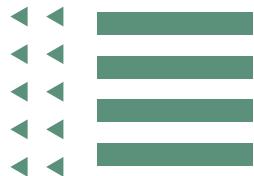




CADERNO nº DE ESTUDOS 40

Desenvolvimento Social em Debate

Programa
Bolsa Família



Expediente

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
José Wellington Barroso de Araújo Dias

Secretário Executivo
Osmar Ribeiro de Almeida Júnior

Secretário de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
Rafael Guerreiro Osorio

Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
Eliane Aquino Custódio

Secretário Nacional de Assistência Social
André Quintão

Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome
Gismália Luiza Passos Trabuco

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Lilian dos Santos Rahal

Secretário de Inclusão Socioeconômica
Luiz Calor Everton Farias

Secretaria Nacional Cuidados e Família
Laís Wendel Abramo

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único.

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO:
Rafael Guerreiro Osorio;

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:
Geraldo Andrade da Silva Filho;

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO:
Davi Lopes Carvalho;

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO CONTRATUAL E FINANCEIRA:
Walter Emura;

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO:
Liomar Lima;

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO:
Ieda Castro.



CADERNO nº DE ESTUDOS **40**

Programa
Bolsa Família



© Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

B823c

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.- N. 40 (2025) -. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2005-.

126 p.: il.

ISSN: 1808-0758

1. Programa Bolsa Família. 2. Primeira Infância. 3. Políticas públicas sociais.
4. Programas sociais - Brasil.

CDU 364(81)

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Inovateca - MDS

Coordenação Editorial: Matheus Leal (SAGICAD)

Projeto Gráfico e Diagramação: Assessoria Especial de Comunicação Social (ASCOM)

Revisão Ortográfica: Ana Carolina C. Pareschi (SAGICAD), Fabio Rigueira (SAGICAD), Felipe Russo (SAGICAD), Marize Gouveia Cardoso (SAGICAD), Matheus Leal (SAGICAD) e Zilane Cristina Oliveira de Andrade (SAGICAD)

Organizadores (SAGICAD): Ana Carolina C. Pareschi, Fabio Rigueira, Felipe Russo, Geraldo Andrade da Silva Filho, Marize Gouveia Cardoso e Matheus Leal

Agosto de 2025

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 3º andar, Sala 309

CEP.: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501

<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

 **AVISO:** As opiniões emitidas nos estudos apresentados são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da SAGICAD ou do MDS.

PREFÁCIO

Programas de Transferência de Renda são políticas públicas que integram uma ampla rede de ações de proteção social. Seu objetivo principal é combater a pobreza, a fome, a privação de direitos sociais básicos e outras formas de vulnerabilidade social.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) se destaca como uma das iniciativas mais consolidadas nesse campo. Instituído em 2003, o PBF é um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo e é amplamente reconhecido por ter tirado milhões de famílias da fome. Além de fornecer uma renda mínima para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o Bolsa Família promove a articulação com políticas sociais de saúde, educação e assistência social. Mais do que apenas um suporte financeiro, o programa apostava na articulação intersetorial como estratégia para romper o ciclo intergeracional da pobreza, promovendo o acesso a direitos básicos e incentivando a autonomia das famílias beneficiárias.

Entre 2020 e 2022, no contexto da pandemia de Covid-19, o Programa passou por um período de transformações institucionais, quando foi temporariamente substituído pelo Auxílio Emergencial e, depois, pelo Auxílio Brasil (PAB). Em 2023, o PBF foi reinstituído em novo formato, por meio da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março, convertida na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e do Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024.

O novo PBF resgatou a concepção de transferir recursos de acordo com o tamanho e as características das famílias. Foram reinstituídos os benefícios complementares para crianças, jovens, gestantes e nutrizes; o estímulo à inserção no mercado de trabalho e ao empreendedorismo; e o acompanhamento do histórico escolar e de vacinação das crianças. O redesenho do PBF incluiu um grande aumento da transferência dos benefícios para as crianças até os seis anos de idade, para evitar as consequências deletérias da fome e da pobreza extrema na infância.

O redesenho do PBF se ancora na modernização e qualificação do Cadastro Único e no fortalecimento da Busca Ativa, reafirmando o compromisso do Governo Federal com a efetividade e a justiça social do Programa, garantindo que ele continue alcançando e atendendo a quem realmente precisa. Neste processo, é fundamental ressaltar o papel dos estados e municípios, corresponsáveis tanto pelo Cadastro Único quanto pelo PBF; principalmente dos municípios, que têm grande protagonismo na gestão de ambos.

Os resultados são expressivos: somente em 2024, o Programa alcançou mais de 20 milhões de famílias, com repasses que somaram R\$ 168,3 bilhões. Destacam-se também os efeitos sobre o mercado de trabalho, com cerca de 1 milhão de postos formais ocupados por beneficiários do PBF, e a autonomia conquistada por cerca de 3 milhões de famílias que deixaram o Programa após superarem a condição de pobreza.¹

Ao longo de sua história, o Bolsa Família tem sido amplamente estudado, com evidências consistentes de seus impactos positivos, diretos e indiretos, nas áreas de mercado de trabalho, saúde, nutrição, educação e desenvolvimento local. Estudos mostram aumentos no consumo; na renda familiar; na geração de empregos; na inclusão bancária; na arrecadação de impostos nas localidades onde o programa se expandiu de forma mais consolidada, além de avanços significativos na emancipação social de seus beneficiários.

Criada em 2005, a série Caderno de Estudos é uma publicação tradicional da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) do MDS, com o propósito de aproximar o conhecimento científico de gestores de políticas públicas e da sociedade. Esta edição é inteiramente dedicada ao Programa Bolsa Família, reunindo análises atualizadas, estudos inéditos e reflexões qualificadas, que reafirmam o papel da SAGICAD na produção e disseminação de evidências para o aprimoramento dessa importante política conduzida pela SENARC. Convidamos, portanto, leitoras e leitores a explorar este volume com a certeza de que o conhecimento aqui compartilhado contribuirá não apenas para uma melhor compreensão do PBF, mas também para o fortalecimento de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária.

Boa leitura!

Rafael Guerreiro Osorio

Secretário de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Eliane Aquino Custodio

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

José Wellington Barroso de Araújo Dias

**Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome**

¹ Relatório de Gestão – Exercício 2024. Disponível em https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditórias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf.



Sumário

-
- 10** Apresentação
 - 12** Focalização e efeitos sobre a pobreza do novo Programa Bolsa Família: primeiros resultados
 - 25** Breve balanço do desempenho das condicionalidades do novo Programa Bolsa Família
 - 42** A relação das condicionalidades com a mobilidade social dos beneficiários do Programa Bolsa Família
 - 60** Segurança alimentar e nutricional das crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Bolsa Família: uma análise longitudinal
 - 78** A primeira infância no Programa Bolsa Família
 - 93** Transferência de renda e participação feminina no mercado laboral: o caso do Programa Bolsa Família
 - 110** Novo desenho do Bolsa Família e inserção no mercado de trabalho



APRESENTAÇÃO

A 40^a edição da série Caderno de Estudos dedica-se ao Programa Bolsa Família (PBF) e reúne, ao todo, 7 artigos.

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do país, com cerca de 20 milhões de famílias beneficiárias em março de 2025. Criado em 2003, concede benefícios monetários para famílias em situação de pobreza, condicionados à frequência escolar, à vacinação das crianças e ao acompanhamento pré-natal de gestantes.

A seleção dos artigos deste Caderno buscou fornecer uma análise do programa sob diferentes perspectivas, considerando que, embora seu principal objetivo seja a superação da pobreza, o Bolsa Família atua sobre diversas dimensões das vidas de seus beneficiários. Os textos abordam temas como condicionalidades, valor do benefício, focalização e efetividade no combate à pobreza, segurança alimentar, acesso a serviços básicos e participação no mercado de trabalho de seus beneficiários.

Este Caderno conta com contribuições da equipe técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão de Informação e Cadastro Único (Sagicad), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e da Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome (SECF), todas do MDS, além de parceiros institucionais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e o Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), e pesquisadores externos.

O primeiro estudo, "Focalização e efeitos sobre a pobreza do novo Programa Bolsa Família: primeiros resultados", resultado de um dos produtos do Termo de Execução Descentralizada (TED) entre o MDS e o Ipea, analisa a focalização e a efetividade do Novo Bolsa Família no enfrentamento da pobreza. O texto examina se o programa alcança o público-alvo e se seus beneficiários efetivamente superam a pobreza, com ênfase no novo desenho do programa. Apesar da forte expansão recente do programa com a nova versão do PBF, o estudo conclui que não houve piora na focalização, e o aumento dos valores das transferências contribuiu para maior efetividade na superação da pobreza.

O artigo "Breve balanço do desempenho das Condisionalidades do Novo Programa Bolsa Família", elaborado pela equipe técnica da Senarc/MDS e da Sagicad/MDS, analisa as condisionalidades nas áreas de educação e saúde. Os autores contextualizam a evolução das regras de condisionalidades desde a implementação do programa até o novo Bolsa Família. Os resultados indicam que, mesmo diante da ampliação da quantidade de beneficiários e após a suspensão temporária das exigências de cumprimento das condisionalidades durante a pandemia, o programa tem conseguido aumentar a cobertura do acompanhamento das condisionalidades de educação e de saúde.

No texto seguinte, "A relação das condicionalidades com a mobilidade social dos beneficiários do Programa Bolsa Família", resultado da parceria do MDS com o IMDS, os pesquisadores estimam a associação entre o cumprimento das condicionalidades e a mobilidade social, definida de forma aproximada no estudo pela emancipação de programas sociais e por indicadores de educação e inserção no mercado de trabalho. Os resultados sugerem que jovens em famílias que cumpriram as condicionalidades possuem maior probabilidade de concluir o Ensino Médio, superar a escolaridade da mãe e ingressar no mercado de trabalho. Ademais, observa-se que jovens que continuam no Cadastro Único aos 24 anos em famílias que cumprem suas condicionalidades apresentam maior escolaridade, o que indica maior investimento em capital humano.

O estudo "Segurança alimentar e nutricional das crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Bolsa Família: uma análise longitudinal", elaborado por equipe técnica da SECF/MDS, apresenta uma análise longitudinal do estado nutricional de crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do PBF com base em dados nutricionais de 2019 a 2023. Considerando indicadores de Altura e Índice de Massa Corporal (IMC) por Idade, de acordo com o estado nutricional, os autores concluem que há associação entre a condição de beneficiário do PBF e a melhoria da alimentação dessas crianças.

O artigo "A primeira infância no Programa Bolsa Família", desenvolvido em parceria com o Ipea, analisa o perfil de crianças na primeira infância em famílias beneficiárias, seu acesso à educação, à saúde primária e à segurança nutricional.

O sexto artigo, "Transferência de renda e participação feminina no mercado laboral: o caso do Programa Bolsa Família", o pesquisador Gabriel Leite Mariante da *London School of Economics and Political Science*, estima os efeitos de transferências de renda sobre a participação feminina no mercado de trabalho. Os resultados indicam efeitos positivos na oferta de trabalho de mulheres beneficiárias, com impacto concentrado em mães de crianças de 3 a 6 anos. O autor conclui que as transferências, além do alívio imediato da pobreza, podem remover barreiras econômicas à participação laboral feminina.

Encerrando o volume, o texto "Novo Desenho do Bolsa Família e Inserção no Mercado de trabalho", fruto da colaboração entre a equipe técnica da Sagicad/MDS e pesquisadores do Ipea, avalia como o aumento recente dos valores das transferências impacta a participação no mercado de trabalho de beneficiários do programa. Os resultados sugerem que o aumento no valor do benefício não reduz a proporção de adultos trabalhando para famílias que potencialmente já eram beneficiárias, enquanto para as famílias que se tornaram beneficiárias com o novo Bolsa Família observa-se uma redução na proporção de ocupados.

01

FOCALIZAÇÃO E EFEITOS SOBRE A POBREZA DO NOVO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PRIMEIROS RESULTADOS

Pedro H. G. Ferreira de Souza¹

1. INTRODUÇÃO

A primeira versão do Programa Bolsa Família (PBF) representou uma inovação na política social brasileira ao expandir significativamente as transferências monetárias assistenciais no país. Graças à sua boa focalização, o programa alcançou efeitos redistributivos expressivos, limitados apenas pelo valor modesto das transferências (Souza e Bruce, 2022).

A recriação do PBF em 2023 ocorreu em um contexto distinto, consolidando a ampliação inédita das transferências realizada desde a pandemia de Covid-19 e, simultaneamente, buscando superar a instabilidade institucional dos anos anteriores.² Assim, o programa renasceu com escopo bem maior do que o de sua primeira versão: em comparação com o período pré-pandemia, o número de famílias atendidas cresceu 60% e o valor médio real dos benefícios aumentou quase 180%.³

O objetivo deste texto é investigar em que medida esses eventos recentes alteraram os diagnósticos anteriores acerca da focalização e da efetividade das transferências assistenciais no combate à pobreza, com atenção especial aos resultados obtidos pelo novo PBF em seu primeiro ano. Dessa forma, o artigo apresenta de maneira

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

² A primeira versão do PBF foi instituída pela MP 1.164/2003, posteriormente convertida na Lei 1.836/2004. Com a pandemia, o programa coexistiu com o Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020), o Auxílio Emergencial Residual (MP 1.000/2020) e o Auxílio Emergencial 2021 (MP 1.039/2021), antes de ser substituído pelo Auxílio Brasil no final do ano de 2021 (MP 1.061/2021, convertida na Lei 14.284/2021). Por sua vez, o novo PBF substituiu o Auxílio Brasil (MP 1.164/2023, convertida na Lei 14.601/2023).

³ Os percentuais se referem à comparação entre fevereiro de 2020 (último mês do PBF antes da pandemia) e março de 2023 (primeiro mês do novo PBF). Dados disponíveis no Portal Visdata: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso: 19 mar. 2025. Os valores médios dos benefícios foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

sintética os primeiros resultados do projeto de pesquisa acordado entre a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), estendendo a abordagem proposta por Souza e Bruce (2022) para os anos mais recentes.⁴

2. DADOS E MÉTODOS

2.1. Fonte de dados

As estimativas se baseiam nos microdados anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao período de 2012 a 2023.

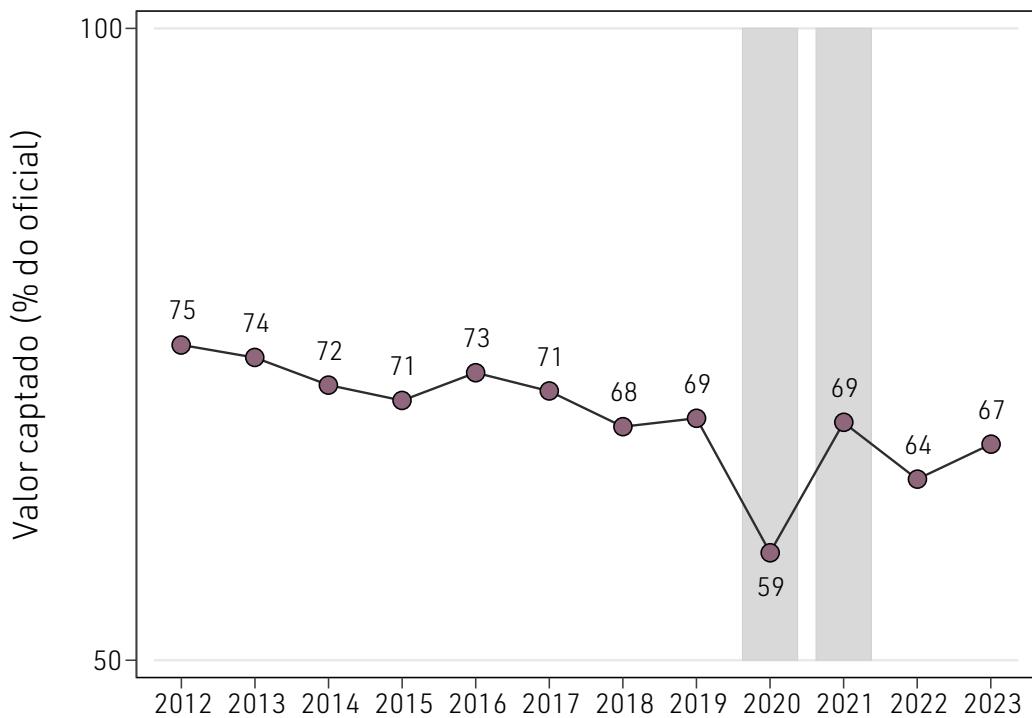
A variável de interesse é a renda domiciliar *per capita*, gerada a partir dos rendimentos habituais do trabalho e dos rendimentos efetivos das demais fontes (IBGE, 2019). Os indicadores de focalização são calculados para os rendimentos “antes” das transferências, isto é, a renda domiciliar *per capita* excluindo-se as transferências do PBF, do Auxílio Brasil e das diversas versões do Auxílio Emergencial. Os indicadores de efetividade contra a pobreza se baseiam na comparação dos índices de pobreza “antes” e “depois” das transferências.

Uma limitação dos dados é que, assim como outras pesquisas domiciliares mundo afora, a PNADC subestima bastante o número de famílias beneficiárias do PBF e programas afins (e.g., Paiva, Sousa e Nunes, 2020; Souza e Bruce, 2022). Além disso, essa subestimação variou ao longo do tempo. A Figura 1 mostra que a proporção dos montantes transferidos anualmente foi, de fato, captada pela PNADC. Caso a captação fosse perfeita, veríamos uma linha horizontal em 100%. Em vez disso, o que se vê é uma tendência prolongada de declínio, com variações durante a pandemia.

Mais concretamente, em 2012, o montante do PBF captado pela PNADC representava 75% do total efetivamente transferido, percentual que recuou para 67% em 2023. Além disso, a captação foi particularmente problemática em 2020, ano em que o PBF coexistiu com as duas primeiras versões do Auxílio Emergencial, e em 2022, ano de grande expansão do Auxílio Brasil.

⁴ Este texto se insere na Meta 4 do Termo de Execução Descentralizada nº 948428 (plataforma transferegov.br) do programa 30879620230012 - Estudos e pesquisas para análise, monitoramento e avaliação dos programas e políticas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS.

**Figura 1. Captação do PBF e programas afins na PNADC
(% do valor total oficial) – Brasil, 2012/2023**



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023, de informações do Portal Visdata e do Portal da Transparência.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor. Os valores mensais na PNADC foram multiplicados por 12 para obter o equivalente anual.

Seguindo a abordagem habitual da literatura nacional, não adotamos nenhum procedimento para harmonizar as informações da PNADC com os registros administrativos, pois não há evidências disponíveis para guiar a imputação de benefícios adicionais. Portanto, os resultados devem ser interpretados com cautela, uma vez que essa subestimação pode introduzir viés nas estimativas. Os indicadores de focalização podem estar enviesados para cima ou para baixo, mas, no caso da pobreza, o viés, caso exista, só pode levar à atenuação dos efeitos reais do programa.

2.2. Linhas de pobreza

Os indicadores que dependem da definição prévia de linhas de pobreza foram calculados a partir de duas linhas internacionais produzidas pelo Banco Mundial: as linhas de \$ 2,15 e de \$ 6,85 por dia, expressos em dólares internacionais com paridade de poder de compra (PPC), que equivalem, respectivamente, a R\$ 223 e R\$ 711 reais por mês em valores de janeiro de 2025.

A linha de \$ 2,15/dia corresponde à linha internacional de referência para a meta de erradicação da pobreza no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, refletindo os padrões vigentes nos países mais pobres do mundo. Já a linha de \$ 6,85 é a referência para países de renda média-alta, como o Brasil. Ambas são expressas em dólares internacionais, com fator PPC de 2017. Souza e Bruce (2022) utilizaram linhas análogas, estimadas com o fator PPC para 2011, para estudar o antigo PBF.

2.3. Indicadores de focalização

Em consonância com Ravallion (2009) e Souza e Bruce (2022), avaliamos a focalização do PBF com base em quatro indicadores que permitem interpretações intuitivas: os erros de inclusão (ET_1) e de exclusão (ET_2), o diferencial de focalização (TD) e o coeficiente de incidência (CI). O Quadro 1 apresenta as fórmulas de cálculo.

Quadro 1. Indicadores de focalização

Indicador	Descrição	Fórmula
Erro de inclusão, ET_1	Proporção de beneficiários do programa entre os não pobres	$ET_1 = \frac{\sum_{i=1}^N 1(t_i > 0) 1(y_i > z)}{\sum_{i=1}^N 1(y_i > z)}$
Erro de exclusão, ET_2	Proporção de não beneficiários do programa entre os pobres	$ET_2 = \frac{\sum_{i=1}^N 1(t_i = 0) 1(y_i \leq z)}{\sum_{i=1}^N 1(y_i \leq z)}$
Diferencial de focalização, TD	Diferença entre a taxa de cobertura e o erro de inclusão	$TD = Cob - ET_1 = 1 - ET_1 - ET_2$
Coeficiente de incidência, CI	Coeficiente de incidência	$CI = 2 \int_0^1 C(p) dp - 1$

Fonte: elaboração do autor.

Notas: t_i é o valor do benefício per capita do programa recebido pelo indivíduo i ; y_i é a renda domiciliar *per capita* do indivíduo i antes dos benefícios do programa; z é a linha de pobreza; N é o tamanho da população; $1(\cdot)$ é uma função indicadora; $Cob = 1 - ET_2$ é a taxa de cobertura do programa, isto é, a proporção de beneficiários entre os pobres; $C(p) = \left(\frac{1}{\bar{t}}\right) \int_0^p t(x) dx$ é a curva de concentração dos benefícios ao longo da distribuição de rendimentos antes das transferências.

Os erros de inclusão e de exclusão são proporções resultantes de classificações binárias que desconsideram a magnitude dos erros em relação à linha de pobreza. Nos dois casos, valores mais elevados indicam pior focalização. O diferencial de focalização é uma medida sintética que dá peso idêntico aos dois tipos de erro, variando entre -1 (pior focalização possível) e +1 (melhor focalização possível).

(Ravallion, 2009). O coeficiente de incidência não recorre a linhas de pobreza explícitas, servindo como complemento às medidas anteriores por levar em conta toda a distribuição. Esse coeficiente pode variar entre -1 (melhor focalização possível) e +1 (pior focalização possível). Todos os quatro indicadores de focalização são computados para a distribuição de rendimentos “antes” das transferências do PBF e congêneres.

2.4. Indicadores de efetividade contra a pobreza

Para avaliar a efetividade contra a pobreza, avaliamos a redução relativa na pobreza antes e depois das transferências para duas medidas de pobreza – o percentual de pobres $FGT(0)$ e a severidade da pobreza $FGT(2)$ (Foster, Greer e Thorbecke, 1984). Formalmente, seja $FGT_y(\alpha)$ o indicador de pobreza para a distribuição de rendimentos pré-transferências e FGT_{y+t} o indicador para a distribuição pós-transferências, então:

$$\Delta\%(\alpha) = \frac{FGT_{y+t}(\alpha) - FGT_y(\alpha)}{FGT_y(\alpha)}$$

Portanto, o indicador $\Delta\%(\alpha)$ expressa a variação percentual da pobreza decorrente do programa, sob o pressuposto de que a existência do programa não induz mudanças comportamentais significativas que possam afetar os rendimentos dos indivíduos no presente.

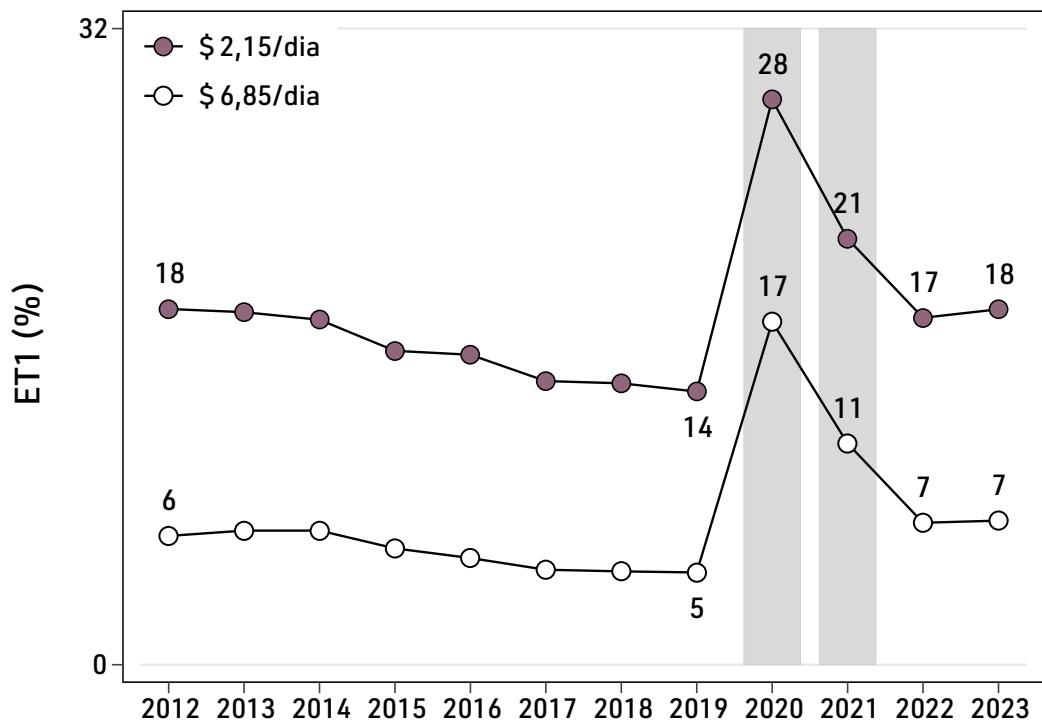
3. RESULTADOS

3.1. Focalização

A Figura 2 apresenta os erros de inclusão do PBF e programas afins para a série histórica da PNADC, de acordo com as duas linhas absolutas de pobreza descritas anteriormente. Os erros de inclusão aumentaram bastante durante a epidemia, o que é compreensível, dada a gravidade da situação e o escopo amplo do Auxílio Emergencial, mas desde 2022 retornaram a patamar bem próximo ao anterior, sem mudança relevante em 2023. Ou seja, a expansão ensejada pelo Auxílio Brasil e consolidada pelo PBF não se refletiu em piora substantiva nos erros de inclusão na PNADC.

O fato de os erros serem muito mais baixos para a linha de R\$ 6,85/dia sugere que parte dos erros observados para a linha de R\$ 2,15/dia podem estar associados a famílias na regra de permanência. Mesmo que não seja o caso, os resultados mostram que erros crassos são raros, pois os vazamentos se concentram em famílias próximas situadas entre as duas linhas de pobreza (Paiva, Sousa e Nunes, 2020; Souza e Bruce, 2022).

Figura 2. Erros de inclusão (%) – Brasil, 2012/2023

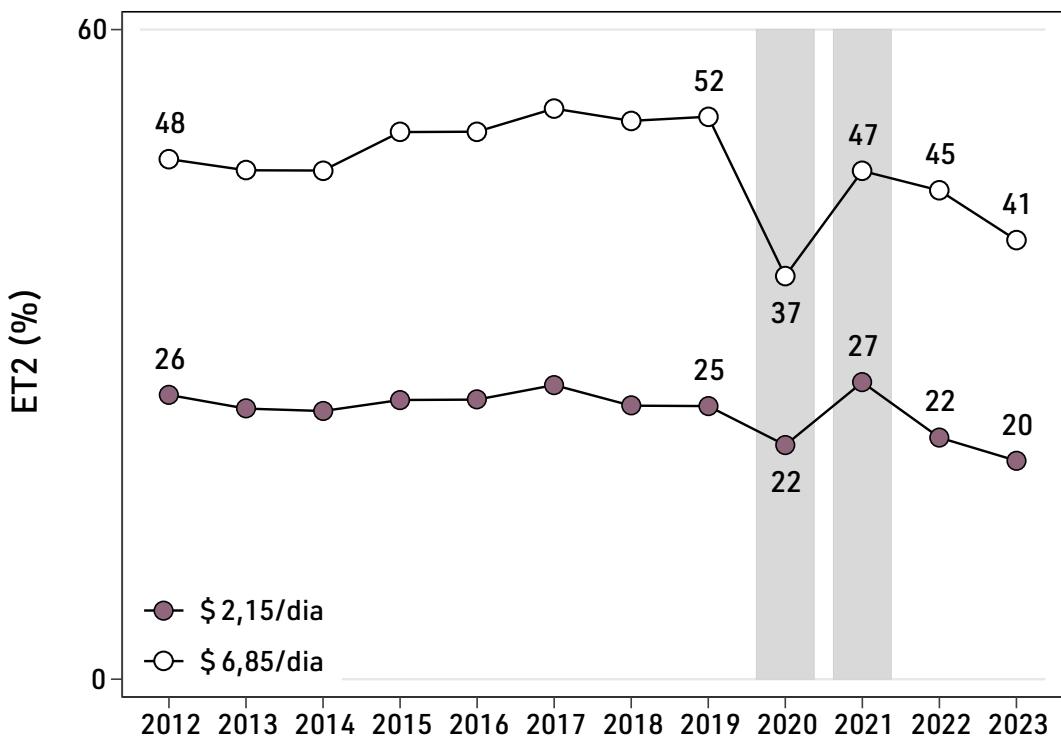


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

A Figura 3 traz os erros de exclusão ao longo do tempo. A expansão das transferências, embora imperfeitamente captada na PNADC, proporcionou reduções consideráveis nesse tipo de erro. Para a linha de \$ 2,15/dia, o erro de exclusão caiu para o valor mínimo da série histórica. Para a linha mais elevada também houve bastante progresso desde 2019, mas o percentual de 2020 permanece o melhor da série.

Figura 3. Erros de exclusão (%) – Brasil, 2012/2023

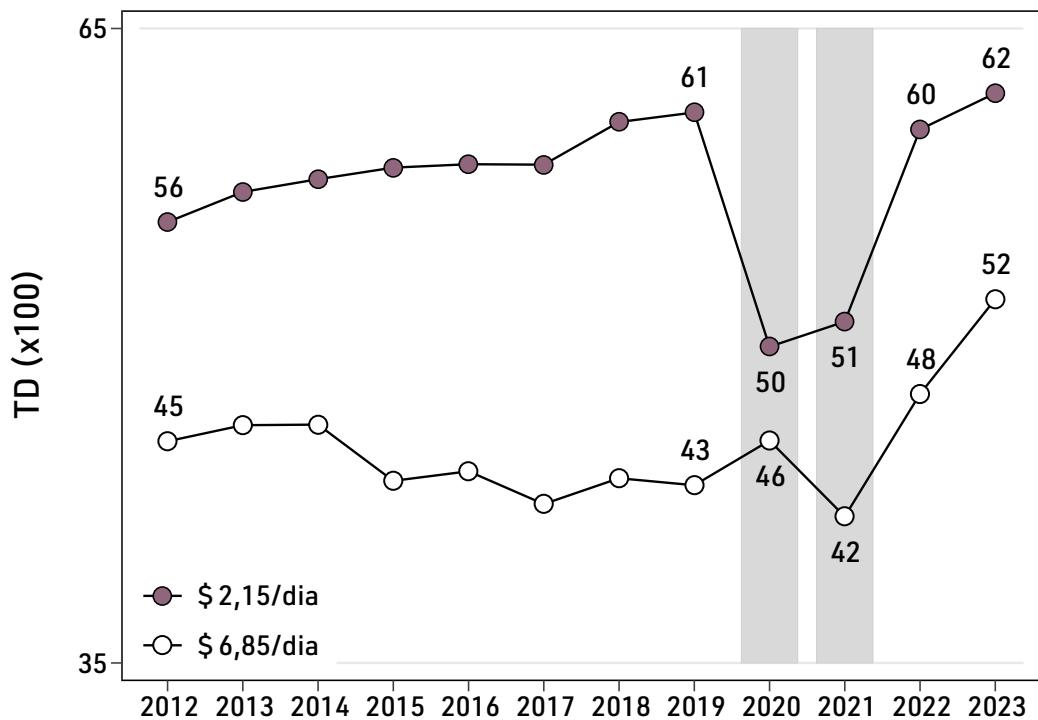


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

O diferencial de focalização, exibido na Figura 4, é uma medida sintética que dá peso idêntico a cada tipo de erro. Por essa métrica, o novo PBF atingiu em 2023 a melhor focalização desde o início da PNADC para as duas linhas de pobreza. No caso da linha de \$ 2,15/dia, o valor em 2023 é só marginalmente mais alto do que em 2022 ou 2019, mas para a linha de \$ 6,85/dia as diferenças são mais pronunciadas, graças à forte redução do erro de exclusão nos últimos anos.

Figura 4. Diferencial de focalização (x100) – Brasil, 2012/2023

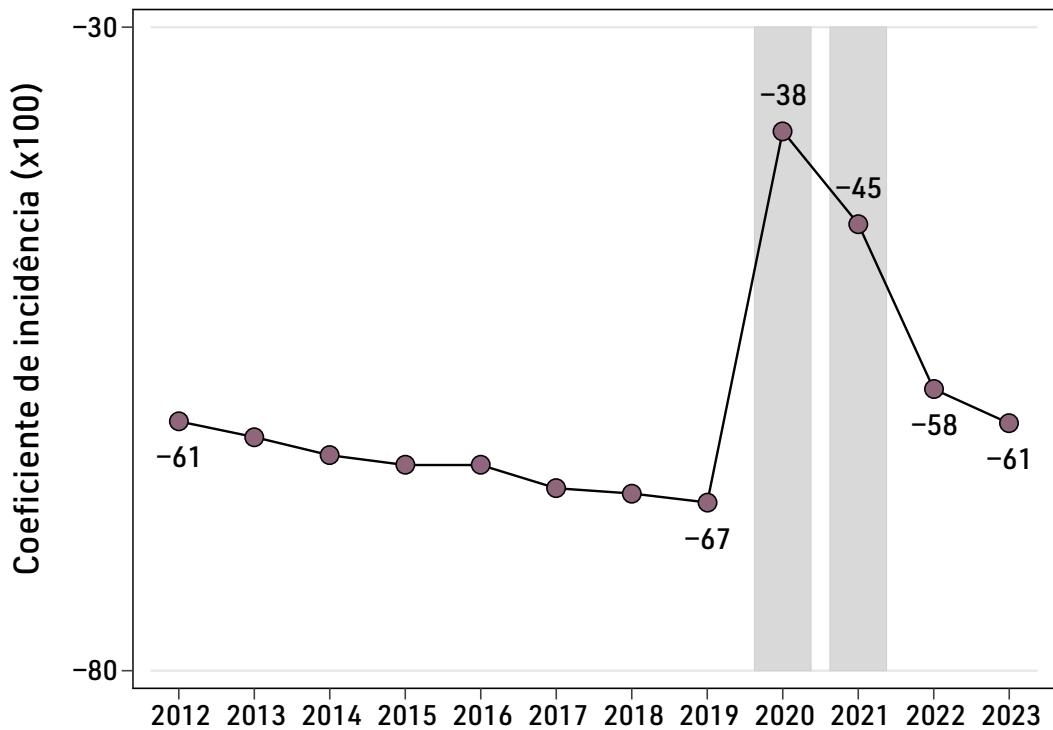


Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

A Figura 5 complementa a análise de focalização, trazendo a evolução do coeficiente de incidência, a única medida de focalização não baseada em linhas de pobreza e que leva em conta toda a distribuição de rendimentos. Nesse caso, os resultados permanecem bons, mas não tão otimistas quanto para o diferencial de focalização. O auge da progressividade das transferências assistenciais do PBF e programas afins se deu em 2019, com o valor observado em 2023 próximo ao do início dos anos 2010.

Figura 5. Coeficiente de incidência (x100) – Brasil, 2012/2023



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

Em resumo, os resultados mostram que a expansão das transferências assistenciais não provocou deterioração na qualidade da focalização de acordo com os dados disponíveis. Pelo contrário, as medidas sintéticas examinadas nas Figura 4 e 5 mostram recuperação em 2022 e 2023 em relação ao período crítico da pandemia de Covid-19, sendo que, para o diferencial de focalização, o novo PBF em 2023 registrou o melhor valor da série histórica para as duas linhas de pobreza analisadas.

3.2. Pobreza

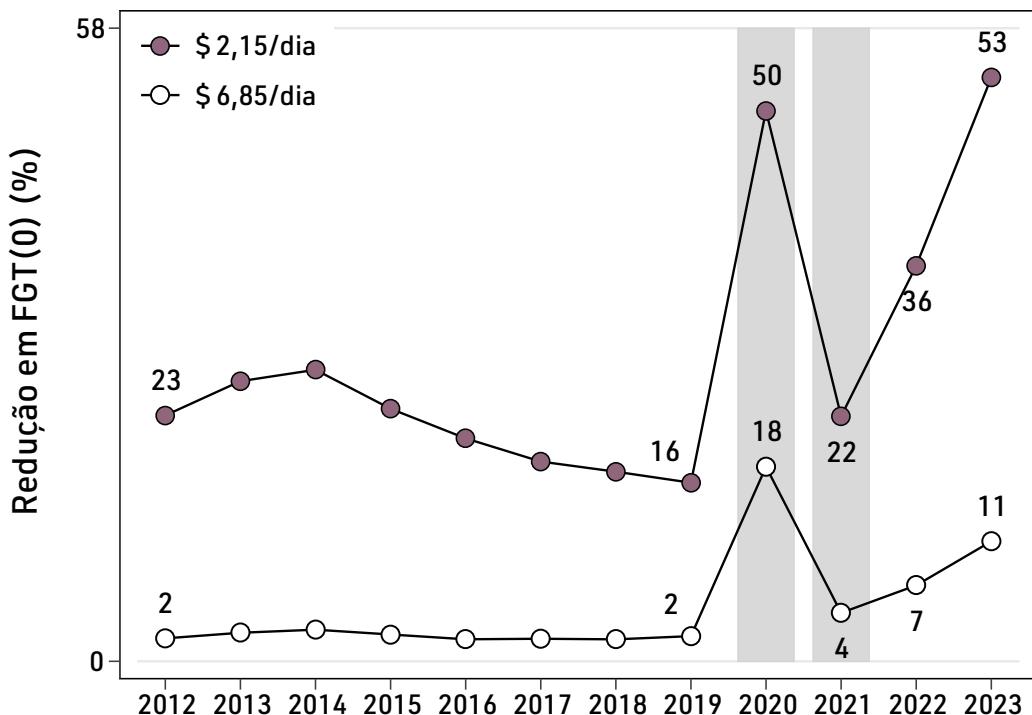
Uma das críticas direcionadas ao antigo PBF era de que, apesar de sua boa focalização, os efeitos do programa sobre a pobreza eram limitados pelo baixo valor dos benefícios (Souza e Bruce, 2022). Desde então, o crescimento do valor médio dos benefícios foi ainda mais rápido do que a expansão da cobertura. Como a focalização permaneceu tão boa ou ainda melhor do que antes, a efetividade contra a pobreza melhorou muito, como mostram as Figuras 6 e 7.

Na Figura 6, vê-se que os efeitos do antigo PBF sobre a pobreza diminuíram ao longo dos anos 2010 para a linha de \$ 2,15/dia, e o programa praticamente não

alterava o percentual de pobres para a linha de \$ 6,85/dia. O primeiro ano do Auxílio Emergencial trouxe resultados muito mais expressivos, ainda mais se considerarmos os problemas de captação dos benefícios na PNADC (ver Figura 1). Os números pioraram no ano seguinte devido à insuficiência do Auxílio Emergencial 2021 (Souza, Hecksher e Osorio, 2022), mas desde então deram um salto muito positivo.

Para a linha mais baixa, o novo PBF registrou o melhor valor da série histórica em 2023, reduzindo a pobreza em mais de 50%. Com efeito, a taxa de pobreza antes das transferências aumentou de 9,6% para 10,4% entre 2022 e 2023, mas a pobreza depois das transferências caiu de 6,4% para 5,2%. Para a linha mais alta, o novo PBF ainda ficou distante do pico observado com o Auxílio Emergencial em 2020, mas obteve desempenho bem superior ao dos outros anos.

Figura 6. Redução relativa no percentual de pobres (%) – Brasil, 2012/2023



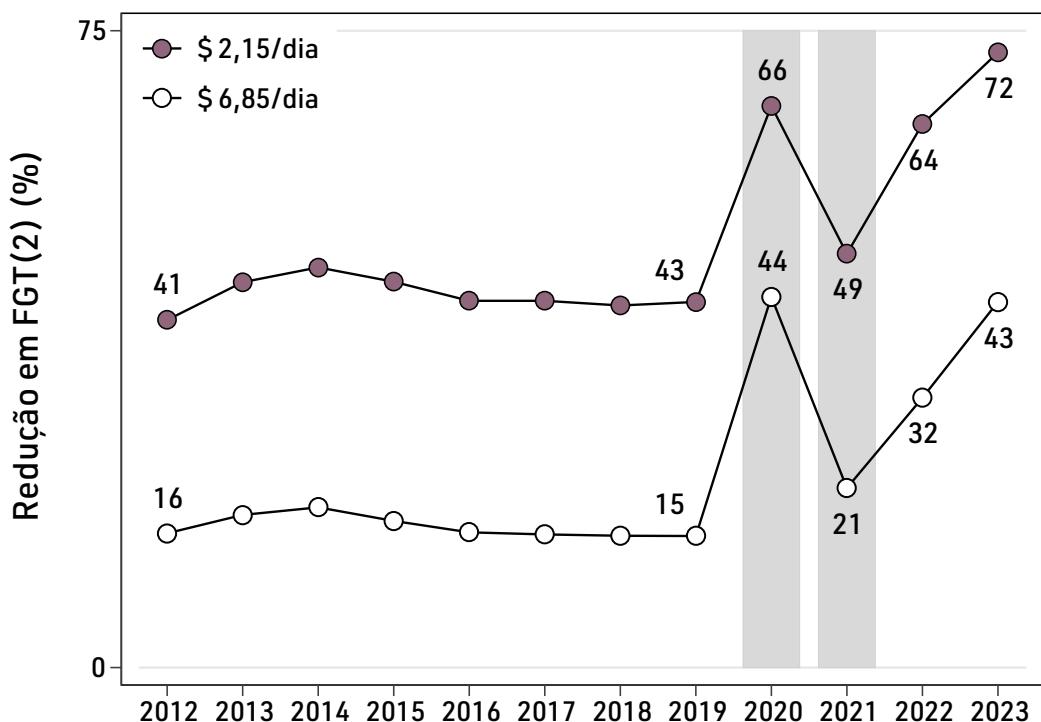
Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

A Figura 7 mostra resultados análogos para a severidade da pobreza, dada pelo índice $FGT(2)$, medida que é afetada não só pelo percentual de pobres, mas também pelo hiato médio de pobreza e pela desigualdade entre os pobres. Os números confirmam o aumento da efetividade do programa, que obteve em 2023 resultados comparáveis somente aos do Auxílio Emergencial em 2020, cujo orçamento era mais de duas vezes maior.

Para a linha de \$ 2,15/dia, o novo PBF em 2023 proporcionou redução de mais de 70% na severidade da pobreza, contra cerca de 40% em média obtidos nos anos 2010 com a primeira iteração do programa. Para a linha de \$6,85/dia, o aumento de efetividade foi ainda mais notável, pulando de 15% nos anos 2010 para mais de 40% em 2023.

Figura 7. Redução relativa na severidade da pobreza (%) – Brasil, 2012/2023



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da PNADC de 2012 a 2023.

Nota: a área sombreada denota os anos em que as diversas iterações do Auxílio Emergencial estiveram em vigor.

Em resumo, os efeitos das transferências sobre a pobreza aumentaram bastante no pós-pandemia, atingindo valores muito mais expressivos do que na primeira versão do PBF. Não obstante a captação bastante imperfeita das transferências na PNADC, não há dúvida de que o volume adicional de recursos transferidos se traduziu em menores taxas de pobreza. Ademais, como mencionado na seção 2, esses números possivelmente subestimam em algum grau a contribuição total das transferências.

4. RECOMENDAÇÕES

O novo PBF surgiu com bons resultados em termos de focalização e efetividade contra a pobreza, alcançando melhorias incrementais em relação ao Auxílio Brasil, sobretudo para os erros de exclusão. É plausível esperar ainda mais avanços no

curto prazo, pois não houve tempo hábil para que as ações de aprimoramento do Cadastro Único, realizadas a partir de 2023, fossem plenamente captadas pelas pesquisas domiciliares.

A única ressalva a esse diagnóstico diz respeito à qualidade dos dados. Como discutido brevemente, a subestimação do número de famílias beneficiárias pela PNADC mostra tendência de aumento ao longo do tempo – ou seja, parte significativa da expansão das transferências não foi captada pelos dados disponíveis. Como não conhecemos o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias não identificadas pela PNADC, é possível que haja algum tipo de viés nos resultados, principalmente no que diz respeito à focalização.

Por isso, é urgente a realização de novas pesquisas e/ou cruzamento de dados para que esse fenômeno seja adequadamente compreendido e o diagnóstico de boa focalização possa ser validado.

Essas informações também podem ser valiosas para ajudar na redução dos erros de exclusão. Afinal, boa parte das inovações recentes – como, por exemplo, o lançamento do novo Cadastro Único em 2025 – teve como foco a interoperabilidade e a automatização do preenchimento de informações, o que deve contribuir para reduzir ainda mais os erros de inclusão. Já a redução dos erros de exclusão possivelmente necessita de mais incentivos à busca ativa de famílias, mas é preciso, antes, esclarecer em que grau as estimativas para esse tipo de erro estão corretas.

Para além dessas questões, a experiência recente sugere que o maior desafio da gestão do novo PBF é manter o bom funcionamento do programa no longo prazo, sobretudo em conjunturas potencialmente adversas. A primeira versão do programa, embora muito bem-sucedida, perdeu efetividade no combate à pobreza justamente no momento de maior necessidade, em meio à recessão de meados dos anos 2010, devido a restrições orçamentárias (Barbosa, Souza e Soares, 2020; Arretche e Souza, 2024).

Para evitar que isso se repita, recomenda-se a institucionalização da atualização periódica dos parâmetros do programa, tanto monetários, como a linha de pobreza e o valor dos benefícios, quanto não monetários, como a meta de cobertura. Com isso, evita-se a corrosão do programa pela inflação e o descolamento das metas em relação às condições sociais prevalecentes. Idealmente, essa atualização deveria ser compulsória a cada dois ou três anos, com base em metodologias pactuadas *ex ante*.

Complementarmente, recomenda-se a institucionalização de mecanismos que garantam a expansão temporária do programa em caso de rápida deterioração das condições sociais e econômicas, aproximando o novo PBF de um estabilizador automático, em contraste com o perfil pró-cíclico da primeira versão do programa. Mais estudos são necessários para definir a melhor maneira de implementar esse tipo de medida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M.; SOUZA, P. H. G. F. When Incumbents Successfully Retrench Big And Popular Social Policies: Policy Design Matters. **Journal of Public Policy**, v. 44, p. 592-613, 2024.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010: Uma década perdida para desigualdade e pobreza**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão n. 2610)

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

IBGE. **Sobre a Composição da Variável Renda Domiciliar Per Capita Utilizada na Construção e Análise da Distribuição dos Rendimentos na PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Nota Técnica, s/n).

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F.; NUNES, H. M. P. **A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Período 2012-2018, a partir dos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: Ipea, 2020.

RAVALLION, M. How Relevant Is Targeting to the Success of an Antipoverty Program? **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, p. 205-231, 2009.

SOUZA, P. H. G. F.; BRUCE, Raphael. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão n. 2813)

SOUZA, P. H. G. F.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. Um País na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. **Nota Técnica Disoc/Ipea**, p. 1-14, 2022.

02

BREVE BALANÇO DO DESEMPENHO DAS CONDICIONALIDADES DO NOVO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Hugo Miguel Pedro Nunes¹
Marconi Fernandes de Sousa²

1. INTRODUÇÃO

Desde a sua implementação, ainda no final de 2003, para além de promover o combate à pobreza e à fome por meio da transferência de renda às famílias beneficiárias, o Programa Bolsa Família (PBF) circunscreveu entre as suas finalidades, o fortalecimento do exercício de direitos sociais básicos, em especial, os direitos à saúde, à educação e à 'assistência social'^{3 4}. Nesse sentido, a intersetorialidade e a gestão compartilhada entre os entes sempre se constituíram como estratégias fundamentais para a efetividade do programa em todo o território nacional, visando promover o desenvolvimento e a ampliação da proteção social das famílias beneficiárias, especialmente crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza.

As condicionalidades do PBF objetivam promover o acesso a direitos sociais básicos, de forma que o poder público invista o esforço necessário para prover serviços sociais essenciais. Garantindo, dessa forma, o acesso a esses direitos, priorizando segmentos populacionais historicamente excluídos, como famílias em situação de pobreza. As condicionalidades partem do pressuposto de que, o acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária, proporciona maiores oportunidades de desenvolvimento social. Nesse contexto, o acompanhamento periódico da frequência escolar e de atendimento na atenção primária em saúde dos beneficiários, logrou se estabelecer enquanto instrumento ambicioso e inovador na capacidade de aferição do cumprimento dos compromissos

¹ Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

² Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD).

³ Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

⁴ Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

estabelecidos entre o Programa e as famílias beneficiárias. O acompanhamento das condicionalidades também permite coletar evidências sobre as vulnerabilidades sociais (inclusive para além da pobreza) que acometem as famílias beneficiárias e, ainda, possíveis lacunas na oferta e cobertura da rede de educação e serviços de atenção primária em saúde nos territórios. Na posse dessas informações, é possível planejar ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades.

O presente artigo tem como objetivo apresentar um balanço dos resultados recentes das condicionalidades do programa, especificamente para o biênio 2023-2024, contexto de implementação do Novo Bolsa Família⁵, priorizando as condicionalidades como dimensão relevante e fundamental para a consecução dos objetivos do Programa. Para tal, divide-se em uma breve contextualização sobre a evolução dos indicadores de condicionalidades desde a implementação do novo Programa Bolsa Família (PBF), apresentação e análise dos resultados recentes e, por fim, a conclusão.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde é um processo complexo, que envolve diversos atores em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. No nível federal estão envolvidos o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). No arranjo das condicionalidades, participam também os estados com ações de monitoramento e de apoio aos municípios que compõem os seus respectivos territórios. Já no nível municipal, cabe às prefeituras, entre outras ações, realizar o registro das informações de acompanhamento da educação e da saúde. Vale mencionar também que a gestão informacional das condicionalidades envolve um fluxo de dados periódico entre o MDS e os Ministérios da Educação e da Saúde relativo às informações dos beneficiários que devem ser acompanhados, assim como, exige um fluxo informacional entre as redes municipais de educação e saúde e os ministérios correlatos⁶.

O Novo Bolsa Família nasce em 2023 com um desafio adicional devido à expansão recente para cerca de 21 milhões de famílias atendidas. Desde 2012, o Programa atendia, com algumas variações, em média, 14 milhões de famílias por mês. A expansão ocorrida em 2022, no âmbito do curto período do Programa Auxílio Brasil (PAB), ampliou o tamanho do programa e, consequentemente, a escala e o escopo do acompanhamento das condicionalidades, em particular, com a expansão do acompanhamento na educação para a faixa etária de 4 a 5 anos.

⁵ Lei N° 14.601, de 19 de junho de 2023.

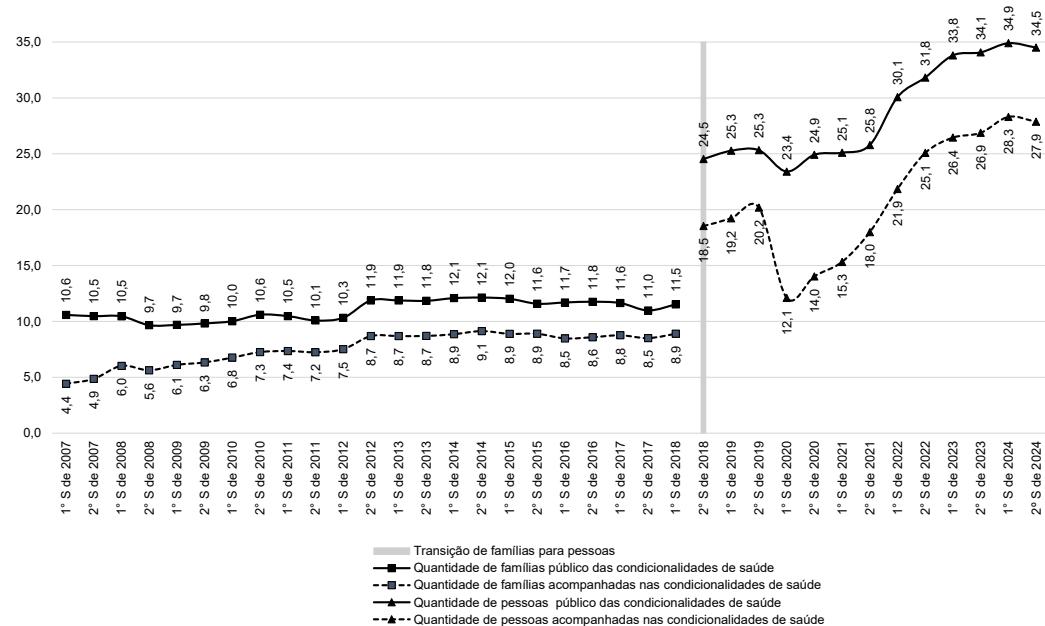
⁶ Portaria MDS N° 1.058, de 18 de fevereiro de 2025.

3. RESULTADOS DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE

Nas condicionalidades de saúde são monitorados o cumprimento do calendário vacinal e o acompanhamento alimentar e nutricional das crianças de 0 a 7 anos incompletos e as mulheres de 10 anos ou mais, as quais quando identificadas como gestantes, devem realizar o pré-natal. O acompanhamento dos públicos das condicionalidades de saúde tem periodicidade semestral. Até o primeiro semestre de 2018, a consolidação das informações do acompanhamento era feita para o conjunto das famílias, cujos membros incluem beneficiários nessas condições. A partir do segundo semestre do mesmo ano, a consolidação passou a ser feita por beneficiário.

No segundo semestre de 2018, início da consolidação do acompanhamento por beneficiários, o Programa contabilizava pouco mais de 24,5 milhões de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias que deveriam ser acompanhadas na saúde. Com a expansão do Programa, o último semestre de 2024, por exemplo, registrou 34,5 milhões de beneficiários no público para acompanhamento de saúde. Um acréscimo de um quantitativo de 10 milhões de beneficiários representando um aumento substancial de 40,7% no público de condicionalidades de saúde.

Gráfico 1 - PÚBLICO DE CONDICONALIDADES DE SAÚDE E ACOMPANHADAS - FAMÍLIAS, CRIANÇAS DE ATÉ 7 ANOS INCOMPLETOS E MULHERES (EM MILHÕES) - BRASIL, 2007 A 2024

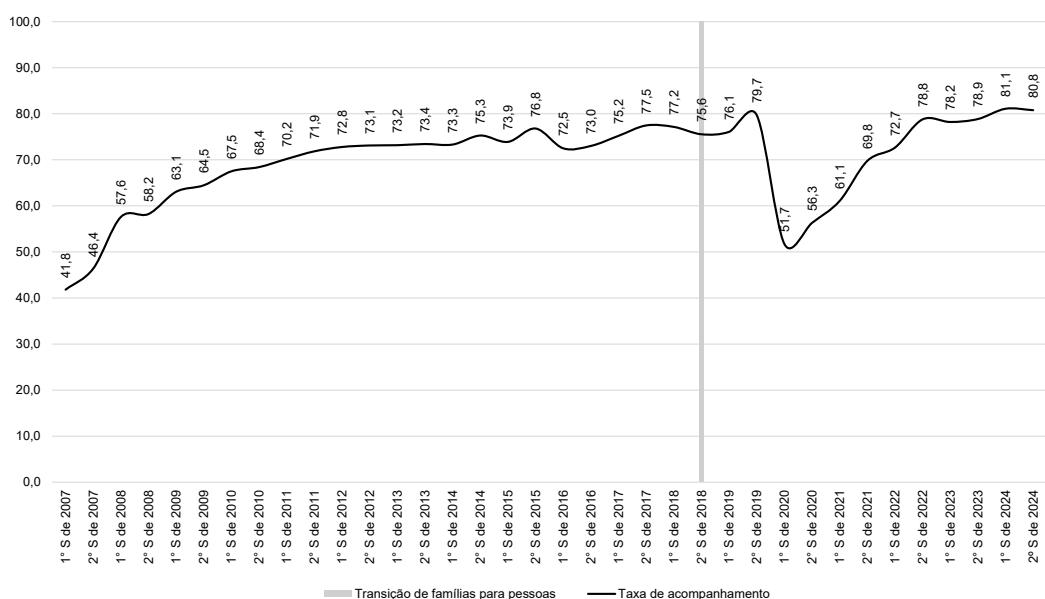


Fonte: Sistema de Informações de Condiconalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Do ponto de vista dos beneficiários acompanhados, ou seja, com informações sobre atendimento na rede de saúde, mas não especificamente sobre o cumprimento dos requisitos exigidos pelo Programa, observou-se que no 2º semestre de 2024 foram acompanhadas 27,9 milhões de crianças e mulheres do público de condicionalidades de saúde, bem acima da máxima histórica de 20,2 milhões no 2º semestre de 2019, ainda antes da expansão do Programa.

A comparação de ambas as séries permite observar que, apesar da expansão do público no ano de 2024 o PBF registrou taxas de acompanhamento acima da máxima histórica de 79,7% (marca atingida no 2º semestre de 2019), com os resultados de 81,1% e 80,8%, no 1º e 2º semestres de 2024, respectivamente.

Gráfico 2 - Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde - Crianças de até 6 anos e mulheres - Brasil, 2007 a 2024



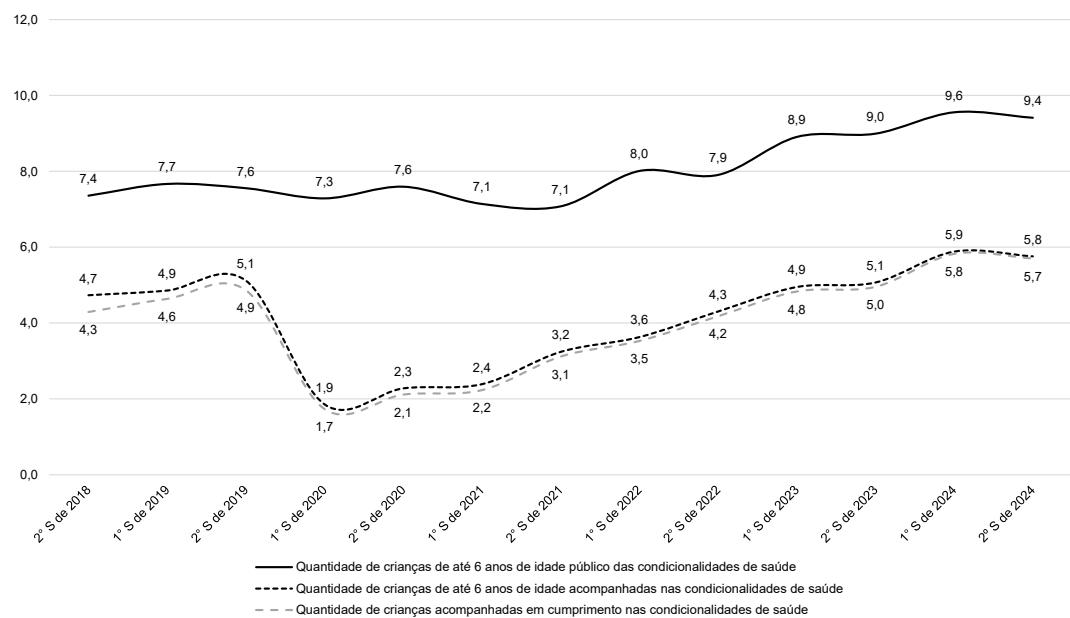
Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Analizando especificamente o público de beneficiários de 0 a 7 anos incompletos, a expansão recente do PBF também se refletiu no aumento desse recorte específico no público de condicionalidades de saúde. No 2º semestre de 2018, início da consolidação do acompanhamento por beneficiários, contabilizavam-se 7,4 milhões de crianças a serem acompanhadas. Já no 1º semestre de 2023, no Novo Bolsa Família, o público de crianças era de 8,9 milhões, uma adição de 1 milhão de beneficiários em relação ao último semestre de 2022, ainda no PAB.

Em 2024, o público de crianças a ser acompanhado chega a 9,6 milhões no 1º semestre e a 9,4 milhões no 2º semestre. Esses dados refletem as melhorias recentes na manutenção de famílias com perfil de elegibilidade no Programa, que normalmente

se caracterizam por maior presença de crianças. No entanto, embora este não seja o objeto do presente artigo, é importante elucidar a recente ampliação do público de crianças a serem acompanhadas na saúde. Se adotarmos como referência o 2º semestre de 2018, foram acrescentadas pouco mais de 2 milhões de crianças no público para acompanhamento em relação ao 2º semestre de 2024, o que representa um aumento de 27,9%.

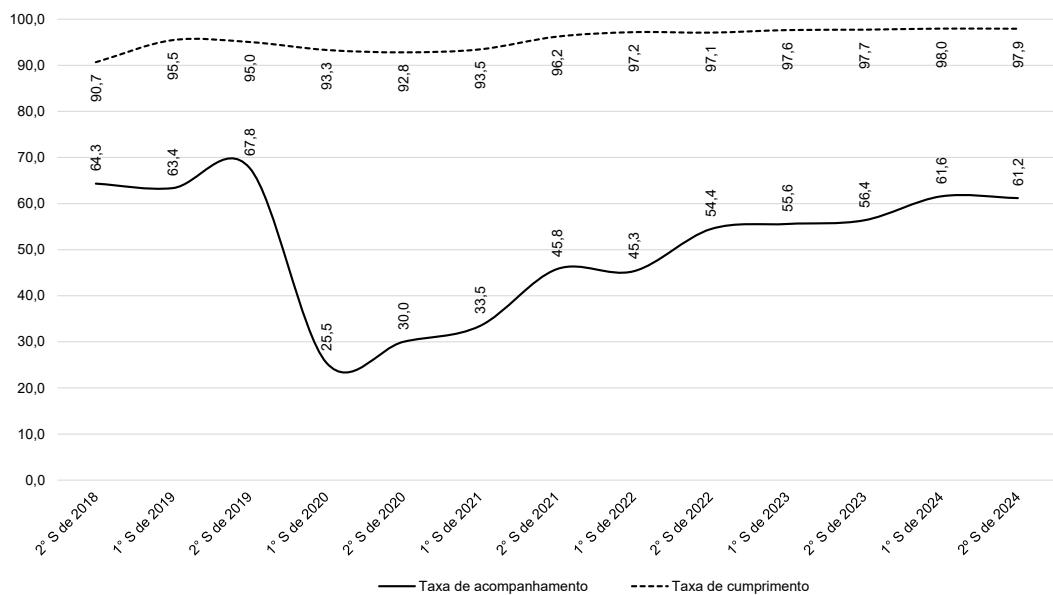
Gráfico 3 - Público de condicionalidades de saúde, acompanhados, acompanhados em cumprimento (vacinação e avaliação nutricional) - Crianças de até 7 anos incompletos (em milhões) - Brasil, 2018 a 2024



Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Analizando as taxas de acompanhamento e cumprimento de condicionalidades, verifica-se que, do conjunto de crianças que são acompanhadas, historicamente e regularmente, observam-se taxas acima de 90% no cumprimento das condicionalidades de saúde – vacinação e vigilância alimentar e nutricional. Apesar da máxima na taxa de acompanhamento ter sido alcançada ainda no 2º semestre de 2019, com 67,8%, em termos absolutos, trata-se de 5,1 milhões de crianças beneficiárias acompanhadas à época. Em 2024, já se supera a máxima histórica com o acompanhamento de 5,9 milhões de crianças acompanhadas no 1º semestre de 2024 e 5,8 milhões no 2º semestre. Ambas as marcas representam taxas de acompanhamento de 61,6% e 61,2%, respectivamente.

Gráfico 4 - Taxa de acompanhamento e Taxa de cumprimento (vacinação e acompanhamento nutricional) das crianças de até 7 anos incompletos - Brasil, 2018 a 2024



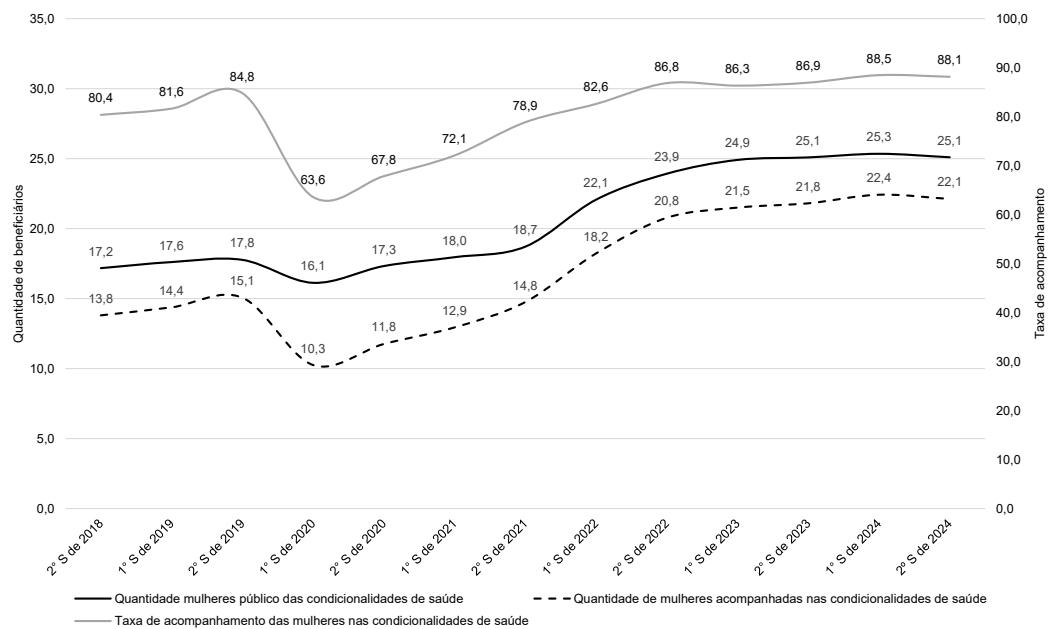
Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Em relação ao público de mulheres nas condicionalidades de saúde, ressalta-se que, obrigatoriamente, mulheres de 14 a 44 anos de idade devem ser acompanhadas na atenção primária. No entanto, são também incorporadas ao acompanhamento, enquanto público complementar, as beneficiárias de 7 a 13 anos, assim como aquelas com idade acima de 44 anos. Dessa forma, amplia-se a possibilidade de identificação e acompanhamento de todas as beneficiárias gestantes no Programa.

No 2º semestre de 2024, registrou-se um público de 25,1 milhões de mulheres beneficiárias, resultado de uma ampliação de 7,9 milhões de beneficiárias no público em relação às 17,2 milhões de beneficiárias do 2º semestre de 2018. Essa ampliação representa 46,1% de aumento no público.

Destaca-se que, do público de 25,1 milhões de mulheres beneficiárias do 2º semestre de 2024, 22,1 milhões foram acompanhadas, o que representa uma taxa de acompanhamento de 88,1%, resultado inferior apenas à máxima atingida no 1º semestre de 2024 com taxa de acompanhamento de 88,5%.

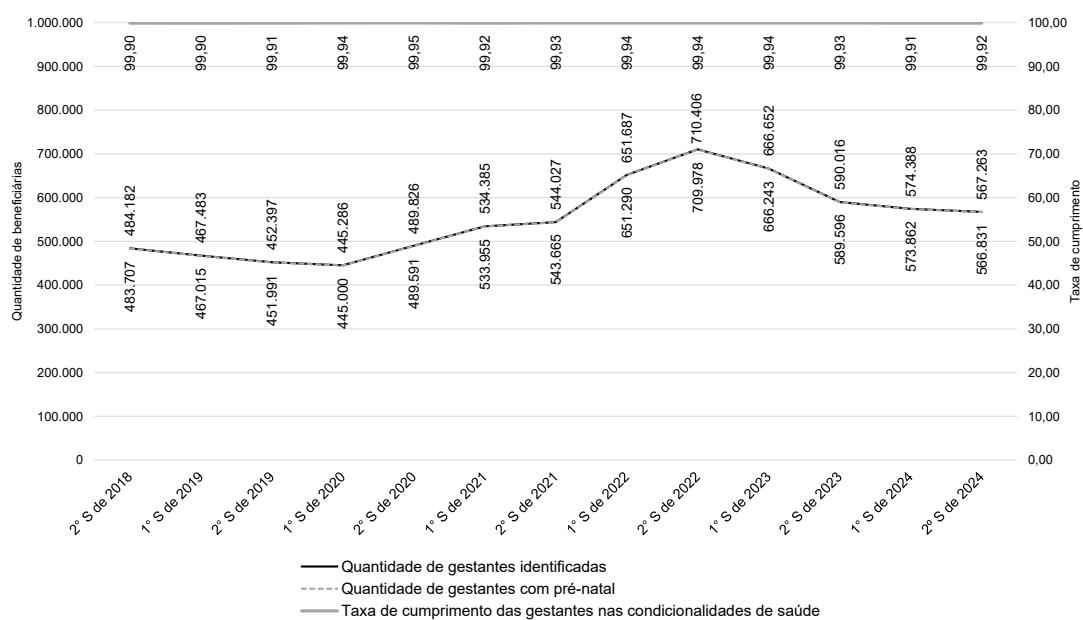
Gráfico 5 - Público de condicionalidades de saúde e acompanhadas - Mulheres (em milhões) - Brasil, 2018 a 2024



Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Em relação às beneficiárias gestantes identificadas no acompanhamento de condicionalidades do PBF, desde o 2º semestre de 2018, a taxa de cumprimento do pré-natal é próxima a 100%.

Gráfico 6 - Quantidade de gestantes identificadas, gestantes com pré-natal em dia e taxa de cumprimento nas condicionalidades de saúde - Gestantes - Brasil, 2018 a 2024



Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

4. RESULTADOS DAS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO

Nas condicionalidades de educação, é monitorado o cumprimento da frequência escolar mínima dos beneficiários com 6 a 18 anos incompletos. O acompanhamento de condicionalidades de educação, diferentemente das condicionalidades de saúde, foi interrompido de março de 2020 até o final de 2021 e, ainda, nos dois primeiros períodos⁷ de acompanhamento de 2022, no qual se insere o curto período de implementação do Programa Auxílio Brasil (PAB) e do novo Sistema Presença que à época foi desenvolvido e estava sob responsabilidade do INEP.

O Sistema Presença é o instrumento pelo qual se registra a frequência escolar mensal dos beneficiários acompanhados. Assim, na realidade, o acompanhamento de condicionalidades de educação, voltou a operar somente no 3º período de 2022, portanto, no bimestre de junho/julho de 2022.

Ainda em 2022, foram incorporados ao público de condicionalidades com exigência de frequência escolar mensal mínima de 60%, os beneficiários de 4 a 5 anos de idade, assim como o público de 18 a 21 anos incompletos com educação básica incompleta, com exigência de frequência escolar mensal mínima de 75%⁸. O Novo PBF, iniciado em março de 2023, manteve os públicos de 4 a 6 anos incompletos com exigência de frequência escolar mensal mínima de 60%, e o de 6 a 18 anos incompletos com exigência de frequência mínima de 75%.

Recompondo a série histórica do acompanhamento de condicionalidades somente para o público de 6 a 18 anos incompletos, desde o 1º período de 2009 (fev./mar.), o Programa registrou a maior taxa de acompanhamento no 5º período de 2018, com 93,8% do público acompanhado. É importante frisar que a taxa de acompanhamento se refere à cobertura da captação das informações relativas à frequência escolar dos beneficiários que devem ser acompanhados e não ao cumprimento da frequência mínima exigida.

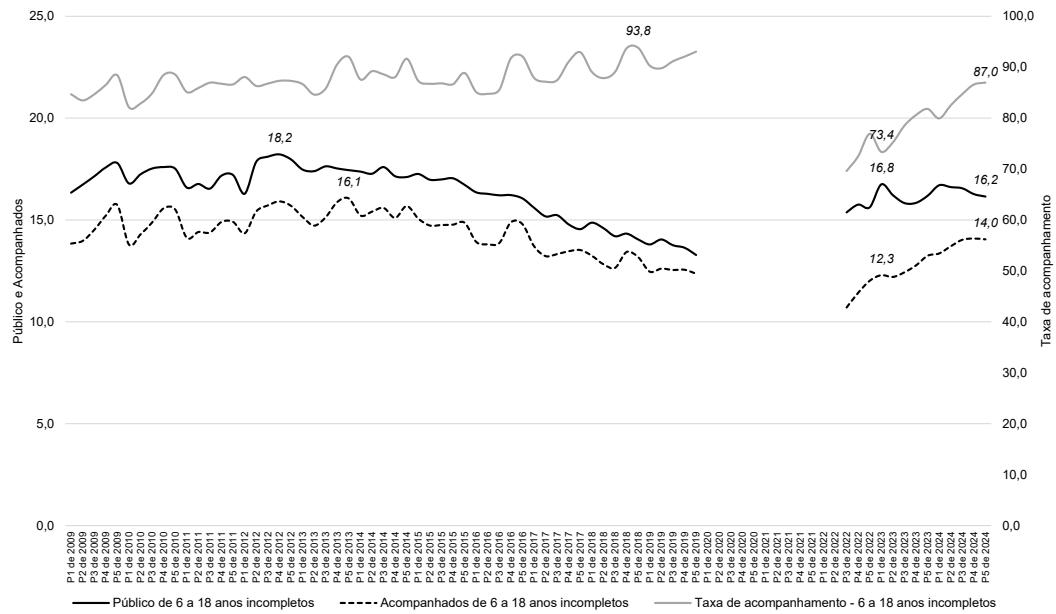
Entre o 1º período de 2009 e o 5º período de 2024 (out./nov.), o quantitativo do público de condicionalidades de 6 a 18 anos incompletos manteve uma tendência de aumento gradual até 2013, saindo de 16,3 milhões de beneficiários a serem acompanhados no 1º período de 2009, atingindo a máxima no 4º período de 2012. Desde então, o quantitativo deste público passa a decrescer em tendência consistente, atingindo o menor valor no 5º período de 2019 com aproximadamente 13,3 milhões de beneficiários a serem acompanhados. No entanto, essa tendência é revertida com as

⁷ Os períodos de acompanhamento de educação correspondem aos bimestres escolares, sendo: 1º período (fevereiro e março), 2º período (abril e maio), 3º período (junho e julho), 4º período (agosto e setembro) e 5º período (outubro e novembro).

⁸ Portaria MC Nº 766, de 20 de abril de 2022 - Portaria de Condisionalidades do PAB.

novas expansões no Programa em 2022, ainda no âmbito do PAB. A partir de 2023, no Novo PBF, o público de 6 a 18 anos incompletos tem oscilado, em média, em pouco mais de 16 milhões de beneficiários a cada período de acompanhamento.

Gráfico 7 - PÚBLICO DE CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO, ACOMPANHADOS NA FREQUÊNCIA ESCOLAR (EM MILHÕES) E TAXA DE ACOMPANHAMENTO (%) DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - 6 A 18 ANOS INCOMPLETOS - BRASIL, 2009-2024



Fonte: Sistema de Informações de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

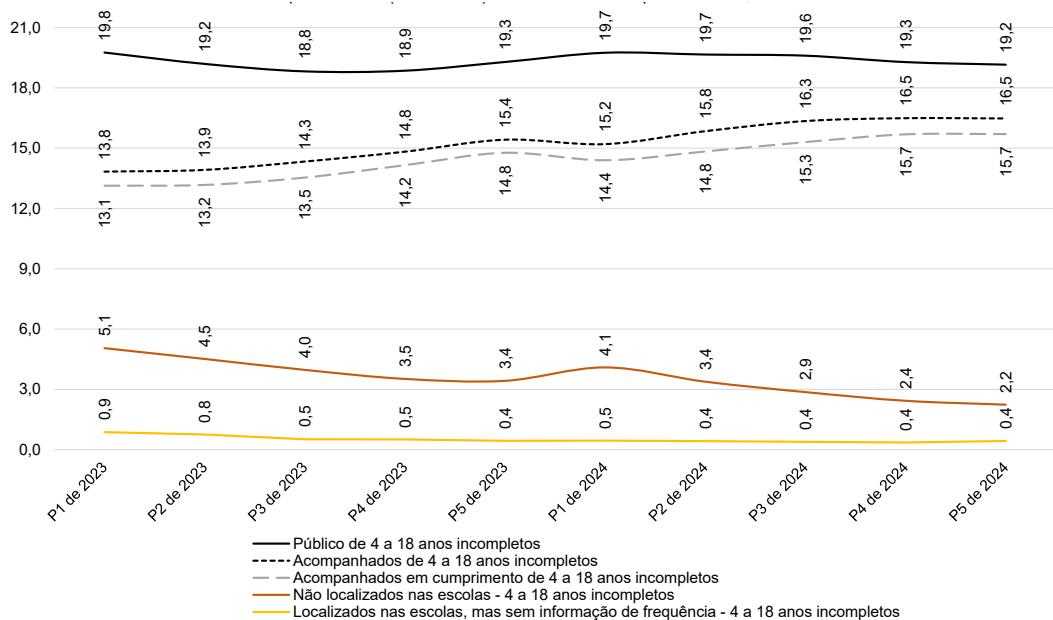
No âmbito do Novo Bolsa Família, para o público de 6 a 18 anos incompletos, estabeleceu-se, nos últimos dois anos, uma acelerada tendência de ampliação do acompanhamento. Saindo de 12,3 milhões beneficiários acompanhados no 1º período de 2023, com uma taxa de acompanhamento de 73,4%, para pouco mais de 14 milhões de acompanhados no 5º período de 2024, quando a taxa de acompanhamento totalizou 87%. Nos últimos 2 anos, a ampliação da quantidade de beneficiários acompanhados foi de aproximadamente 1,8 milhão de beneficiários, o que corresponde a uma variação de 14,3%.

A análise do público de 6 a 18 anos incompletos é importante para uma contextualização maior do desempenho do programa nas condicionalidades, pois este recorte etário permaneceu como público de condicionalidades de educação desde a implementação do Programa, sendo possível, portanto, a produção de uma série histórica longa. Por outro lado, a incorporação do acompanhamento da frequência escolar para o público de 4 a 6 anos incompletos no Novo Bolsa Família traz novos desafios para a gestão de condicionalidades, em virtude da ampliação do público a ser acompanhado e especificidades e desafios que a oferta do ensino pré-escolar engendra. As análises a seguir se basearão, portanto, nos resultados recentes do acompanhamento nas

condicionalidades de educação no âmbito do Novo PBF, mas especificamente para o biênio de 2023 a 2024.

O público de condicionalidades de 4 a 18 anos incompletos tem oscilado ao longo dos períodos de 2023 a 2024 na vizinhança do patamar de 19 milhões de beneficiários. O quantitativo de beneficiários com a frequência escolar acompanhada apresentou tendência de aumento continuado saindo de 13,8 milhões de beneficiários acompanhados no 1º período de 2023 para 16,5 milhões no 5º período de 2024, representando um aumento de 2,6 milhões de beneficiários acompanhados.

Gráfico 8 - Público de condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família segundo diferentes situações de acompanhamento (em milhões) - 4 a 18 anos incompletos - Brasil, 2023-2024



Fonte: Sistema de Informações de Condisionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Consequentemente, a ampliação do quantitativo de acompanhados se reflete na taxa de acompanhamento dos beneficiários de 4 a 18 anos incompletos. No 1º período de 2023, registrou-se uma taxa de 70% que, progressivamente, ao longo dos períodos de 2023 a 2024, atingiu 86% no 5º período de 2024.

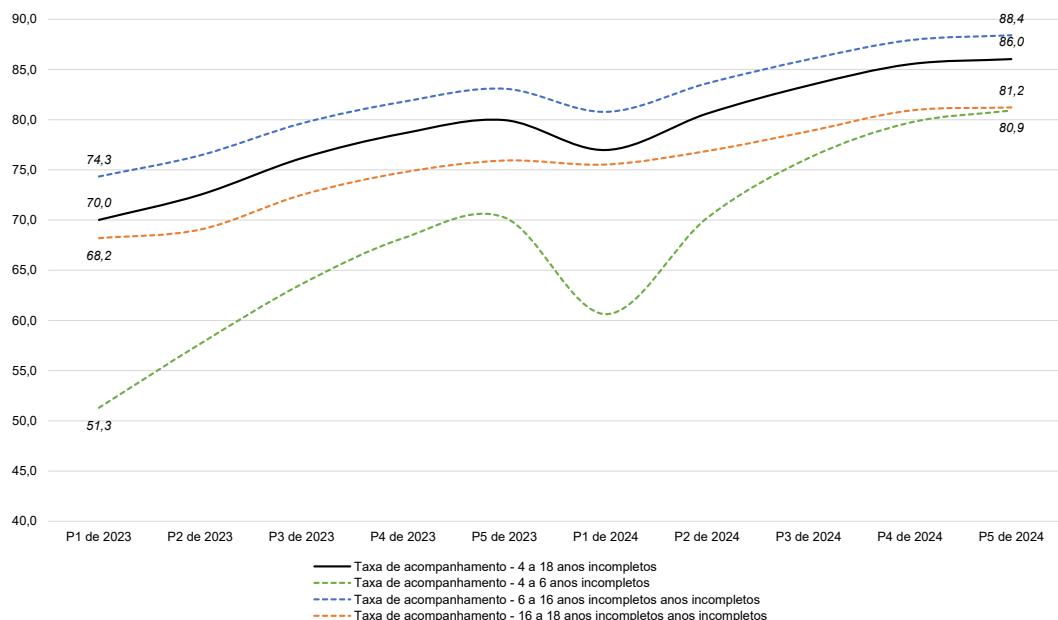
Dentre os acompanhados, o percentual de beneficiários que cumpre a frequência mínima exigida oscila no entorno de 95% ao longo do período. As taxas de cumprimento apresentam tendência estável já observada nas séries históricas longas do Programa para o público de 6 a 18 anos incompletos, situando-se normalmente acima de 95%. Importante lembrar que o não cumprimento da frequência mínima pode ser causado por motivos alheios à vontade de suas famílias (emergências e/ou calamidade pública, greves, motivos de saúde etc.) e, portanto, justificáveis. As demais situações

geram a repercussão de condicionalidades com uma graduação de efeitos que vão de advertência à suspensão dos benefícios. Neste processo é fundamental a atuação da assistência social que deve fazer o acompanhamento dessas famílias, por forma a mitigar suas vulnerabilidades e riscos sociais, uma vez que o não cumprimento de condicionalidades pode indicar um agravamento na situação de vulnerabilidade a que estão sujeitos essas famílias e seus membros.

Destaca-se que o foco analítico deste artigo é a cobertura do acompanhamento, ou seja, as taxas de acompanhamento enquanto indicador síntese do desempenho do Programa em condicionalidades. Necessariamente, a ampliação dos beneficiários acompanhados no biênio 2023 a 2024 é acompanhada da redução do quantitativo de beneficiários que não tiveram informações de frequência escolar, sejam aqueles que foram localizados em escolas pelos operadores municipais, mas principalmente, aqueles que não foram localizados nas escolas no acompanhamento (usualmente referidos por NLOC).

O quantitativo de beneficiários não localizados nas escolas apresenta uma sustentada tendência de queda nos períodos que perfazem os anos de 2023 e 2024, saindo de 5,1 milhões de beneficiários NLOC no 1º período de 2023, representando pouco mais de 25% do público deste período, para 2,2 milhões no 5º período de 2024, traduzindo-se em 11,7% deste público.

Gráfico 9 - Taxas de acompanhamento do público de condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família segundo recortes etários específicos - Brasil, 2023 e 2024



Fonte: Sistema de Informações de Condisionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Em 2024, observa-se a convergência das taxas de acompanhamento analisadas por públicos etários correspondentes às diferentes etapas do ensino básico. Em termos relativos, a maior ampliação na cobertura do acompanhamento ocorreu entre os beneficiários de 4 a 6 anos incompletos, partindo de uma taxa de acompanhamento de 51,3% no 1º período de 2023, atingindo 80,9% no 5º período de 2024, o que representa um aumento de 29,6 pontos percentuais (pp). Comparativamente, os recortes de 6 a 16 anos incompletos e de 16 a 18 anos incompletos tiveram ampliações menores, de 14,1 pp e 13,0 pp, respectivamente. Porém, as suas taxas de acompanhamento já estavam em patamares mais altos no 1º período de 2023.

Apesar da convergência das taxas de acompanhamento e tendência de ampliação da cobertura do acompanhamento da frequência escolar, verificaram-se maiores incidências de não localizados nas escolas entre o público de 4 a 6 anos incompletos e de 16 e 18 anos incompletos. No 5º período de 2024, o percentual de não localizados no resultado do acompanhamento para os dois recortes foi de 16,8% e 16,1%, respectivamente, enquanto entre o público de 6 a 16 anos incompletos a taxa foi de 9,4%.

Tabela 1 - Distribuição do público total de condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família segundo recortes etários e segundo resultado do acompanhamento - Brasil, 2024

4 a 6 anos incompletos	P1 de 2024	P2 de 2024	P3 de 2024	P4 de 2024	P5 de 2024
Acompanhados na frequência escolar	1.844.049	2.136.735	2.319.944	2.400.378	2.430.076
Frequência acima da exigida	1.755.049	2.015.442	2.209.194	2.297.003	2.322.025
Frequência abaixo da exigida com justificativa	63.418	87.358	71.504	62.709	63.667
Frequência abaixo da exigida	25.582	33.935	39.246	40.666	44.384
Não acompanhados	1.197.393	906.047	725.650	610.956	573.177
Não localizados nas escolas	1.135.636	842.798	669.349	552.909	504.967
Localizados nas escolas, mas sem informação de frequência	61.757	63.249	56.301	58.047	68.210
Público total	3.041.442	3.042.782	3.045.594	3.011.334	3.003.253
Taxa de acompanhamento	60,6	70,2	76,2	79,7	80,9
Taxa de cumprimento	95,2	94,3	95,2	95,7	95,6
Percentual de não localizados	37,3	27,7	22,0	18,4	16,8

6 a 16 anos incompletos	P1 de 2024	P2 de 2024	P3 de 2024	P4 de 2024	P5 de 2024
Acompanhados na frequência escolar	11.374.566	11.599.068	11.721.606	11.622.744	11.452.282
Frequência acima da exigida	10.896.612	10.945.705	11.230.204	11.160.624	11.015.375
Frequência abaixo da exigida com justificativa	259.093	371.367	205.359	162.911	154.512
Frequência abaixo da exigida	218.861	281.996	286.043	299.209	282.395
Não acompanhados	2.706.180	2.270.838	1.907.552	1.597.013	1.501.200
Não localizados nas escolas	2.387.506	1.983.854	1.648.707	1.362.371	1.219.595
Localizados nas escolas, mas sem informação de frequência	318.674	286.984	258.845	234.642	281.605
Público total	14.080.746	13.869.906	13.629.158	13.219.757	12.953.482
Taxa de acompanhamento	80,8	83,6	86,0	87,9	88,4
Taxa de cumprimento	95,8	94,4	95,8	96,0	96,2
Percentual de não localizados	17,0	14,3	12,1	10,3	9,4

16 a 18 anos incompletos	P1 de 2024	P2 de 2024	P3 de 2024	P4 de 2024	P5 de 2024
Acompanhados na frequência escolar	1.983.535	2.110.819	2.307.887	2.468.846	2.597.093
Frequência acima da exigida	1.747.810	1.876.254	2.079.523	2.230.722	2.364.929
Frequência abaixo da exigida com justificativa	122.790	83.693	52.424	35.398	31.232
Frequência abaixo da exigida	112.935	150.872	175.940	202.726	200.932
Não acompanhados	642.375	634.592	619.279	582.555	600.581
Não localizados nas escolas	570.430	555.417	546.790	516.519	514.703
Localizados nas escolas, mas sem informação de frequência	71.945	79.175	72.489	66.036	85.878
Público total	2.625.910	2.745.411	2.927.166	3.051.401	3.197.674
Taxa de acompanhamento	75,5	76,9	78,8	80,9	81,2
Taxa de cumprimento	88,1	88,9	90,1	90,4	91,1
Percentual de não localizados	21,7	20,2	18,7	16,9	16,1

Fonte: Sistema de Informações de Condicionais do Programa Bolsa Família (SICON). Elaboração própria.

Em relação ao público de 4 a 6 anos incompletos, a maior incidência de NLOC pode estar atrelada a dificuldades não somente restritas à capacidade de gestão intersetorial ou ao próprio fluxo informacional que as condicionalidades requerem, como também à insuficiência na oferta de vagas na pré-escola. Já em relação ao público de 16 a 18 anos incompletos, existem aspectos associados aos riscos de evasão e abandono escolar que são mais intensos neste recorte etário.

Por outro lado, é importante destacar que um estudo de pareamento de dados entre os resultados do 4º período de 2023 com os dados preliminares do Censo Escolar de 2023, em parceria com o INEP, identificou no Sistema Presença que, dos mais de 3,5 milhões de não localizados nas escolas, 2,3 milhões foram encontrados com matrículas reportadas no Censo Escolar, ou seja, 67,4% dos então não localizados à época⁹. Há evidências, portanto, de que parte relevante da situação de não localização de beneficiários nas escolas advém de lacunas e deficiências do acompanhamento e consequente captação insuficiente das informações requeridas pelos operadores municipais. Nesse sentido, outras ações têm sido desenvolvidas para auxiliar o processo de acompanhamento das condicionalidades na Educação.

Durante os anos de 2023 e 2024 foram realizadas várias ações de povoamento das informações de ano e série dos beneficiários acompanhados no sistema Presença no Cadastro Único, com o objetivo de qualificar as informações educacionais dos públicos para acompanhamento. Assim, o Cadastro Único incorpora informações de escola, ano e série escolar mais atualizadas que porventura venham a ser captadas no âmbito do Sistema Presença. Ou seja, ao longo do tempo, os arquivos enviados ao MEC que contêm as informações dos beneficiários a serem acompanhados e que serão carregados no sistema Presença para registro da frequência escolar, passam também a incorporar atualizações identificadas e informadas no Sistema Presença pelos operadores municipais no acompanhamento de condicionalidades.

Outras ações importantes incluíram também a disponibilização de listas de beneficiários não localizados, publicadas individualmente, por município, no sistema SIGPBF, provendo assim os técnicos/gestores municipais da assistência social com informações importantes sobre esses beneficiários e, ainda, o envio de ativos (mensagens) de SMS aos responsáveis de famílias com membros na situação de não localizados.

O avanço da cobertura do acompanhamento de condicionalidades é central para a produção de evidências sobre as principais vulnerabilidades e riscos que podem comprometer o acesso, a permanência e a progressão dos beneficiários no ensino básico. Neste sentido, as situações de não localização de beneficiários nas escolas, ainda que insuficientes para constatar inequivocadamente o não acesso, o abandono ou a evasão escolar, são evidências fundamentais para todos os níveis de gestão

compartilhada do programa e necessárias para a qualificação do processo de acompanhamento de condicionalidades e de seus resultados e, sobretudo, para a efetiva promoção e garantia de direitos básicos das famílias beneficiárias.

5. CONCLUSÕES

O Novo Programa Bolsa Família (PBF) nasce em 2023 em um contexto de expansão com pouco mais de 21 milhões de famílias atendidas, ampliando sua escala e cobertura em todo território nacional. Além dos desafios decorrentes do novo escopo, destacam-se aqueles inerentes à rearticulação e mobilização da rede gestora municipal e estadual para o acompanhamento de condicionalidades dos beneficiários, tendo em vista a descontinuidade do Sistema Presença durante o ano de 2020, com nova implementação apenas no 3º período de 2022 no âmbito do Programa Auxílio Brasil (PAB), assim como, a suspensão da exigência do cumprimento de condicionalidades durante um período de 2 anos (entre março de 2020 a março de 2022), em virtude da pandemia do Covid-19.

O Novo Bolsa Família retoma as condicionalidades, enquanto papel de indutor de acesso a direitos sociais básicos para as parcelas mais vulneráveis da população. Mais do que compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, as condicionalidades representam o compromisso do Poder Público em garantir o acesso e a permanência nas escolas de beneficiários de 4 a 18 anos incompletos, assim como o acesso à atenção primária em saúde para mulheres e crianças de 0 a 7 anos incompletos.

Nos dois primeiros anos de implementação do Novo PBF, o Programa tem conseguido, de forma sustentada e progressiva, aumentar a cobertura do acompanhamento dos públicos de condicionalidades, tanto na área da educação quanto na área da saúde. Em termos absolutos, o Programa alcançou novos patamares em 2024, superando as máximas históricas de beneficiários acompanhados na saúde e educação. Para o alcance desses resultados, foi fundamental a atuação de todos os entes partícipes da gestão compartilhada do Programa. Contudo, é necessário que todos continuem se apropriando dos resultados consolidados da gestão de condicionalidades para o planejamento de ações de qualificação da gestão de condicionalidades.

O estudo de pareamento de dados entre os resultados do 4º período de 2023 com os dados preliminares do Censo Escolar de 2023 identificou que, dos cerca de 3,5 milhões de não localizados nas escolas do acompanhamento do Sistema Presença, 2,3 milhões foram encontrados com matrículas reportadas no Censo Escolar, ou seja, 67,4% dos então não localizados à época. Esses resultados já denotavam um potencial de acompanhamento de 93,9%, se juntarmos as informações dos acompanhados, dos localizados sem informação de frequência e do conjunto de beneficiários identificados com matrículas no Censo Escolar.

Historicamente, o Programa Bolsa Família atingiu máximas nas taxas de acompanhamento a partir de 2013, rompendo patamares acima de 90%, normalmente, nos últimos períodos anuais. Salienta-se que, em 2013, o público a ser acompanhado era composto pelos beneficiários de idades entre os 6 a 18 anos incompletos, não integrando, portanto, beneficiários em idade escolar da pré-escola (4 a 6 anos incompletos). O resultado do último período de 2024 atingiu 86% de acompanhados, se aproximando das máximas históricas atingidas até 2019. Isto, em um contexto de ampliação do público a ser acompanhado com a inclusão da faixa etária 4 a 6 anos incompletos.

Por último, devem ser mencionadas as diversas iniciativas desenvolvidas pelo MDS, incluindo a retomada de fóruns com gestores municipais e estaduais para construção e mobilização de iniciativas de aprimoramento da gestão intersetorial do Programa, maior disponibilidade de informações e relatórios para os gestores municipais e estaduais em seus sistemas informacionais, assim como, melhorias sistêmicas, como, por exemplo, o povoamento de informações do Sistema Presença no Cadastro Único para Programas Sociais. Essas ações desenvolvidas, desde a retomada do Programa em março de 2023, se revelaram fundamentais para a trajetória sustentada de ampliação do acompanhamento de condicionalidades de educação e de saúde do PBF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de janeiro de 2004.

_____. **Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 20 de setembro de 2004.

_____. **Lei Nº 14.601 de 19 de junho de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União de 20 junho de 2023.

_____. **Portaria MDS Nº 1.058 de 18 de fevereiro de 2025.** Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União de 19 de fevereiro de 2024.

_____. **Portaria MC Nº 766 de 20 de abril de 2022.** Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, revoga a Portaria MDS nº 251, de 12 de dezembro de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26 de abril de 2022.

_____. **Notas técnicas CGIN/DECON/SENARC nº 6/2023, nº 8/2023 e nº 1/ 2024.** Apresenta os resultados do pareamento do público não localizado nas escolas no acompanhamento de condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família do 3º período de 2023 (P32023) com os resultados preliminares do Censo Escolar de 2023. Processo e respectivas análises complementares. Processo SEI 71000.064235/2073-72, documentos SEI nº 14952625, 14424851 e 14556147.

03

A RELAÇÃO DAS CONDICIONALIDADES COM A MOBILIDADE SOCIAL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Pedro H. Chaves Maia^{1,2}

Helena Laneuville¹

Leandro da Rocha¹

Abril de 2025

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) consolidou-se como um dos principais instrumentos de combate à pobreza no Brasil nas últimas duas décadas. Criado a partir da unificação e expansão de diversos programas sociais já existentes, o PBF foi inspirado no modelo de transferências condicionadas de renda (CCTs). O programa alia a concessão de benefícios monetários a famílias de baixa renda ao cumprimento de condicionalidades vinculadas ao comportamento de seus membros, especialmente no que se refere à frequência escolar de crianças e adolescentes e ao acompanhamento em saúde de gestantes e crianças. Essa arquitetura tem um objetivo duplo: prover alívio imediato da pobreza e fomentar, por meio da formação de capital humano, a redução da transmissão intergeracional da pobreza (FISZBEIN; SCHADY, 2009; MOLINA MILLÁN *et al.*, 2019; FASSARELLA *et al.*, 2024).

A literatura documenta extensivamente os efeitos positivos dos CCTs sobre indicadores como matrícula escolar, frequência às aulas e utilização de serviços de saúde preventiva (GARCIA; SAAVEDRA, 2023; FERNALD; GERTLER; NEUFELD, 2008). Estudos também apontam que, ao condicionar os benefícios a comportamentos desejáveis, os programas podem corrigir falhas de investimento familiar e melhorar o bem-estar agregado (MOOKHERJEE; NAPEL, 2021). Além disso, as condicionalidades podem contribuir para melhorar a focalização dos benefícios, funcionando como um filtro que favorece os mais vulneráveis

¹ Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds).

² EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE).

(BERGSTROM; DODDS, 2021). No entanto, os efeitos desses programas dependem criticamente de um componente muitas vezes negligenciado: a capacidade do Estado de monitorar e aplicar efetivamente essas exigências.

A maior parte dos estudos assume que o monitoramento das condicionalidades ocorre de forma universal e homogênea. No entanto, evidências sugerem que a frequência e a qualidade do acompanhamento variam significativamente entre localidades, refletindo desigualdades na capacidade administrativa e na oferta de serviços públicos (HEINRICH; KNOWLES, 2020). O monitoramento acaba sendo tratado como um elemento implícito da estrutura dos programas, sem mensurá-lo diretamente. Com isso, pouco se sabe sobre quais famílias são efetivamente acompanhadas, com que regularidade e como isso se relaciona com os resultados esperados das condicionalidades.

Neste artigo, nós contribuímos para preencher essa lacuna ao utilizar microdados administrativos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Cadastro Único para mensurar o monitoramento efetivo das condicionalidades de saúde e educação entre os anos de 2010 e 2023. Por meio da vinculação de bases censitárias, construímos um indicador de monitoramento anual por família, baseado na exigência de que todos os membros sujeitos às condicionalidades tenham sido acompanhados em todos os períodos exigidos no ano. Essa definição restritiva permite identificar a cobertura da ação estatal e, em seguida, analisar o cumprimento entre os monitorados.

Destarte, conduzimos nossa análise empírica em duas etapas. Na primeira, delineamos o panorama do acompanhamento das condicionalidades tanto no espaço quanto no tempo, dedicando enfoque às condicionalidades de educação.

Na segunda, conduzimos um exercício empírico para identificar em que medida há associação estatística entre o cumprimento das condicionalidades e a mobilidade social³ dos dependentes das famílias inscritas no PBF. Discutimos, ainda nesse segundo momento, as possíveis ramificações de longo prazo do cumprimento das condicionalidades do PBF para os indivíduos que não conseguiram se emancipar desse programa governamental aos 24 anos.

Os resultados do estudo indicam que o monitoramento das condicionalidades do PBF apresenta ampla variação entre regiões e ao longo do tempo, sendo mais frequente nas áreas litorâneas e nas regiões com maior capacidade institucional. Apesar da taxa média de monitoramento ter permanecido estável em torno de 60% entre 2010 e 2023 (excluindo-se o período da pandemia), a taxa de cumprimento entre os monitorados foi elevada, acima de 90% para saúde e educação.

3 Utilizamos o termo mobilidade social de forma ampla, referindo-nos à mudança de posição dos indivíduos na estrutura de estratificação social, aproximada neste estudo pela emancipação de programas sociais e por indicadores de educação e inserção no mercado de trabalho.

A análise econométrica mostra que o cumprimento consistente das condicionalidades educacionais durante a adolescência está positivamente associado a resultados mais favoráveis no início da vida adulta, aos 24 anos. Jovens cujas famílias cumpriram as exigências do programa apresentam maior probabilidade de concluir o ensino médio, superar a escolaridade da mãe e estar inseridos no mercado de trabalho – especialmente entre os homens. Entre as mulheres, observa-se também uma menor probabilidade de permanecer dependente de programas sociais, o que sugere maior mobilidade social ascendente. De forma importante, há evidências de que os jovens que ainda figuram no Cadastro Único aos 24 anos apresentam maior escolaridade quando suas famílias cumprem as condicionalidades, o que pode indicar uma fase transitória de investimento em capital humano ainda não refletida em rendas suficientes para a saída da pobreza.

O artigo está organizado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta o contexto institucional; a Seção 3 descreve os dados e a construção das variáveis; a Seção 4 apresenta a análise empírica e os principais resultados; e a Seção 5 discute as implicações e caminhos para avanços na gestão das condicionalidades.

2. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Esta seção é dividida em duas partes. Na primeira, descrevemos as condicionalidades do Bolsa Família, isto é, as obrigações que a família deve cumprir para continuar recebendo benefícios. Na segunda, explicamos como esse cumprimento é monitorado.

2.1. Condisionalidades de Saúde e Educação

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004. Inicialmente, previa benefícios variáveis para gestantes, nutrizes e crianças de até 15 anos. As condisionalidades de saúde envolviam acompanhamento pré-natal para gestantes e, para crianças até 7 anos, vacinação em dia e verificação semestral de peso e altura. As condisionalidades de educação exigiam frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos.

A partir de 2007, foi incluído o Benefício Variável Jovem, estendendo as condisionalidades educacionais para adolescentes de 16 a 17 anos, com exigência de frequência mínima de 75%.⁴ Em 2021, o Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil e as regras de frequência foram ajustadas para 60% para crianças entre 4

⁴ Medida Provisória nº 411/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.692/2008.

e 5 anos e 75% para jovens entre 6 e 21 anos.^{5,6} Em 2023, o Novo Bolsa Família foi introduzido, com benefícios por composição familiar que incluíam pessoas entre 0 e 17 anos, gestantes e nutrizes. As condicionalidades são as mesmas do Auxílio Brasil, exceto pela exigência de frequência escolar para pessoas entre 18 e 21 anos.

**Tabela 1: Frequência Escolar Mínima Exigida como Condicionalidade –
Bolsa Família (PBF) e Auxílio Brasil**

Faixa Etária	Antigo PBF		Auxílio Brasil	Novo PBF
	2003-2007	2007-2021	2022-2023	2023-2025
4 a 5 anos	-	-	60%	60%
6 a 15 anos	85%	85%	75%	75%
16 a 17 anos	-	75%	75%	75%
18 a 21 anos*	-	-	75%	-

* Não concluíram a educação básica.

A Tabela 1 resume as exigências de educação por faixa etária entre 2003 e 2025. As condicionalidades de saúde permaneceram estáveis: gestantes devem fazer o pré-natal e crianças até 7 anos devem passar por acompanhamento semestral e manter o calendário vacinal atualizado.

2.2. Monitoramento das Condicionalidades

O monitoramento envolve diversos órgãos e esferas de governo, sendo realizado de forma descentralizada. O MDS identifica o público com base na folha de pagamentos e no Cadastro Único, e repassa essas informações ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação⁷. Os dados são consolidados no Sistema de Condicionalidades (Sicon), que é compartilhado com estados e municípios. As condicionalidades são acompanhadas no âmbito municipal e as informações registradas nos respectivos sistemas. As repercussões iniciam com notificação e podem ser interrompidas por recurso junto à assistência social.

As condicionalidades de educação são monitoradas de forma bimestral, com exceção dos meses de dezembro e janeiro, quando não há acompanhamento escolar. O processo de monitoramento segue uma linha do tempo definida: a coleta de informações sobre frequência ocorre nos dois primeiros meses do bimestre; em seguida, os dados são registrados, analisados e podem gerar repercuções administrativas, como advertências ou bloqueios de benefício, nos meses subsequentes. Recursos administrativos, caso necessários, são geralmente analisados no bimestre seguinte.

5 O Auxílio Brasil foi instituído pela Lei no 14.284/2021.

6 Em relação aos jovens entre 18 e 21 anos, a regra de frequência diz respeito àqueles que não tenham concluído a Educação Básica

7 A folha de pagamentos do Bolsa Família é construída com base no Cadastro Único do mês anterior.

No caso das condicionalidades de saúde, o monitoramento é semestral, com dois períodos principais de acompanhamento por ano. A coleta e registro dos dados ocorrem ao longo de seis meses, com repercussões administrativas no semestre seguinte. Além disso, o Sistema de Gestão do PBF em Saúde inclui normativas específicas para identificar mulheres beneficiárias gestantes durante o período de acompanhamento. Essas gestantes, além de serem monitoradas durante o pré-natal, também passam a receber benefícios adicionais vinculados ao programa.

O descumprimento acarreta advertência, bloqueio por um mês (com liberação no mês seguinte), e, em caso de reincidência, suspensão do benefício por dois meses, sem restituição. Desde 2012, a exclusão definitiva só ocorre após acompanhamento da assistência social. Nesse processo, a família deve permanecer ao menos seis meses sem novas suspensões ao longo de um período de atenção de 12 meses. Caso contrário, pode ser desligada do programa ou perder o benefício relativo ao adolescente.

3. DADOS

Construímos duas bases de dados para conduzir nossas análises. A primeira, descrita na Subseção 3.1, caracteriza o acompanhamento e cumprimento das condicionalidades de saúde e educação impostas a cada família beneficiária para permanecer no PBF. A segunda, caracterizada na Subseção 3.2, é usada para medir a associação entre o cumprimento de condicionalidades e a mobilidade social de jovens entre 13 e 17 anos com diferentes características individuais e familiares.

3.1. Acompanhamento das Famílias no PBF

Utilizamos os dados de acompanhamento de condicionalidades cedidos pelo MDS para identificar o universo de famílias que se enquadram em alguma das condições impostas para permanência no programa em pelo menos um período de acompanhamento. Para cada uma dessas famílias, identificamos: (i) aquelas que foram ativamente monitoradas em relação à saúde e educação; e (ii) aquelas que foram monitoradas e cumpriram as condicionalidades de educação e saúde.

Foram cedidas duas bases de dados referentes ao cumprimento de condicionalidades entre 2010 e 2023. A primeira contém todas as gestantes e as crianças de até 7 anos que constam na folha de pagamento do PBF no período de referência para o acompanhamento semestral das condicionalidades de saúde. A segunda contém informações sobre a frequência de todas as crianças em idade escolar na folha de pagamentos do período de referência para cada acompanhamento bimestral das

condicionalidades de educação. Ambas as bases de dados incluem um identificador para cada pessoa e família, o período de acompanhamento, uma variável que identifica se as autoridades obtiveram as informações necessárias (i.e. se a família foi monitorada), uma variável que indica se a família cumpriu as condicionalidades e o município de residência. Para manter a consistência temporal, consideramos apenas as observações referentes a crianças de 6 a 17 anos⁸.

Obtivemos a base de dados utilizada neste estudo em três passos. O primeiro foi a agregação dos dados de condicionalidades de saúde e educação no nível de família para cada período de acompanhamento (semestral no caso da saúde, bimestral no caso da educação). O segundo foi a anualização das bases de dados, um passo importante para observar as informações de saúde e educação em um período de tempo comum e evitar eventuais oscilações sazonais (e.g. frequência escolar no início do ano letivo ser consistentemente diferente do final). O terceiro foi a junção das informações de saúde e de educação em uma base comum.

Para agregar cada base no nível de família, definimos que uma unidade familiar foi devidamente monitorada em um período de acompanhamento se as autoridades conseguiram obter as informações necessárias sobre todos os seus integrantes sujeitos a condicionalidades. De forma análoga, definimos que uma família foi monitorada e atendeu às condicionalidades se foi verificado que todos os membros da família sujeitos a monitoramento cumpriram as condições exigidas.

Para anualizar as bases, consideramos que uma família foi monitorada ou cumpriu condicionalidades em um dado ano caso o monitoramento ou cumprimento tenha sido verificado em todas as observações referentes à família naquele ano.

Quando a família muda de endereço, constando em mais de um município no ano de referência, consideramos apenas as observações do município de residência inicial. Esse município é então associado à sua respectiva região intermediária (RI)⁹. O procedimento evita a dupla contagem de famílias nas análises.

Por fim, as bases anualizadas foram unidas no nível de família e ano. Para o conjunto de famílias sujeitas a condicionalidades tanto de saúde quanto de educação, criamos variáveis específicas para denotar se a família foi monitorada e cumpriu todas as condicionalidades simultaneamente naquele ano. Considerou-se que uma família cumpriu todas as condicionalidades em um dado ano caso tenha cumprido todas as condicionalidades de saúde e educação do ano nas bases anualizadas

⁸ A partir de 2022, a base de educação informa a faixa etária dos jovens. Removemos crianças de 4 a 6 anos da amostra para garantir a consistência temporal, pois, antes de 2022, não havia condicionalidade de educação para este público (ver Tabela 1)

⁹ As Regiões Intermediárias de Articulação Urbana (RI) são divisões territoriais definidas pelo IBGE que agrupam municípios com base em critérios de articulação econômica e social. As RIs buscam refletir a influência de centros urbanos regionais sobre os municípios vizinhos, oferecendo uma unidade intermediária entre os níveis municipal e estadual para fins estatísticos e analíticos

Analogamente, considerou-se que a família foi monitorada caso as autoridades tenham monitorado a família tanto em termos de saúde quanto em relação à educação no ano de referência nas bases analizadas.

3.2. Condicionalidades e a Mobilidade Social de Jovens Beneficiários

Para investigar de que forma o cumprimento das condicionalidades do PBF ao longo da adolescência se associa a indicadores de inserção social e mobilidade no início da vida adulta, construímos uma base de dados combinando informações do Cadastro Único com a base descrita na subseção anterior. Esta base contém: (i) características individuais e familiares de todos os jovens nascidos em 1999 que foram beneficiários do PBF entre os 13 e 17 anos; (ii) informações sobre o acompanhamento e o cumprimento das condicionalidades do programa associadas à família de cada jovem; (iii) identificação daqueles que continuaram no Cadastro Único e no PBF aos 24 anos, sendo, portanto, de baixa renda ou pobres; (iv) informações sobre o nível educacional, a inserção no mercado de trabalho e a posição no domicílio dos jovens beneficiários que permaneceram no Cadastro Único aos 24 anos.

Para construir a base de dados de jovens nascidos em 1999 que foram beneficiários do PBF entre os 13 e 17 anos, utilizamos o Cadastro Único, que contém informações sobre os membros de famílias com renda abaixo de 1/2 salário mínimo per capita ou 3 salários mínimos no total. Estar no Cadastro é um pré-requisito para entrar na folha de pagamentos do PBF. Logo, podemos localizar a população de interesse ao buscar todos os nascidos em 1999 presentes no Cadastro entre 2012 e 2016 e identificados como beneficiários do PBF. Nos casos em que havia mais de uma observação associada a um jovem neste período, coletamos a mais antiga. Desta forma, obtivemos características individuais do jovem, como sexo, raça/cor e situação educacional. Além disso, identificamos a mãe do jovem a partir da estrutura familiar do Cadastro Único – definida como a mulher registrada como responsável ou cônjuge do responsável familiar – e construímos uma variável discreta referente à sua escolaridade.

A base resultante foi posteriormente vinculada ao Cadastro Único de 2023, permitindo verificar se cada jovem ainda estava presente no Cadastro e se integrava uma família beneficiária do PBF – portanto, abaixo da linha da pobreza – naquele ano. Adicionalmente, calculamos resultados educacionais e ocupacionais dos jovens presentes no Cadastro de 2023, aos 24 anos, com base nas variáveis de escolaridade, trabalho e posição no domicílio.

A base final incorpora informações de cumprimento de condicionalidades de saúde e educação por meio do Número de Inscrição Social (NIS) do responsável familiar associado a cada jovem. Computou-se então que a família foi monitorada a maior

parte do tempo (em relação à saúde, educação ou todas as condicionalidades ao mesmo tempo) caso tenha sido corretamente monitorada em pelo menos 50% dos anos em que apareceu na base de acompanhamento. Analogamente, consideramos que uma família teve um bom cumprimento das condicionalidades caso tenha cumprido as condicionalidades em pelo menos 50% dos anos em que apareceu na base de acompanhamento.

4. ANÁLISE EMPÍRICA

Nesta seção, exploramos as especificidades tanto do processo de monitoramento quanto do cumprimento das condicionalidades do PBF sob uma perspectiva puramente empírica. Em um primeiro momento, discutimos a estrutura dos dados e o cenário inferido acerca dessas variáveis de interesse. Em um segundo momento, conduzimos uma análise econométrica acerca da associação estatística entre o cumprimento das condicionalidades do PBF por uma família e os ganhos na mobilidade social de seus dependentes quando comparados àqueles não cumpridores das condicionalidades¹⁰.

4.1. Panorama do Acompanhamento das Condicionalidades

Quadro Geral: Começamos nossa análise empírica traçando um panorama do processo de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família no nível da RI, descrito na Tabela 2.

Percebemos que a verificação das condicionalidades envolve a obtenção de informação sobre um grande número de famílias. Na coluna 3 da Tabela 2, vemos que, entre 2010 e 2023, as RI possuíam uma média anual de 108,8 mil famílias beneficiárias do PBF e sujeitas a alguma condicionalidade. Este valor possui uma alta variância, com algumas RI alcançando 1,4 milhões de famílias beneficiárias e outras não atingindo 6 mil. A maior operação é o acompanhamento em saúde, com uma média anual de cerca de 102,1 mil famílias a serem acompanhadas, seguida por educação com 75,5 mil.¹¹

10 De forma importante, devido à falta de dados acerca do monitoramento quanto às condicionalidades de educação durante o período da pandemia de COVID-19 (2020 e 2021), nossa análise empírica não cobre perfeitamente todo o período de estudo (2010-2023). De forma a garantir a consistência do tratamento empírico, portanto, removemos os dados de saúde durante o mesmo intervalo temporal da amostra.

11 O que implica que cerca de 63% das famílias com condicionalidades têm condições ligadas tanto à saúde quanto à educação.

Diante disso, o principal gargalo de todo o processo é a obtenção das informações necessárias – o monitoramento – e não o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias monitoradas. Em média, 60% das famílias de uma RI que precisam de acompanhamento são devidamente monitoradas. O monitoramento nas condicionalidades específicas de educação e saúde é semelhante, estando ao redor de 70%. Das famílias monitoradas, cerca de 93% cumprem todas as condicionalidades a elas impostas.

Tabela 2: Estatísticas Descritivas do Acompanhamento de Condisionalidades no Período entre 2010 e 2023 (exceto pandemia)

	Educação	Saúde	Total
Número Médio de Famílias/Ano (em 10.000)	7.56	10.21	10.88
Desvio-Padrão (em 10.000)	8.85	12.20	13.03
Taxa de Monitoramento	76,1%	69,6%	60.7%
Taxa de Cumprimento (entre monitoradas)	93,4%	96,5%	93,4%

Notas: Os valores apresentados são médias anuais do período de 2010 a 2023, excluindo informações de 2020 e 2021. A primeira coluna caracteriza as condicionalidades de educação em um dado ano: a média e o desvio padrão do número de famílias com alguma condicionalidade de saúde nas RI, o percentual dessas famílias que tiveram todas as condicionalidades de saúde monitoradas no ano (taxa de monitoramento) e o percentual das famílias monitoradas que cumpriram todas as imposições (taxa de cumprimento). A segunda coluna faz o mesmo exercício para as condicionalidades de saúde. A terceira coluna caracteriza o grupo de famílias sobre as quais incide pelo menos uma condicionalidade (seja de saúde, de educação ou de ambas). Neste caso, a taxa de monitoramento se refere ao percentual médio de famílias que têm todas as condicionalidades aplicáveis devidamente monitoradas. A taxa de cumprimento, por sua vez, é o percentual médio de famílias monitoradas por todas as condicionalidades aplicáveis que cumpriu todos os requisitos.

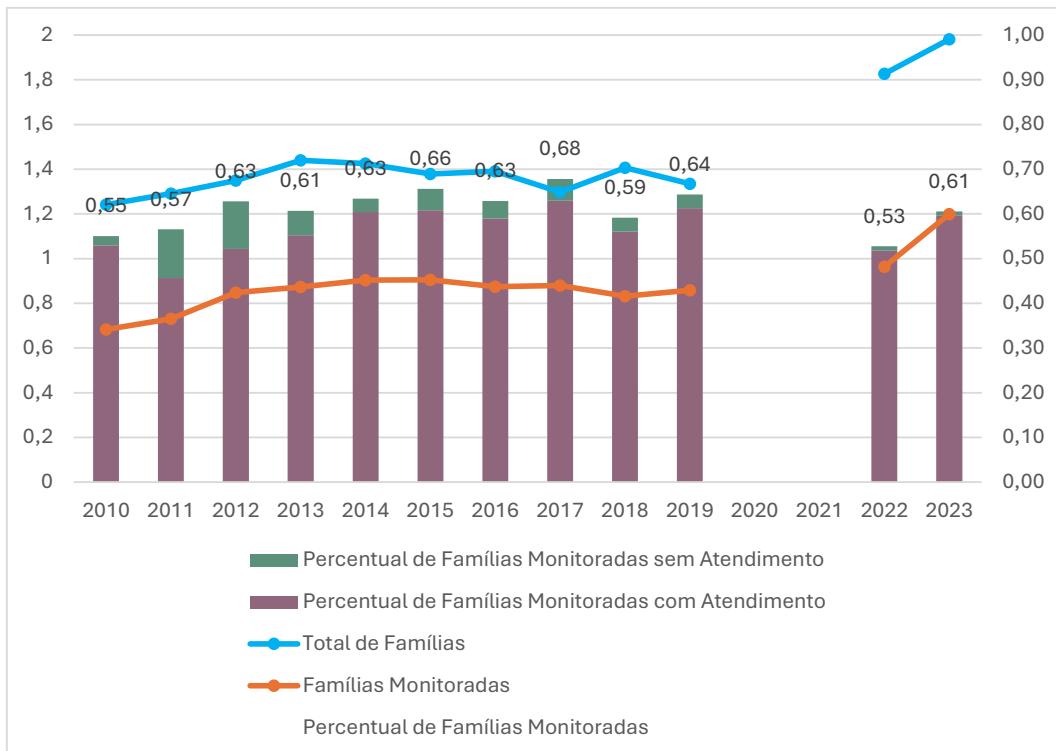
Devido às baixas taxas de monitoramento, ressaltamos que é preciso ter cautela ao analisar o percentual de famílias monitoradas que cumprem as condicionalidades. Afinal, esse número não necessariamente aproxima bem o comportamento de todos os lares beneficiados. É provável que famílias mais propensas a seguir as regras do programa tenham também uma probabilidade maior de ser observadas pelos agentes de educação e saúde – por exemplo, por viverem em locais com melhor acesso a serviços públicos.

Exploramos a dinâmica intertemporal do monitoramento e cumprimento das condicionalidades na Figura 1, tendo como universo o total de famílias que, a cada ano, precisa cumprir pelo menos uma condicionalidade. Identificamos que a taxa de monitoramento das famílias permanece estável ao longo do tempo, em cerca de 63% do total de famílias cadastradas no PBF; apesar do aumento do número de famílias inscritas no programa, especialmente após a pandemia.

Acerca do cumprimento das condicionalidades, observamos uma evolução positiva desta variável ao longo do tempo; i.e., a proporção de famílias que atendem todas as condicionalidades a elas impostas aumenta ao longo do tempo e, em particular, após a pandemia.

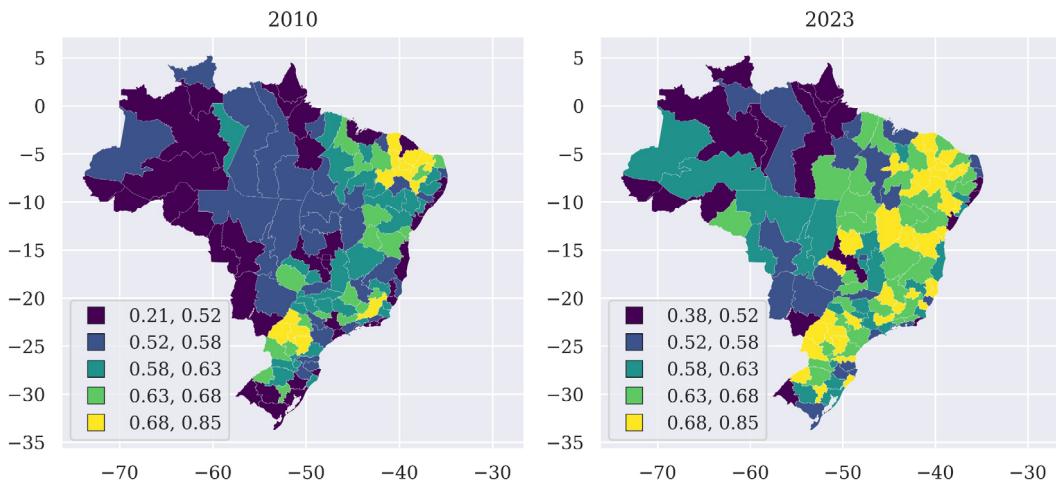
Na Figura 2, por sua vez, exploramos a heterogeneidade espacial dessas estatísticas, onde constatamos que houve melhorias na taxa de monitoramento de forma generalizada ao longo do território nacional entre 2010 e 2023. Destacamos que os maiores ganhos ocorreram na região Centro-Oeste do país – evoluções essas tanto percentuais quanto absolutas. Finalmente, destacamos que as taxas de monitoramento tendem a ser similares em regiões próximas, com os melhores indicadores concentrados na região litorânea.

Figura 1: Evolução da taxa de monitoramento das famílias entre 2010-2023



Notas: Os resultados são agregados de forma a representar o total de famílias no PBF no Brasil. Os números sobre as barras representam o percentual de famílias inscritas no PBF que são monitoradas, i.e., o valor da barra vermelha dividida pela barra azul. A barra cinza representa o período em que não existem dados acerca do cumprimento das condicionalidades de educação em virtude da COVID-19 e, portanto, estão fora da análise.

Figura 2: Mudanças no Monitoramento ao longo do tempo e espaço (p.p)



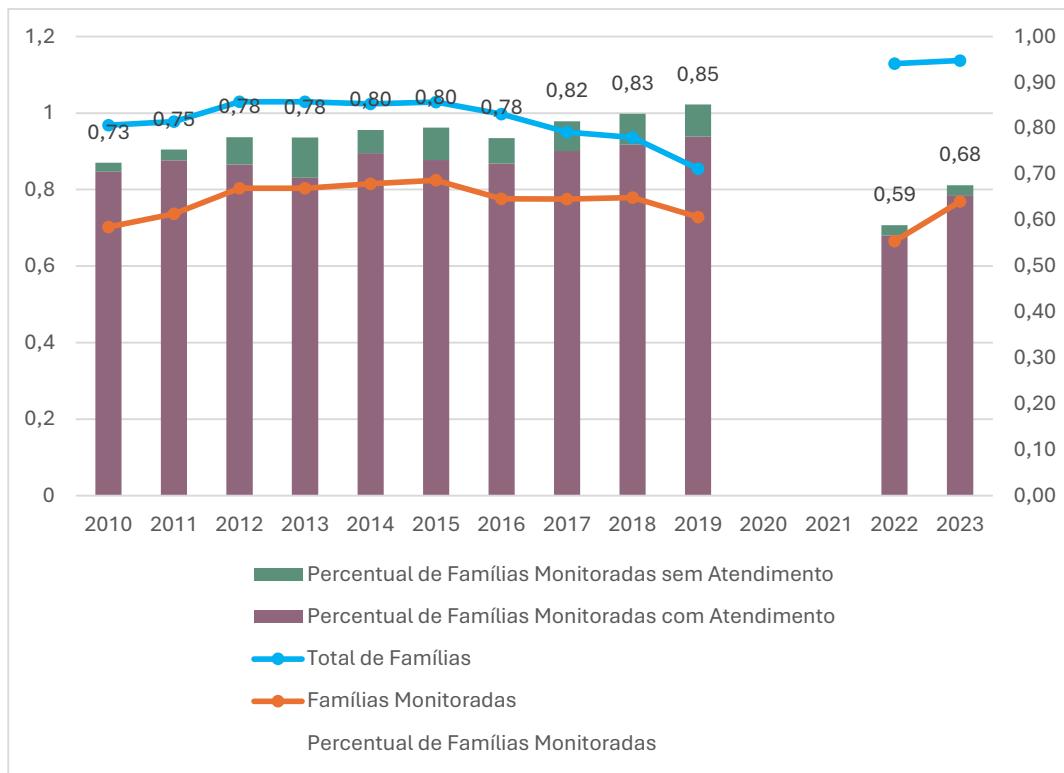
Notas: A figura indica a diferença nas taxas de monitoramento (com respeito ao universo de famílias) por RI entre 2010 e 2023. As cores indicam cinco os quantis da distribuição das respectivas taxas de forma consistente ao longo dos anos, ainda que o limite inferior aumente em 2023 em virtude de melhorias no monitoramento e cumprimento de condicionalidades.

Portanto, ressaltamos que qualquer análise sobre o cumprimento das condicionalidades do PBF é restrita àquelas famílias que são monitoradas, i.e., um sub-conjunto restrito do universo dos beneficiados. Ademais, os resultados dessa análise melhor representam algumas regiões, como as litorâneas, do que outras, como a centro-norte.

Educação: Tal qual indicado na Seção 2, apenas as condicionalidades de educação valem para adolescentes (exceto gestantes). Visto que esses são o foco da nossa análise empírica da próxima seção, destacamos aqui um espaço para discutir a evolução intertemporal dessa dimensão com maior detalhe.

Identificamos, na Figura 3, que as taxas de monitoramento das condicionalidades de educação eram moderadamente altas, estando consistentemente ao redor de 80% durante o período pré-pandêmico. Entretanto, nos anos mais recentes (2022 e 2023), essa taxa diminuiu substancialmente, caindo para o nível de 63%. Essa disparidade intertemporal deve-se, em grande medida, à entrada de famílias que devem atender a condicionalidades de educação no PBF, identificada pelo aumento mais que proporcional da linha azul vis-a-vis à linha vermelha.

Figura 3: Evolução da taxa de monitoramento das *condicionalidades de educação* das famílias entre 2010-2023



Notas: Os resultados são agregados de forma a representar o total de famílias no PBF no Brasil. Os números sobre as barras representam o percentual de famílias inscritas no PBF que devem atender à condicionalidades de educação e que são monitoradas, i.e., o valor da linha vermelha dividida pela linha azul. A barra cinza representa o período em que não existem dados acerca do cumprimento das condicionalidades de educação em virtude da COVID-19 e, portanto, estão fora da análise.

Quanto ao atendimento às condicionalidades de educação, entretanto, identificamos que vinha piorando durante o período pré-pandêmico, o que é observado pelo aumento proporcional da barra verde escura até 2019. Já para os demais períodos, em contraposição, constatamos uma reversão desse cenário.

4.2. Condisionalidades e a Mobilidade Social dos Jovens

Nesta seção, investigamos a relação entre ascender socialmente aos 24 anos e ter vivido em uma família que teve as condisionalidades de educação devidamente verificadas e cumpridas na adolescência. Concentramos a análise no grupo de jovens nascidos em 1999 que receberam PBF entre os 13 e os 17 anos e procedemos em duas etapas.

Na primeira, mensuramos a associação entre o cumprimento das condicionalidades de educação verificado e duas medidas de permanência na baixa renda: (i) estar inscrito no Cadastro Único em 2023; e (ii) estar no PBF em 2023, o que significa estar abaixo da linha da pobreza aos 24 anos.^{12, 13} Na segunda etapa, analisamos o perfil dos jovens que permanecem no Cadastro Único aos 24 anos.

Para conduzir as análises propostas, utilizamos o seguinte modelo econométrico:

$$y_{if} = \beta_0 + \beta^{MS} Cond_f + \beta^G Fem_i + \beta^{MSG} Cond_f \times Fem_i + \Lambda_f \gamma_1 + \Lambda_i \gamma_2 + \varepsilon_{if}$$

Onde y_{if} indica um resultado correspondente à pessoa i , nascida em 1999, de uma família f , aos 24 anos. O regressor $Cond_f$ é uma indicadora que assume o valor 1 quando a família cumpriu as condicionalidades de educação na maior parte do tempo, i.e., em pelo menos 50% dos anos em que consta na folha de pagamento do PBF a partir de 2010, e zero caso contrário. Isso implica dizer que, se uma família não foi monitorada, o valor desta variável é zero. A indicadora Fem_i indica se a pessoa i é mulher (assumindo valor 1 para mulheres e 0 para homens). A análise é controlada por dois conjuntos (matrizes) de variáveis independentes, Λ_i e Λ_f , que são compostos por características observáveis tanto da pessoa (i) quanto de sua família (f) no momento em que esta é observada no Cadastro Único pela primeira vez. Nomeadamente, as variáveis que utilizamos como controle são: RI de residência, escolaridade da mãe, raça/cor do dependente, ano de observação inicial no Cadastro Único e quantidade de vezes que a família apareceu na folha de pagamentos. Finalmente, as observações são ponderadas de acordo com a probabilidade esperada de sobrevivência até os 24 anos, segundo as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE, 2024). Destarte, o modelo proposto pode ser entendido como um “mínimos quadrados ponderados”.

Portanto, β^{MS} representa a diferença em pontos percentuais, na probabilidade estatística de cada resultado entre: i) dependentes homens do PBF entre 13 e 17 anos cujo cumprimento das condicionalidades de educação foi devidamente verificado pelas autoridades na maior parte do tempo; ii) dependentes entre 13 e 17 anos do PBF com características demográficas semelhantes, cuja família deveria ter cumprido condicionalidades de educação no mesmo número de ocasiões, mas que o atendimento desses critérios não foi verificado de forma consistente. Dessa forma, β^{MS} é uma associação entre os resultados dos homens aos 24 anos e o sucesso de todo o processo de acompanhamento de condicionalidades – incluindo sua verificação e a assistência às famílias que não as cumpriram para superação de vulnerabilidades.

12 Estar no Cadastro Único equivale a sinalizar que a família do indivíduo tem renda domiciliar abaixo de 1/2 salário mínimo por pessoa ou 3 salários mínimos no total com 24 anos.

13 Uma vez que o nosso universo de análise são beneficiários do PBF, é razoável supor que aqueles que tiverem abaixo da linha da pobreza – sendo, portanto, elegíveis para o programa – estarão inscritos com probabilidade próxima de 1. Afinal, eles conhecem o funcionamento desse benefício, sua família já teve contato com os serviços de assistência social e a fila de espera do programa era pequena em 2023, ano em que os jovens da amostra completaram 24 anos.

A soma dos coeficientes β^{MS} e β^{MSG} representa a mesma associação para os resultados das mulheres aos 24 anos.

Reportamos os resultados da análise econométrica na Tabela 3. Na primeira e segunda colunas, apresentamos a associação entre o cumprimento da condicionalidade e a permanência no Cadastro Único e no PBF, respectivamente. Constatamos que os jovens cujas famílias foram monitoradas e atenderam aos requisitos de educação do PBF tiveram menor probabilidade de estarem no PBF aos 24 anos, resultado que é impulsionado pelas mulheres. No caso dos homens, os resultados na pobreza não são significantes e a probabilidade de estar no Cadastro é ligeiramente maior.

Exploramos nas colunas 3 a 7 características associadas ao desenvolvimento humano e qualidade de vida desses dependentes aos 24 anos. Destarte, a finalidade desse exercício é investigar se o cumprimento das condicionalidades de educação do PBF está associado a potenciais ganhos mesmo para aqueles que não experienciaram mobilidade social ascendente.

Mesmo entre os mais pobres, os ganhos de capital humano foram expressivos. Na coluna 3, vemos que, quando a família foi vista cumprindo condicionalidades de educação, os adolescentes beneficiários do sexo masculino completaram o ensino médio até os 24 anos com probabilidade 14.42 pontos percentuais maior. As meninas, por sua vez, viram um aumento de 15.33 pontos percentuais. Vemos nas colunas 4 e 5 que este ganho educacional também está associado a uma maior probabilidade de estar estudando e melhorando seu capital humano aos 24 e de superação da escolaridade das mães, o que indica mobilidade educacional.

Ademais, identificamos na coluna 7 uma associação positiva entre o cumprimento das condicionalidades e ter trabalhado na semana anterior à entrevista do Cadastro Único de dezembro – uma associação que é mais forte no caso dos homens e pode levar a ganhos de capital humano por meio da experiência profissional. Em resumo, entendemos que, dentre os jovens de ambos os gêneros presentes no Cadastro aos 24 anos, o cumprimento verificado das condicionalidades está associado a melhorias significativas de capital humano, o que pode significar uma probabilidade maior de ascensão social futura.

Tabela 3: Associações Entre Atendimento das Condicionalidades Educacionais e Desempenho Futuro

	Universo		Remanescentes no Cadastro Único aos 24				
	Cadastro Único	PBF	Completoou Ensino Médio	Estuda	Escolaridade maior que a da mãe	Ser Responsável/Conjuge	Trabalha
Cond. Educação	0.0196*** (0.0033)	-0.0006 (0.0031)	0.1442*** (0.0062)	0.0178*** (0.0024)	0.0210*** (0.0050)	-0.0183*** (0.0041)	0.0249*** (0.0033)
Mulher	0.2250*** (0.0034)	0.2255*** (0.0048)	0.0781*** (0.0039)	-0.0403*** (0.0028)	0.0338*** (0.0032)	0.3436*** (0.0076)	-0.0610*** (0.0091)
Cond. Educação × Mulher	-0.0166*** (0.0023)	-0.0212*** (0.0025)	0.0091** (0.0028)	-0.0018 (0.0023)	-0.0032 (0.0029)	-0.0354*** (0.0038)	-0.0199*** (0.0047)
Observações	2,210,225	2,210,225	1,016,593	1,059,913	850,360	1,059,914	1,059,412
R ²	0.0975	0.1275	0.0476	0.0168	0.0386	0.1175	0.0203
Média Y (total)	0.453	0.271	0.687	0.135	0.700	0.645	0.448
Média Y (homens)	0.355	0.175	0.639	0.160	0.687	0.457	0.491

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Notas: Erros padrão clusterizados ao nível de região intermediária (RI) entre parênteses. Todos os modelos incluem efeitos fixos de RI, escolaridade da mãe, raça/cor, ano de referência da primeira observação do indivíduo no Cadastro Único e contagem de vezes em que a família do dependente apareceu entre 2012 e 2023 na folha de pagamentos do Cadastro Único. Todas as observações receberam pesos correspondentes à probabilidade de sobrevivência até os 24 anos do indivíduo analisado, seguindo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2024).

De forma marcante, o cumprimento das condicionalidades também está associado negativamente (tanto para homens quanto para mulheres) com independência familiar, no sentido de que esses jovens possuem menor probabilidade de serem responsáveis ou cônjuges de sua unidade familiar aos 24 anos. Isso significa que esses jovens podem ter maior probabilidade de não terem saído da pobreza e da baixa renda por estarem em processo de melhorar seu capital humano e, assim, ainda não terem se emancipado, o que pode ocorrer nos anos posteriores.

5. CONCLUSÃO

Este estudo investigou a associação entre o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e a mobilidade social de jovens beneficiários, a partir de microdados administrativos entre 2010 e 2023. Observou-se que cerca de 60% das famílias com condicionalidades foram efetivamente monitoradas ao longo do período, com variações importantes entre regiões. Entre as famílias monitoradas, mais de 90% cumpriram todas as exigências nas áreas de saúde e educação – evidência de que o cumprimento, quando há acompanhamento, é amplamente majoritário. Esses resultados reforçam a importância de ampliar e consolidar os sistemas de acompanhamento como instrumento de qualificação da política.

A análise foi conduzida com foco nos jovens nascidos em 1999 que, aos 24 anos, ainda estavam registrados no Cadastro Único – ou seja, indivíduos que permanecem em situação de vulnerabilidade e para os quais os efeitos completos da mobilidade social podem ainda não ter se consolidado. Dentro desse grupo, os jovens cujas famílias cumpriram regularmente as condicionalidades educacionais apresentaram melhores indicadores de capital humano. A taxa de conclusão do ensino médio foi 14 pontos percentuais (p.p.) maior entre os homens (média de 63,9%) e 15 p.p. entre as mulheres (média total de 68,7%). Houve também maior probabilidade de estarem estudando (1,8 p.p.), de superarem a escolaridade da mãe (2,1 p.p.) e, entre os homens, de terem trabalhado recentemente (2,5 p.p., com média de 49,1%). Embora esses jovens ainda estejam inseridos no Cadastro Único, os ganhos educacionais observados indicam acúmulo de capacidades que podem se refletir em melhores oportunidades no médio prazo.

Esses achados sugerem que o sucesso das condicionalidades depende de um tripé institucional. Primeiro, é necessário fortalecer os mecanismos de monitoramento, especialmente em municípios com menor cobertura, garantindo suporte técnico, integração de sistemas e estabilidade operacional. Segundo, a política deve ser articulada a ações complementares que ampliem o retorno do investimento educacional: programas de formação profissional, bolsas de permanência, estágios supervisionados e articulação com o ensino médio técnico podem acelerar a transição para o mundo do trabalho. Terceiro, é fundamental consolidar o uso de dados administrativos como ferramenta de gestão e avaliação, contribuindo para diagnósticos territoriais e ajustes periódicos no desenho e na implementação das políticas. O potencial transformador do PBF no longo prazo depende da capacidade de integrar transferência de renda com desenvolvimento de capital humano. As condicionalidades, se efetivamente implementadas e articuladas a políticas complementares, podem se consolidar como um dos principais canais para ampliar as oportunidades dos jovens e promover mobilidade social no médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGSTROM, Katy; DODDS, William. The targeting benefit of conditional cash transfers. **Journal of Public Economics**, v. 194, p. 104330, 2021.

FASSARELLA, Eloah et al. Social mobility and CCT programs: The Bolsa Família program in Brazil. **World Development Perspectives**, v. 35, p. 100624, 2024.

FERNALD, Lia C. H.; GERTLER, Paul J.; NEUFELD, Lynnette M. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. **The Lancet**, v. 371, n. 9615, p. 828–837, 2008.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty**. [S.l.]: World Bank, 2009.

GARCIA, Sandra; SAAVEDRA, Juan E. Conditional Cash Transfers for Education. In: HANUSHEK, Eric A.; MACHIN, Stephen; WOESSION, Ludger (Ed.). **Handbook of the Economics of Education**. [S.l.]: Elsevier, 2023. v. 6. P. 499–590.

HEINRICH, Carolyn J.; KNOWLES, Matthew T. A fine predicament: Conditioning, compliance and consequences in a labeled cash transfer program. **World Development**, v. 129, p. 104876, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil – 2023**: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. RJ: Rio de Janeiro, 2024.

MOLINA MILLÁN, Teresa et al. Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. **The World Bank Research Observer**, v. 34, n. 1, p. 119–159, 2019.

MOOKHERJEE, Dilip; NAPEL, Stefan. Welfare rationales for conditionality of cash transfers. **Journal of Development Economics**, v. 151, p. 102657, 2021.

04

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL

Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e a Fome

José Alexandre Jr.¹

Camila Linche¹

Amanda Bastos¹

Alexandre Valadares¹

Marcelo Galiza¹

1. INTRODUÇÃO

A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua (PNADc-IBGE), do 4º trimestre de 2023, mostrou como a ampliação das políticas públicas de combate à fome no primeiro ano do atual governo produziu impacto positivo na *segurança alimentar*. De 2018, último ano com números oficiais, até 2023, a segurança alimentar aumentou quase 10 p.p., saindo de 63,3% para 72,4% dos domicílios. A *insegurança alimentar grave* – a fome – foi reduzida: em 2018, eram 4,6% dos domicílios nessa condição; em 2023, 4,1%, o equivalente a 3,2 milhões de domicílios. Em termos populacionais, a redução do número de pessoas em *insegurança grave* no período foi de 16%: de 10,3 milhões, em 2018, para 8,7 milhões, em 2023. Os outros graus de insegurança alimentar tiveram queda ainda mais expressiva: a *insegurança leve* recuou de 24%, em 2018, para 18,2% dos domicílios, em 2023, e a moderada caiu de 8,1% para 5,3% dos domicílios no período.

Desde 2018, a segurança alimentar não foi objeto de pesquisas oficiais. No vácuo de dados sobre o tema, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) realizou dois inquéritos de segurança alimentar, em 2020 e 2021/2022. O segundo Inquérito, cobrindo o final de 2021

¹ Secretaria Extraordinária de Combate à Fome (SECF).

e o primeiro trimestre de 2022, apontava que 15,5% dos domicílios – somando 33 milhões de pessoas – estavam em *insegurança alimentar grave*. Os inquéritos da Rede PENSSAN usaram a mesma ferramenta metodológica – a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) – aplicada pelo [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística](#) (IBGE), mas na versão reduzida de 8 questões, que correspondem ao primeiro bloco da versão completa, de 14. Para cotejar as pesquisas, é preciso tabular os dados da PNADc 2023 considerando apenas as respostas ao primeiro bloco: com o ajuste, o índice de *insegurança alimentar grave* para o último trimestre de 2023, oscila de 4,1% para 5%, ou seja, 10,5 p.p. a menos que os 15,5% levantados no primeiro trimestre de 2022 pela Rede PENSSAN. É uma redução histórica, correspondente à retirada da fome de um contingente da ordem de 20 milhões de pessoas.

Uma das principais estratégias de política pública responsáveis por mudar o cenário da fome no país foi o Programa Bolsa Família (PBF). Criado pela Medida Provisória (MP) nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, depois substituída pela Lei nº 14.284/ 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e restabelecido sobre novas bases pela Lei nº 14.601/2023, o Programa Bolsa Família (PBF) é reconhecido como um dos maiores e mais eficientes programas de transferência de renda do mundo.² Além da renda, o Programa visa promover às famílias em situação de pobreza, acesso a direitos básicos como saúde, educação e assistência social.

O presente artigo realiza uma análise longitudinal da relação entre o PBF e o estado nutricional das crianças beneficiárias do Programa. Para tanto, foram coletados dados na API do OpenDataSUS³ referentes a crianças com idade entre 0 a 6 com registro de acompanhamento no Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)⁴.

O público da primeira infância é considerado prioritário neste estudo não apenas porque a primeira infância é uma fase decisiva para o desenvolvimento cerebral e a capacidade de aprendizado das crianças, cujo potencial pode ser comprometido pela desnutrição nos primeiros anos de vida, mas, ainda, porque a maioria de crianças nessa faixa etária, sobretudo nos estratos inferiores de renda, não tem acesso à creche ou pré-escola, ficando fora, portanto, da cobertura do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).⁵ Em março de 2023, por exemplo, das cerca de 6,3

2 Ver: SOUZA, P.; OSÓRIO, R.; PAIVA, L.; SOARES, S. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Texto para Discussão n. 2499. Brasília: IPEA, 2019.

3 Disponível em: <https://opendatasus.saude.gov.br/>

4 Ver: A) Mrejen, M., Cruz, M. V. e Rosa, L. O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) como ferramenta de monitoramento do estado nutricional de crianças e adolescentes no Brasil. Cad. Saúde Pública 39(1), 1-12, 2024. B) Nascimento FA, Silva SA, Jaime PC. Cobertura da avaliação do estado nutricional no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional brasileiro: 2008 a 2013. Cad Saúde Pública 2017;33:e00161516. C) Wolf, M. R. e Barros Filho, A. A. Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil – uma revisão sistemática. Ciência & Saúde Coletiva, 19(5):1331-1338, 2014.

5 Ver: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na desnutrição (Mapa InSAN) a partir da análise do Sistema

milhões de crianças de 0 a 4 anos que recebiam o PBF, apenas 19% estavam em creches ou pré-escolas.

Por fim, desde março de 2023, o público de 0 a 6 anos passou a receber o Benefício da Primeira Infância (BPI), dentro do PBF. A série temporal analisada neste relatório inclui este último ano e remonta aos 5 anos anteriores, cobrindo, portanto, o período de 2019 a 2023. Os dados a seguir pretendem apontar em que medida a filiação das famílias ao PBF favorece a melhoria do estado nutricional de suas crianças.

2. METODOLOGIA

De acordo com dados do SISVAN, em 2019 havia um total de 14.595.440 beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) acompanhados.⁶ Esse total já considera o filtro da vigência de acompanhamento realizado em cada ano.⁷ Deste total, 4.973.007 (33,95%) correspondiam a crianças de 0 a 6 anos de idade. Para construir a coorte analisada a seguir, foi necessário verificar quais observações apresentavam registros válidos para cada um dos anos da série considerada (2019 a 2023). Esse filtro resultou num conjunto de **238.385 observações** (4,79% do total). Em resumo, o painel de observações foi montado a partir de cinco passos: 1) coleta de todos os dados do SISVAN referentes ao período de 2019 a 2023; 2) aplicação do filtro de vigência com a consequente exclusão de múltiplas entradas do mesmo código identificador no mesmo ano; 3) aplicação dos filtros "idade de 0 a 6 anos" e "beneficiários do Auxílio Brasil/Bolsa Família" para observações de 2019; 4) aplicação do filtro do código identificador de 2019 nos conjuntos de dados dos demais anos da série; e 5) acompanhamento dos registros das observações resultantes em cada ano a partir de 2019.

Cumpre salientar que, para este artigo, optou-se pela construção de um painel balanceado: foram mantidas na amostra acompanhada apenas as crianças de 0 a 6 anos com registros de estado nutricional (Altura x Idade, IMC/Idade) específicos e válidos para todos os anos da série temporal (2019 a 2023). Dito de outro modo, as crianças cujos registros antropométricos e nutricionais foram selecionadas em 2019,

Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). *Estudos Técnicos*, n. 03/2023. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_299.pdf

6 As informações do Sisvan são inseridas pelas equipes de Atenção Primária à Saúde (APS) em diferentes situações, de atendimentos de rotina, passando por atendimentos para o cumprimento de condicionalidades do PBF, até ações do Programa Saúde na Escola (PSE). Os dados são provenientes de três sistemas diferentes: Sisvan-WEB, e-SUS AB e Sistema de Gestão do Auxílio Brasil.). <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado>

7 A coleta e o registro de informações antropométricas por meio do Sistema de Gestão das Condisionalidades da Saúde do PBF ocorrem, no mínimo, duas vezes por ano, nos períodos compreendidos entre janeiro e junho (primeira vigência) e julho e dezembro (segunda vigência), e essas informações compõem a base do Sisvan quando finalizada cada vigência.

são individualmente, as mesmas cujos registros antropométricos e nutricionais foram analisados em 2020, 2021, 2022 e 2023. Essa escolha definiu o número de crianças da seleção. Uma vez que a manutenção dos beneficiários na amostra depende da constância do acompanhamento realizado pelas equipes da Atenção Primária à Saúde (APS), os resultados reportados na análise não podem ser extrapolados para o universo de crianças do Programa Bolsa Família (PBF).

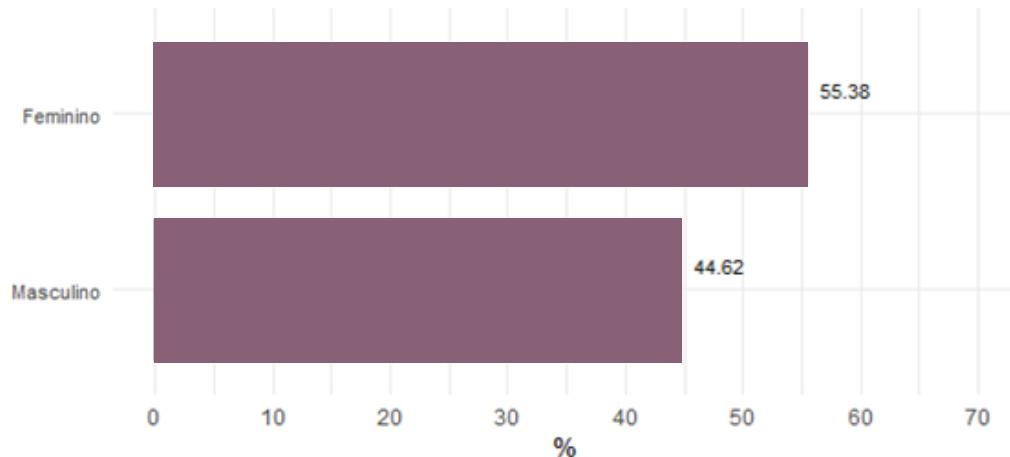
Por outro lado, a manutenção das mesmas observações (da mesma coorte de indivíduos acompanhados) ao longo do tempo, confere a validade interna ao estudo. Em outros termos, amplia o controle de variáveis omitidas facilitando a investigação da relação entre o PBF e o estado nutricional. Com a adição de alguns controles e a construção de um contrafactual adequado, seria possível estimar mais diretamente o efeito do Programa sobre o estado nutricional dos beneficiários. Esta Nota, porém, concentra-se em uma análise descritiva, de caráter longitudinal dos resultados, sem o emprego de técnicas inferenciais.

3. DESCRIÇÃO DA COORTE

Esta seção pretende oferecer uma descrição da composição da coorte de crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e cujo estado nutricional foi acompanhado, anualmente, de 2019 a 2023, considerando as variáveis "sexo", "cor/raça" e sua distribuição por regiões, estados e municípios.

O **Gráfico 1** abaixo mostra a composição da coorte segundo o sexo:

Gráfico 1: Percentual de crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023, por sexo

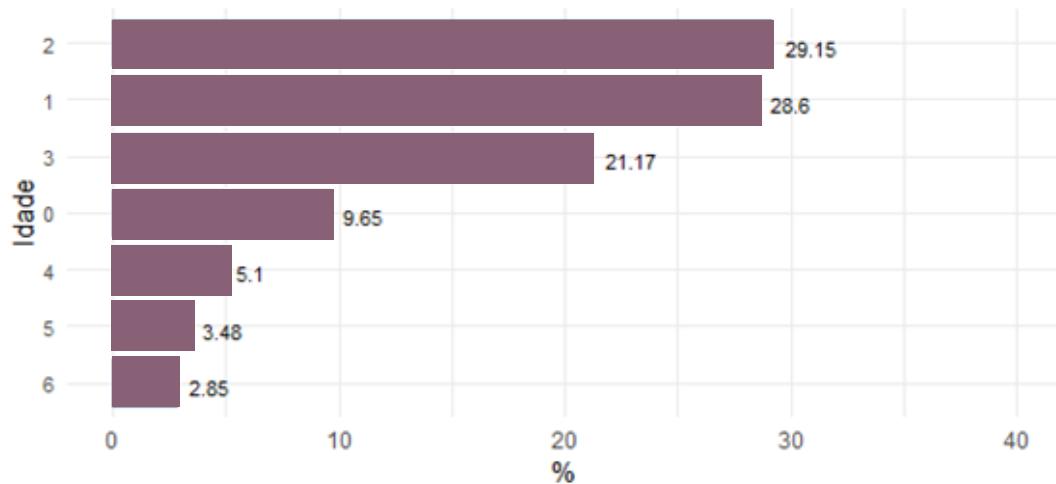


Fonte: Sisvan

As crianças do sexo feminino constituem maioria, somando 55,38% da amostra contra 44,62% de crianças do sexo masculino.

A seguir, o **Gráfico 2** traz a distribuição da amostra pela idade dos beneficiários. Como se pode observar, crianças que, em 2019 – no primeiro ano da série –, tinham entre 1 e 3 anos, constituem quase 80% da amostra. Cabe esclarecer que as crianças que, em 2019, tinham entre 0 e 6 anos, chegam a 2023 – último ano da série em que são acompanhadas – com idades entre 4 e 10 anos.

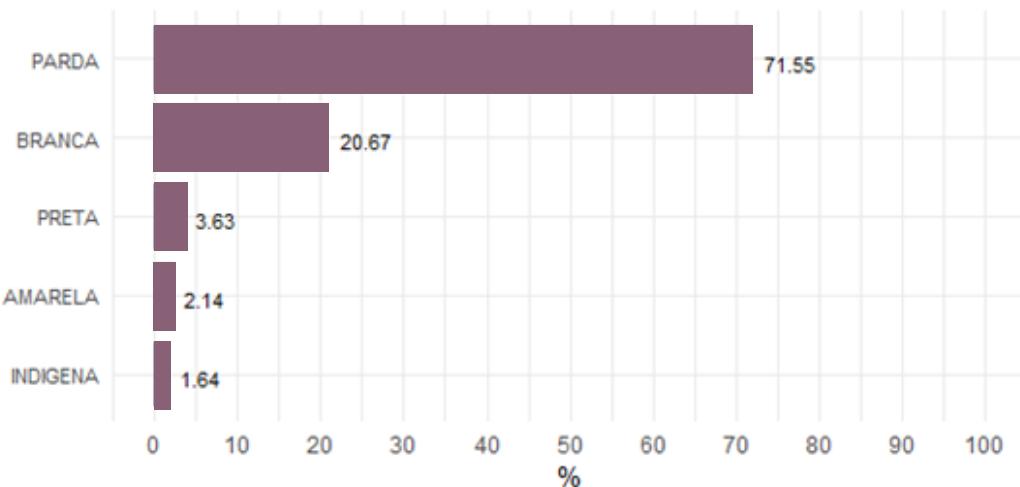
Gráfico 2: Percentual de crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023, por idade



Fonte: Sisvan

Na sequência, observa-se a distribuição por raça/cor. A grande maioria das crianças incluídas no painel de acompanhamento – 75,18% – são declaradas como negras (71,55% pardas e 3,63% pretas), as brancas somam 20,67% e amarelos e indígenas somam 3,78%.

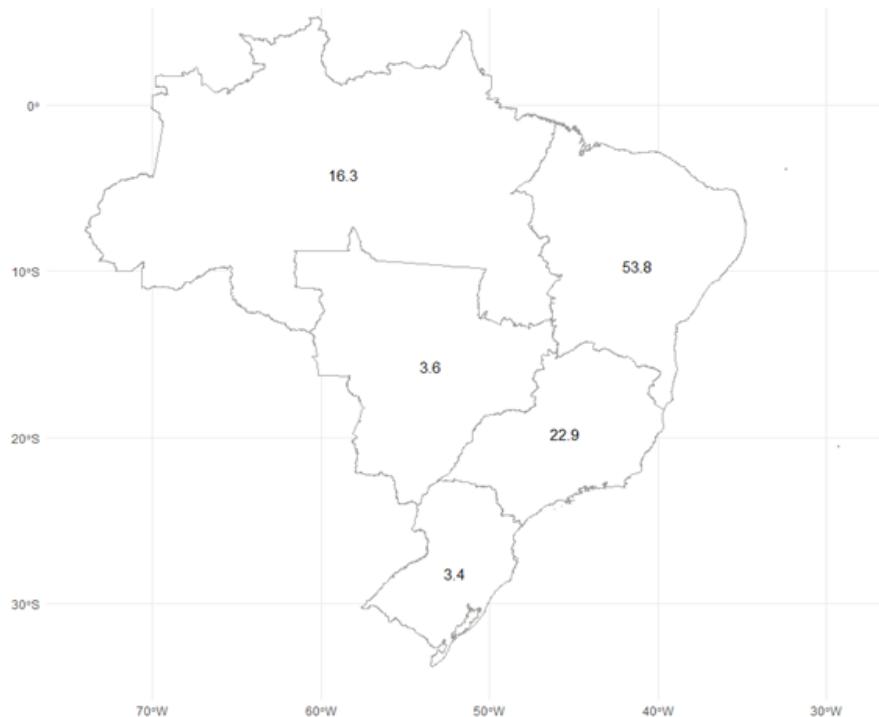
Gráfico 3: Percentual de crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023, por raça/cor



Fonte: Sisvan

No quadro de distribuição da amostra por regiões, nota-se no mapa abaixo, que a região Nordeste (53,83%) responde por mais da metade das crianças acompanhadas. A soma do Nordeste com as regiões Norte (16,27%) e Sudeste (22,87%) representa mais de 90% do público de crianças acompanhadas.

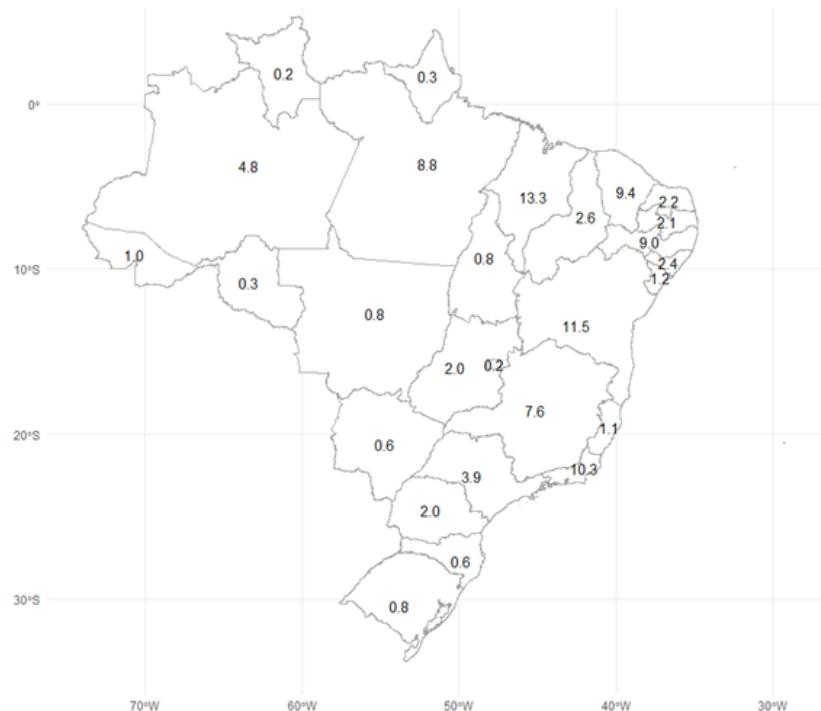
Figura 1: Distribuição (em %) por região das crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023.



Fonte: Sisvan

No quadro de distribuição da amostra por estados, como se pode ver no mapa abaixo, Maranhão (13,3%), Bahia (11,5%), Rio de Janeiro (10,3%), Ceará (9,4%), Pernambuco (9,0%), Pará (8,8%) e Minas Gerais (7,6%), se destacam com as maiores proporções da amostra, somando 70% da coorte de crianças acompanhadas.

Figura 2: Distribuição (em %) por UF das crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023.



Fonte: Sisvan

É importante assinalar que o perfil da amostra – por sexo, raça/cor, idade, região e UF – não guarda correspondência estrita com o universo de crianças de 0 a 6 anos no país, mas expressa a composição do conjunto de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Além disso, é determinado pelo conjunto das informações disponíveis para os anos de acompanhamento dos dados nutricionais coletados.

4. ANÁLISE DOS INDICADORES

A análise da relação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o estado nutricional dos beneficiários foi realizada a partir dos resultados dos índices: 1) Altura x Idade e 2) IMC x Idade. Mais especificamente, em relação à Altura x Idade, foi computado o percentual de beneficiários *com baixa estatura para idade, estatura adequada para a idade e muito baixa estatura para idade*. Quanto ao IMC x Idade, foi calculado o percentual de beneficiários em estado de *magreza acentuada, magreza, eutrofia, risco de sobre peso, sobre peso e obesidade*. O cálculo seguiu a mesma fórmula para todas as categorias:

$$\%R = (\text{TOENA}/\text{TOA}) * 100,$$

onde:

$\%R$ = Percentual Resultante,

TOENA = Total de Observações no Estado Nutricional no Ano;

TOA = Total de Observações no Ano

Os totais consideram apenas as observações que possuem registros para o indicador de referência (Altura x Idade e IMC x Idade) em cada caso, ou seja, são excluídas as observações sem classificação para medida de referência.

4.1. Dados gerais: Altura por Idade e Índice de Massa Corporal (IMC)

Os gráficos a seguir mostram como o índice nutricional Altura x Idade variou ao longo dos anos em que a coorte selecionada de crianças beneficiárias do PBF foi acompanhada. No **Gráfico 4** pode-se ver que, em 2019, 9,32% das crianças do grupo acompanhado tinham *muito baixa estatura* em relação à idade, mas, que, em 2023, após quatro anos de permanência delas no Programa, esse índice havia caído para 5,32%, uma redução de 4 p.p. O indicador de *baixa estatura por idade* também indica uma melhora no estado nutricional do grupo acompanhado: em 2019, no início do acompanhamento, 11,01% das crianças da coorte estavam com *baixa estatura para idade*. Em 2023, porém, esse índice se reduziu a 7,57%, o que sugere, também, que a permanência das crianças no Programa ao longo do tempo se associa à melhora do seu estado nutricional.

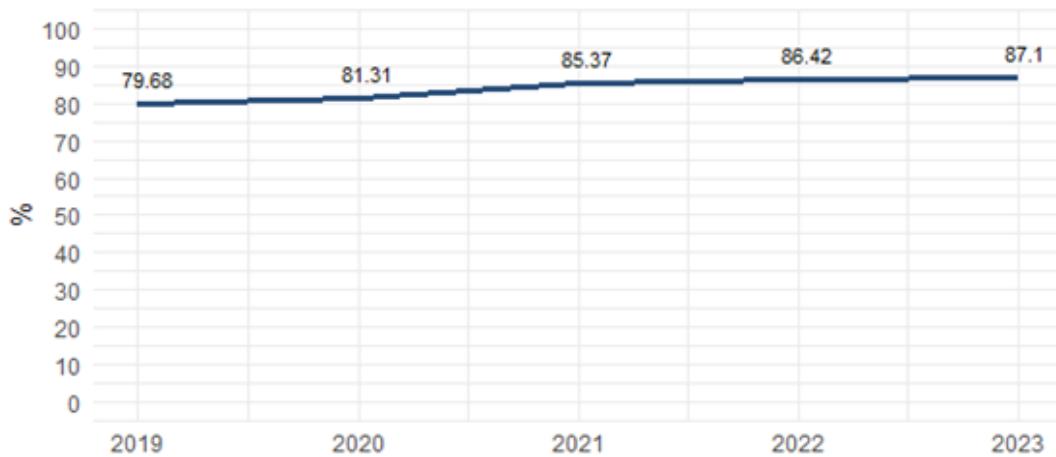
Gráfico 4: Déficit de Altura x Idade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023



Fonte: Sisvan

Uma visão geral dessa evolução é dada pelo **Gráfico 5**: pode-se observar como, ao longo dos quatro anos da série, a proporção de crianças com altura adequada para a idade subiu de 79,68% para 87,10%, um salto de 7,5 p.p.

Gráfico 5: Altura x Idade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: estatura adequada

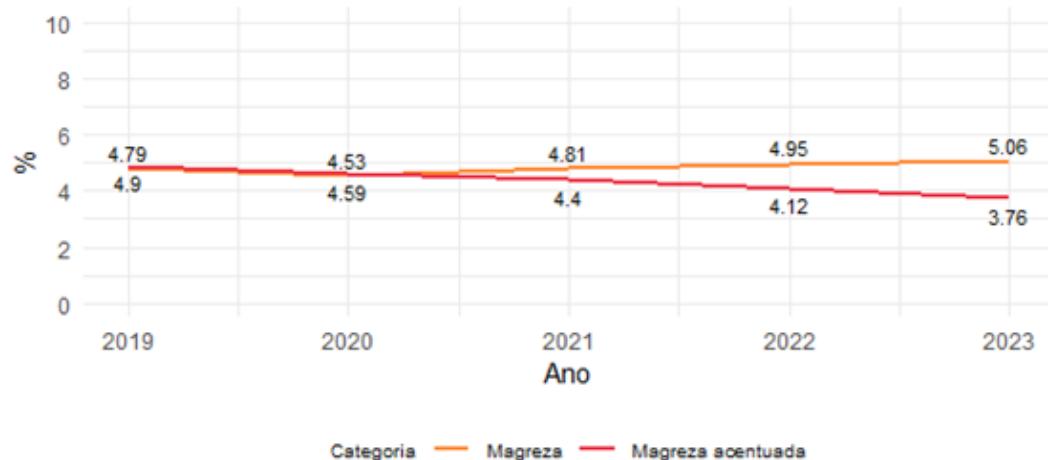


Fonte: Sisvan

Outra medida importante para acompanhar o estado nutricional das crianças beneficiárias é a relação entre Índice de Massa Corporal (IMC) e idade. O **Gráfico 6** abaixo mostra que a frequência do estado de *magreza acentuada* entre as crianças beneficiárias do PBF e selecionadas na coorte analisada, reduziu entre 2019 e 2023 de 4,90% para 3,76%. Uma possível explicação para essa redução pode ser encontrada no mesmo gráfico, na linha que mostra uma oscilação de 4,79% para 5,06% da proporção de crianças em estado de *magreza* no grupo acompanhado:

parte desse acréscimo pode ser atribuído à transição de crianças em estado de *magreza acentuada*, para o *estado de magreza*, no período de acompanhamento.

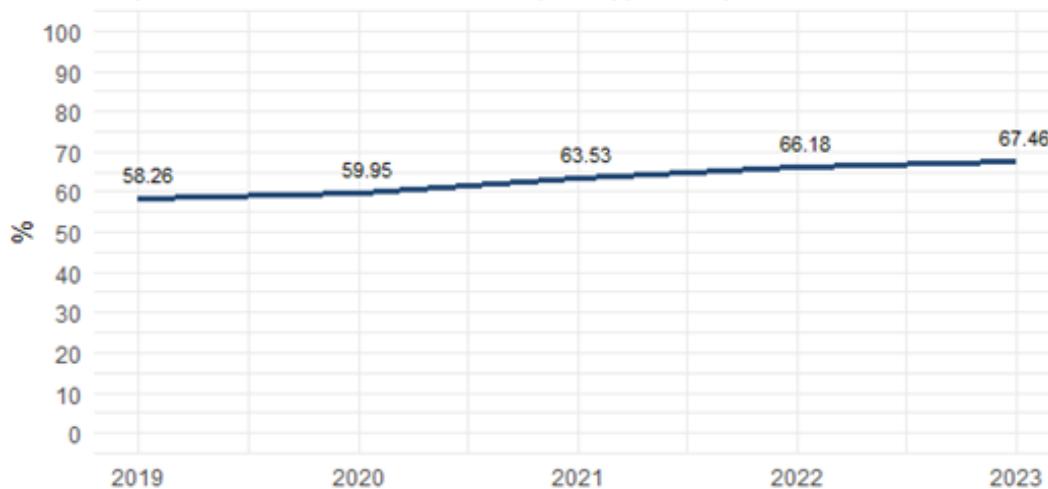
Gráfico 6: IMC/Idade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: magreza e magreza acentuada



Fonte: Sisvan

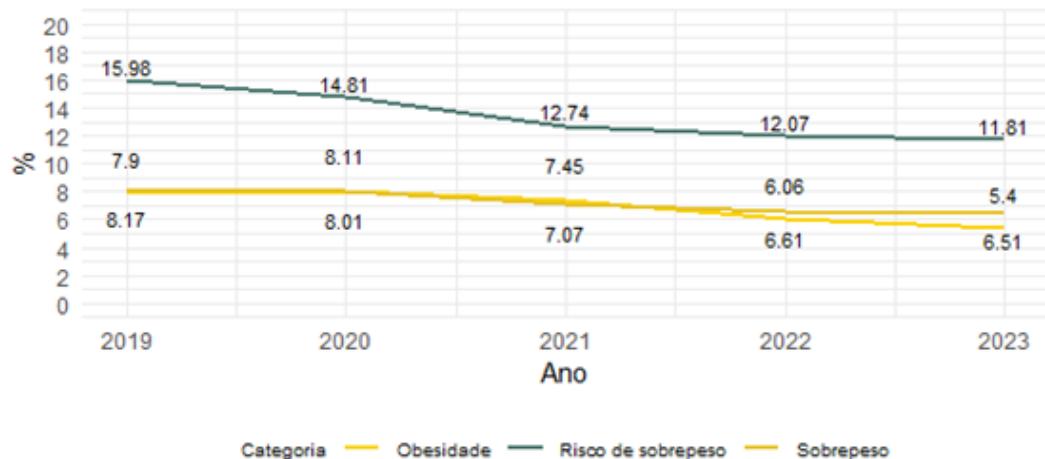
A evolução do dado de eutrofia (IMC adequado) na coorte analisada entre 2019 e 2023 mostra que a permanência das crianças no Programa Bolsa Família está associada à melhoria do estado nutricional delas: a proporção daquelas que registram IMC adequado para idade (eutrofia) avançou quase 10 p.p. no período, indo de 58,26% para 67,46%, como se pode ver no **Gráfico 7**.

Gráfico 7: IMC/Idade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: eutrofia



De outra parte, os dados para risco de *sobre peso*, *sobre peso* e *obesidade*, apresentados no **Gráfico 8** a seguir mostram que o benefício do Bolsa Família pode ter contribuído para melhoria do padrão de consumo alimentar das crianças: no período de 2019 a 2023, a proporção de crianças, acompanhadas na coorte, com *risko de sobre peso* medido pelo IMC reduziu-se de 15,98% para 11,81%; para crianças com *sobre peso*, a redução foi de 8,17% para 6,51%; para crianças com *obesidade*, de 7,9% para 5,4%.

Gráfico 8: IMC/Idade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: risco de sobre peso, sobre peso, obesidade



Fonte: Sisvan

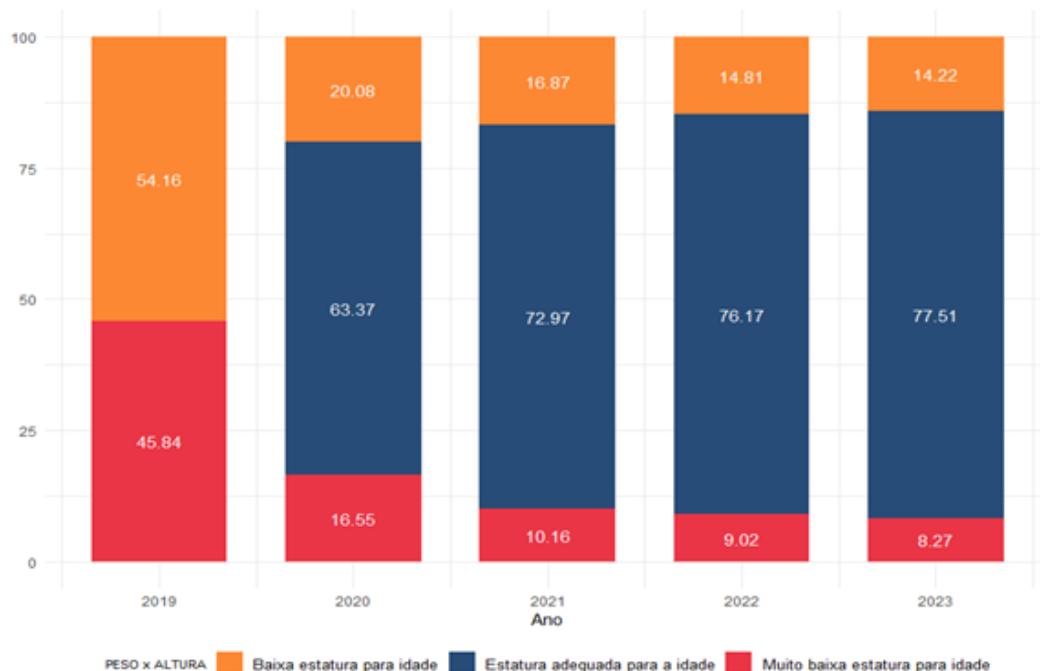
A análise da frequência das categorias nutricionais vistas acima aponta para uma melhoria do estado nutricional das crianças beneficiárias do Programa. A evolução dos indicadores de Déficit de Altura por Idade (DAI) e dos indicadores relativos ao Índice de Massa Corporal (IMC) por Idade assinalam que os benefícios do Bolsa Família podem, com o tempo, exercer efeitos positivos sobre o estado nutricional das crianças. O crescimento da eutrofia entre as crianças da coorte acompanhada no período de quatro anos em que elas permaneceram vinculadas ao Bolsa Família, indica que o Programa tem um papel fundamental na melhoria do estado nutricional delas. Esse efeito pode estar relacionado a vários fatores relacionados às condicionalidades do PBF, desde o acesso delas à alimentação adequada e saudável até, ao acompanhamento mais próximo e regular pelos serviços de saúde.

O quadro descritivo da evolução do estado nutricional das crianças beneficiárias do Bolsa Família, embora ofereça uma leitura do comportamento dos indicadores para todo o grupo acompanhado no período de 2019 a 2023, não permite verificar o efeito que a entrada no Programa tem sobre as crianças que, no início da série, registram algum grau de má nutrição. A seção a seguir, concentra seu foco justamente nesse grupo, que, em 2019, no primeiro ano da série analisada, entra no Programa em estado nutricional inadequado.

4.2. Análise focalizada: 2019 a 2023

A análise a seguir se concentra inicialmente nas crianças da amostra selecionada que, em 2019, no primeiro ano da série que se estende até 2023, registravam estados nutricionais inadequados. Com esse parâmetro, os indicadores abaixo se referem, primeiramente, apenas às crianças que estavam com *baixa ou muito baixa estatura para idade* em 2019. O **Gráfico 9** apresenta os resultados nutricionais para esse primeiro grupo específico.

Gráfico 9: Crianças com déficit altura x idade em 2019 beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023



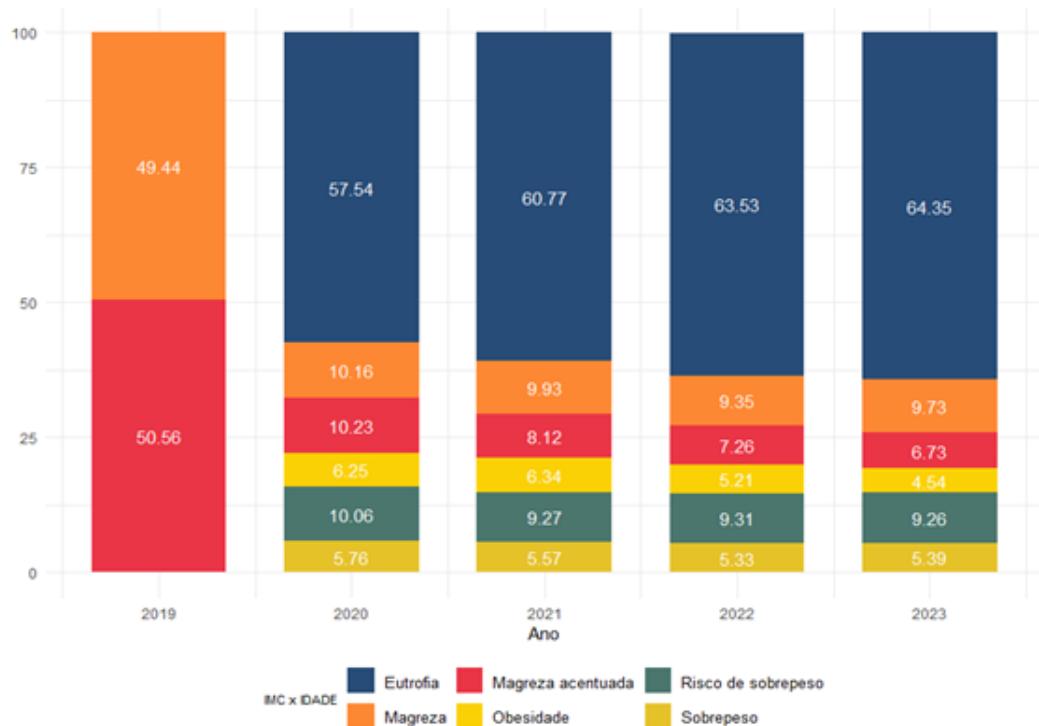
Do grupo acompanhado – um total de 238,4 mil crianças –, analisamos 48,2 mil beneficiários do Bolsa Família com *baixa* (54,16%) ou *muito baixa estatura* (45,84%).⁸ No ano seguinte à entrada dessas crianças no Programa, 63,37% delas já tinham atingido a estatura adequada, e as proporções daquelas que estavam com *baixa ou muito baixa estatura para a idade* se reduziram, respectivamente, a 20,08% e 16,55%. Ao final do período analisado – em 2023 – do total de crianças que estavam no PBF com estatura inadequada para a idade, apenas 22,49% (8,27% com *muita baixa* e 14,22% com *baixa estatura*) ainda apresentavam essa condição. Em contrapartida, do total de crianças com *baixa ou muito baixa estatura para a idade* que entraram no Programa em 2019, 77,51% estavam, em 2023, com altura adequada.

⁸ O universo refere-se sempre ao total de crianças beneficiárias do PBF que possuem registros válidos para cada um dos anos da série considerada (2019 - 2023).

A mesma análise pode ser feita para as crianças do grupo acompanhado a partir de 2019 em estado de *magreza* ou *magreza acentuada*, medidas pelo IMC/Idade: das 23.020 crianças acompanhadas que estavam no Bolsa Família em 2019 em estado de *magreza* (49,44%) ou *magreza acentuada* (50,56%), 57,54% já tinham atingido o IMC/Idade adequado no ano seguinte.

Em 2023, apenas 9,73% e 6,73% continuavam com *magreza* ou *magreza acentuada*, respectivamente, e 64,35% do grupo estava com o IMC/Idade eutrófico. O **Gráfico 10** mostra ainda que, do grupo de crianças com *magreza* ou *magreza acentuada* em 2019, 6,25% chegaram a 2020 com *obesidade*, um dado que indica como a transição entre as duas formas de má nutrição pode se dar, em crianças, em um curto espaço de tempo, a depender da mudança de padrão de consumo alimentar da família a partir da inclusão no PBF.

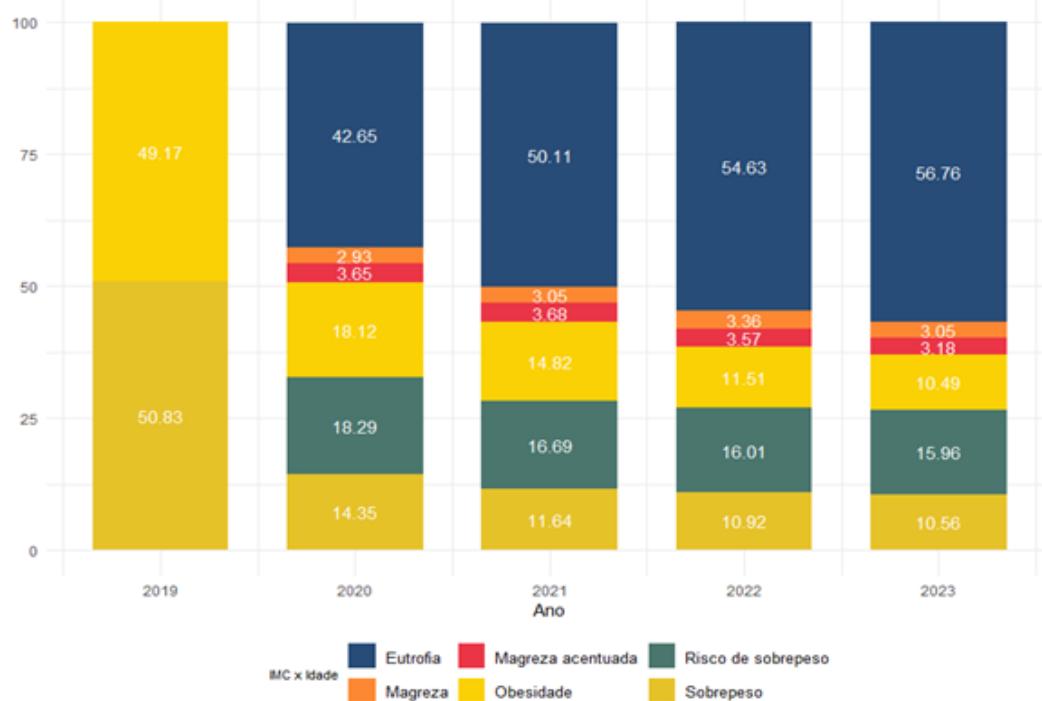
Gráfico 10: Crianças com IMC/Idade inadequado em 2019 beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: magreza e magreza acentuada.



Quando analisamos apenas as 38.195 crianças que, em 2019, estavam com *sobrepeso* (50,83%) ou *obesidade* (49,17%), as reduções são também significativas, ainda que em menor ritmo: em 2020, 42,65% das crianças desse grupo já estavam com IMC adequado para a idade e, em 2023, já eram 56,76% nessa condição. Tais resultados permitem associar a permanência das crianças no Programa com a melhoria da alimentação delas, não apenas graças ao aumento da renda familiar (trazido pelo benefício), mas, ainda, graças aos

efeitos associados ao acesso ao Programa, como o acompanhamento nutricional periódico e a maior frequência à escola. É possível ver ainda no **Gráfico 11** que, em 2023, as proporções de crianças do grupo inicial que ainda registravam *sobrepeso* e *obesidade* reduziram-se, respectivamente, a 10,56% e 10,49%. Chama a atenção ainda que, no final do período, 15,96% das crianças em estado de *obesidade* ou *sobrepeso* em 2019 tinham transitado para a condição, menos severa, de *risco de sobrepeso*.

Gráfico 11: Crianças com IMC/Idade inadequado em 2019 beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2019 a 2023: *sobrepeso* e *obesidade*



Esses resultados indicam que, já no primeiro ano de entrada delas no Bolsa Família, as crianças em estado nutricional inadequado melhoraram essa condição. Essa melhora é mais rápida entre aquelas que no Programa Bolsa Família (PBF) encontravam-se em estado de *magreza* ou *magreza acentuada*, mas é significativa também entre as que registrava obesidade ou sobrepeso no ano de entrada. A seção seguinte realiza o mesmo exercício, agora centrado na comparação entre os anos de 2022 e 2023, com base nos mesmos indicadores.

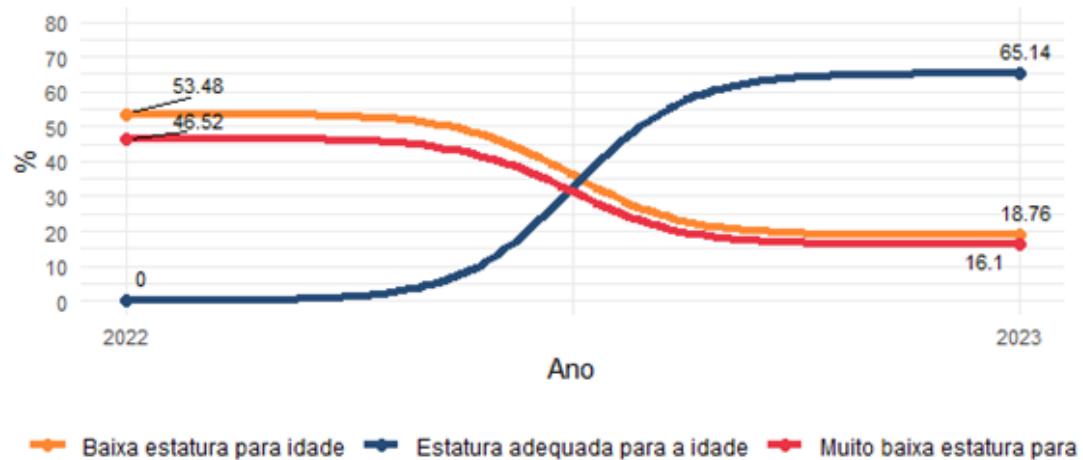
4.3. Análise focalizada: 2022-2023

Para a análise da variação entre os anos 2022 e 2023, uma nova coorte foi criada, reunindo crianças que, em 2022, tinham entre 0 e 6 anos de idade, já estavam ou entraram no Programa Bolsa Família (PBF) e apresentavam estados nutricionais

inadequados: *baixa* e *muito baixa* estatura, magreza e *magreza acentuada*, *sobre peso* e *obesidade*. Essa nova coorte é diferente e não comparável à coorte anterior. Ela constitui uma análise à parte.

Em 2022, 143.993 crianças estavam no Programa com *baixa* (53,48%) ou *muito baixa* (46,52%) estatura para a idade: em 2023, com acesso aos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), a proporção de crianças desse grupo que atingira a altura adequada era de 65,14%.⁹ Esses dados podem ser vistos no **Gráfico 12**:

Gráfico 12: Crianças de 0 a 6 anos com déficit altura x idade em 2022, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2022 a 2023



O mesmo gráfico mostra, ainda, que o grupo de crianças beneficiárias com *muito baixa estatura para a idade* passou de 46,52% para 16,10% (-65,39%) e como o grupo das crianças com *baixa estatura para a idade* se reduziu de 53,48% para 18,76% (-64,92%), no período 2022 a 2023.

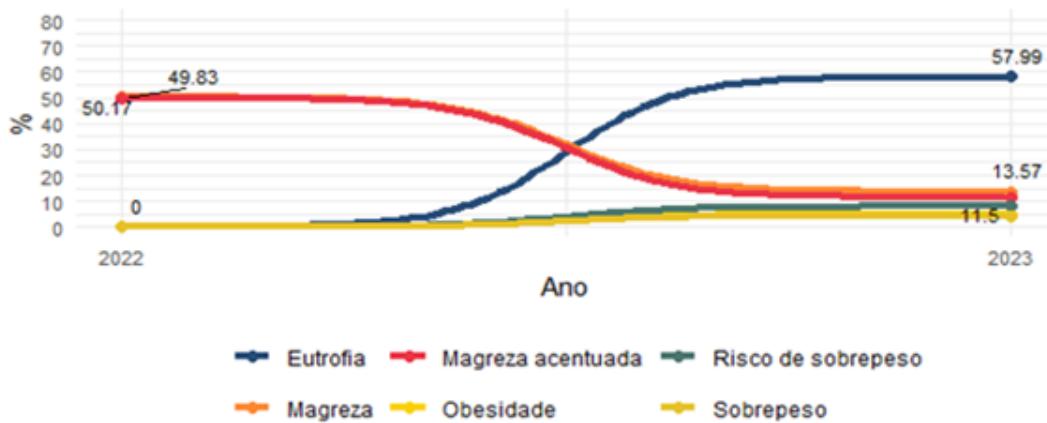
Os indicadores relativos ao IMC/Idade para as crianças com estado nutricional inadequado e beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em 2022 também revelam uma expressiva melhora do quadro nutricional delas em 2023.

Em 2022, havia 75.024 crianças com *magreza* (50,17%) e *magreza acentuada* (49,83%) no Programa. Como se pode ver no **Gráfico 13**, em 2023, 57,99% delas já tinham atingido o IMC/Idade adequado. O grupo das crianças beneficiárias que se encontravam em *magreza acentuada* passou de 49,83% para 11,50% (-76,92%); aquelas que estavam em *estado de magreza* passaram de 50,17% para 13,57% (-72,95%) do total de beneficiários que registravam uma dessas condições em 2022.

⁹ O universo refere-se sempre ao total de crianças beneficiárias do PBF que possuem registros válidos para cada um dos anos da série considerada (2022 - 2023).

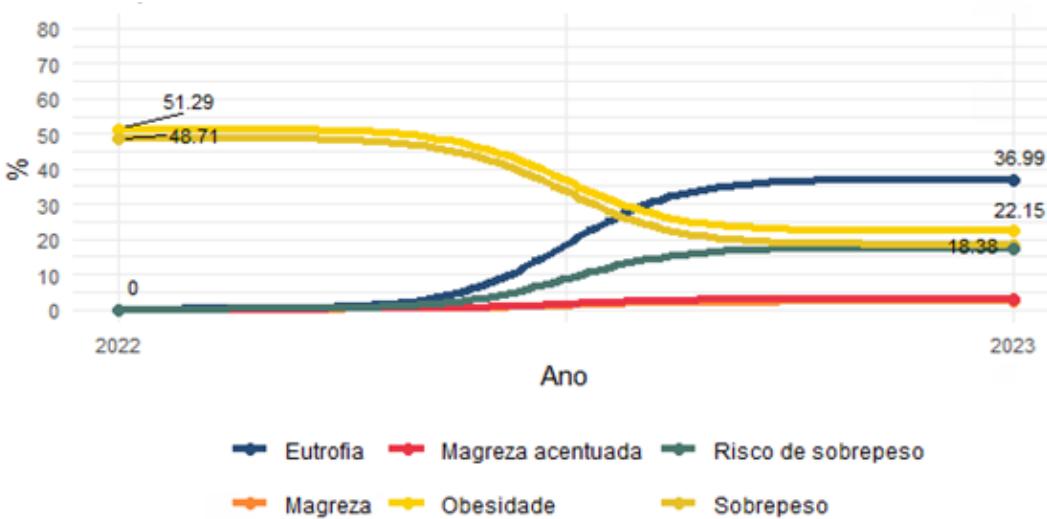
Chama a atenção que 8,03% das crianças desse grupo haviam transitado, porém, da magreza para o sobrepeso.

Gráfico 13: Crianças de 0 a 6 anos com IMC/Idade inadequado em 2022, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2022 a 2023: magreza e magreza acentuada



Quando são analisadas apenas as crianças em *estado de sobrepeso ou obesidade*, as reduções são significativas, porém menores. Em 2022, 270.371 crianças nessa condição que estavam no Programa Bolsa Família (PBF): 51,29% em *estado de obesidade* e 48,71% em *sobrepeso*. Em 2023, a proporção daquelas que continuavam em *obesidade* reduziu-se a 22,15% (-56,81%), e a proporção das que ainda tinham *sobrepeso* passou a 18,38% (-62,27%). Do grupo que, em 2022, estava em condição de *obesidade ou sobrepeso*, 36,99% tinham atingido o IMC/Idade já em 2023, como se pode ver no **Gráfico 14**:

Gráfico 14: Crianças de 0 a 6 anos com IMC/Idade inadequado em 2019, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), com estado nutricional acompanhado de 2022 a 2023: sobrepeso e obesidade



A melhora do estado nutricional das crianças na faixa da primeira infância beneficiárias de 2022 a 2023 está em linha com a estratégia de fortalecer a cobertura dos benefícios do Programa dirigidos a esse público. Apesar do pouco tempo de vigência em relação à época de coleta dos dados nutricionais aqui analisados, a criação do Benefício de Primeira Infância (BPI) em março de 2023, constitui elemento central dessa estratégia e, ajuda a explicar o avanço extra na melhoria do estado nutricional das crianças do PBF de 2023 em relação a 2022, reforçando os efeitos positivos, verificados nos anos anteriores, da participação delas no Programa, em termos de acesso à alimentação.

Um estudo realizado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em parceria com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), intitulado “Perfil Síntese da Primeira Infância e Famílias no Cadastro Único”,¹⁰ tendo por referência os dados de outubro de 2023, mostrou que 79,7% das crianças em primeira infância inscritas no Cadastro Único estavam em famílias em situação de pobreza (renda familiar *per capita* até R\$ 218). No entanto, após o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), apenas 6% das crianças (cerca de 530 mil) continuam em situação de pobreza.

É importante ressaltar que a entrada das crianças no Programa Bolsa Família (PBF) não se limita à ampliação da renda familiar e ao consequente aumento da renda disponível das famílias para a compra de alimentos. O acompanhamento regular das crianças pelos serviços de saúde, com ênfase na aferição do estado nutricional delas, a frequência escolar com o acesso à alimentação e as atividades físicas no espaço das escolas, além de outros efeitos associados ao Programa Bolsa Família (PBF), também contribuem para explicar a melhoria do estado nutricional das crianças que ingressam no Programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia de *análise longitudinal* empregada nesse artigo acompanhou a evolução do estado nutricional das crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), que tiveram dados nutricionais (Altura x Idade e IMC/Idade coletados, anualmente, de 2019 a 2023, pelo Sistema Nacional de Vigilância em Alimentação e Nutrição (SISVAN/Ministério da Saúde).

Os dados apontaram como a inclusão do público de primeira infância no Bolsa Família repercute de forma positiva sobre a melhoria do estado nutricional das crianças, sobretudo daquelas que registravam estados nutricionais inadequados

¹⁰ Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/perfil-sintese-da-primeira-infancia-e-familias-no-cadastro-unico/>

inicialmente. Considerando os dados nutricionais do mesmo grupo de indivíduos (coorte) acompanhados de 2019 a 2023, observou-se, nesse período, um aumento da proporção de crianças do PBF que atingiram a *estatura adequada para idade* e o *IMC adequado para a idade*.

Esse avanço foi mais intenso entre as crianças do grupo que, em 2019, estavam com *muito baixa ou baixa estatura* ou com *magreza ou magreza acentuada*: em 2023, 77,51% das crianças que, quatro anos antes, eram *baixas ou muito baixas para idade* já haviam atingido a altura adequada, e 64,35% das que estavam com *magreza ou magreza acentuada* já tinham chegado ao IMC adequado.

Para o intervalo entre 2022 e 2023, uma nova coorte foi construída, considerando as crianças que, em 2022, tinham de 0 a 6 anos e registravam estado nutricional inadequado: entre aquelas que, em 2022, tinham *baixa ou muito baixa estatura*, 65,14% já tinham atingido a *altura adequada para a idade* em 2023, e entre aquelas que, em 2022, registravam *magreza ou magreza acentuada*, 57,99% já tinham chegado ao *IMC adequado para a idade* em 2023. Os dados ainda mostraram efeitos positivos, ainda que de menor intensidade, na redução do *sobrepeso* e da *obesidade* entre as crianças filiadas ao PBF.

Como foi visto, a melhora do estado nutricional do público de primeira infância beneficiário do Bolsa Família responde à estratégia do Programa de ampliar a cobertura dos benefícios dirigidos a essa faixa etária. Tal estratégia foi fortalecida, em 2023, com a criação do Benefício de Primeira Infância (BPI), que paga o valor extra de R\$ 150 por criança de 0 a 6 anos às famílias do PBF. Esse acréscimo ajuda a explicar a melhoria extra do estado nutricional das crianças do Programa em 2023 em relação a 2022, mas é importante pontuar que, além do aumento da renda, a participação delas no PBF importa em outros efeitos positivos para a alimentação e o desenvolvimento, como o acompanhamento pelos serviços de saúde e o aumento da frequência escolar.

O Programa Bolsa Família (PBF), tem sido internacionalmente reconhecido pela sua magnitude e pela sua eficiência no combate à pobreza e à fome, especialmente na primeira infância. Os efeitos positivos do Programa sobre o estado nutricional das crianças beneficiárias, em especial para aquelas que registram estado de *magreza e magreza acentuada* na primeira infância, permitem afirmar que o Programa contribui de modo essencial para salvar vidas.

05 A PRIMEIRA INFÂNCIA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Camila Mata Machado Soares¹

Felipe Mendonça Russo²

Joana Simões de Melo Costa¹

Marconi Fernandes de Sousa²

1. INTRODUÇÃO

Cerca de 57% das crianças de 0 a 6 anos completos³ no Brasil vivem em famílias com renda abaixo de meio salário-mínimo⁴. Viver em situação de pobreza na primeira infância está associado a diversas privações em diferentes dimensões da vida, sejam as relacionadas à segurança alimentar, a condições de vida, ao acesso a serviços públicos, entre outros. Essas privações podem ter efeitos duradouros na vida daqueles que as sofreram, e com isso, trazer consequências negativas para a sociedade como um todo (HECKMAN, 2008; SHAEFER *et al.*, 2024).

Para mitigar esse cenário, programas de transferência de renda, focados em famílias com crianças pequenas, são uma importante ferramenta. Ao transferirem renda para as famílias mais pobres com crianças pequenas, esses programas têm como objetivo reduzir as consequências negativas da pobreza para as crianças e suas famílias. Para a UNICEF e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), transferências de renda focadas em crianças são a política base para o desenvolvimento infantil e social (SHAEFER, *et al.* 2024). No mundo, 145 países possuem programas desse tipo, sendo alguns universais, outros quase universais e os demais, com condicionalidades (SHAEFER *et al.*, 2024). O Brasil enquadra-se no terceiro caso: desde 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) transfere renda para as famílias mais pobres, com benefícios diferenciados para aquelas famílias que contam com crianças pequenas e que atendam a um conjunto de condicionalidades.

¹ Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

² Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD).

³ Crianças de até 72 meses de idade. Esse grupo é usualmente denominado de primeira infância.

⁴ Estimativa dos autores a partir de dados da PNAD Contínua, 1^a e 5^a entrevistas de 2023.

A literatura internacional indica que esse tipo de programa é muito efetivo na redução da pobreza das crianças pequenas, com efeitos também relevantes sobre indicadores relacionados à saúde infantil (SHAEFER *et al.*, 2024). Lisboa *et al.* (2023), analisando evidências de diferentes países, encontram efeitos positivos sobre o crescimento infantil de crianças em famílias que recebem transferências de renda, destacando como tais programas são ferramentas relevantes para promover bons indicadores de saúde infantil. Manley *et al.* (2022) também encontram resultados nessa direção ao analisarem um conjunto de estudos de diversos países, destacando também a existência de impactos quanto a uma dieta mais diversificada.

Especificamente para o caso brasileiro, há evidência de que a cobertura do PBF está associada a redução da mortalidade infantil, especificamente naquela ocasionada pela desnutrição (RASELLA *et al.*, 2013; RAMOS *et al.*, 2021). Essas evidências, entretanto, analisaram o desenho anterior do programa, que incluía benefícios para crianças até 15 anos de valor inferior desde 2012⁵ (SILVA, 2018).

Em seu desenho mais recente, o PBF conta com o Benefício Primeira Infância: para cada criança nessa faixa etária, a família recebe R\$ 150. Esse benefício melhorou o desenho do programa ao alcançar um importante resultado: "cerca de 92-93% das famílias com crianças de até seis anos de idade têm sua renda elevada a patamares acima de R\$ 218 per capita" (DA MATA *et. al.*, 2025). Para além desses impactos em indicadores de renda, e considerando a literatura internacional, seria relevante entender os impactos desse desenho sobre outras dimensões, em particular, aquelas conectadas diretamente ao desenvolvimento infantil.

Nesse sentido, esse texto se propõe a comparar as crianças na primeira infância - entre 0 e 6 anos - beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família para um conjunto de indicadores, conectados a três dimensões - educação, saúde e segurança nutricional. Para realizar essa análise, foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar Contínua (PNAD-C)⁶.

Dados da PNAD-C permitem identificar a renda domiciliar das famílias, o recebimento do benefício do Bolsa Família, o acesso a serviços de educação e saúde e o nível de segurança alimentar⁷. Pode-se, então, separar a população amostrada em grupos

5 Em 2012, foi criado um benefício para superação da extrema pobreza focado na primeira infância. Em novembro daquele ano, esse benefício passou a atender famílias com crianças e adolescentes até 15 anos (SILVA, 2018).

6 Pesquisa amostral domiciliar realizada mensalmente pelo IBGE que coleta rotineiramente dados sociodemográficos e de mercado de trabalho. A PNAD-C tem significância nacional e abrange o público de interesse do estudo, as famílias de baixa renda com crianças na primeira infância. Os dados da pesquisa são publicados de forma agregada mensalmente e os microdados, trimestralmente. Aqui, utilizou-se as PNAD-C acumuladas no 2º trimestre, por ter, nesse trimestre, informações sobre frequência escolar de crianças menores de 6 anos e razões dadas para a não frequência.

7 Essas informações são advindas tanto do questionário expandido para educação, do 2º trimestre, quanto de suplementos. No caso das informações referentes à saúde, utilizou-se, por exemplo, o suplemento de Acesso à Saúde Primária de 2022. Já para informações referentes à segurança nutricional, foi utilizado o suplemento de 2023 de segurança nutricional.

de interesse – os beneficiários, os não beneficiários de renda mais baixa e os não beneficiários de renda mais alta. A identificação de beneficiários do Programa Bolsa Família foi feita através da declaração das famílias de rendimentos provenientes do programa⁸. Já para definir os grupos de renda⁹, optou-se por seguir o CadÚnico e utilizar o limite de meio salário-mínimo para separar esses grupos¹⁰. Com isso, foram criados os três grupos de interesse desse trabalho: beneficiários, não beneficiários com renda até meio salário-mínimo e não beneficiários com renda acima de meio salário-mínimo.

Ao longo do texto, esses três grupos são comparados para um conjunto de indicadores, como detalhado na próxima seção, que também apresenta os resultados dessas análises. Por fim, na terceira seção, são apresentadas breves considerações finais.

Importante destacar que esse trabalho não se propõe a analisar o impacto do novo desenho do PBF, uma vez que não será utilizada metodologia robusta que permita tal análise. Entretanto, ao comparar grupos, este trabalho pretende contribuir para a discussão sobre os efeitos tanto do PBF, quanto de programas de transferência de renda, para o desenvolvimento infantil.

Seção 1: Análise do perfil de crianças beneficiárias e não beneficiárias em diferentes dimensões a partir dos dados da PNAD-C

De modo a compreender melhor o perfil das crianças beneficiárias do Bolsa Família, em comparação com as não beneficiárias, três dimensões foram analisadas: saúde, educação e segurança alimentar. Optou-se por analisar essas três dimensões específicas por compreender-se que estas estão intimamente associadas a um desenvolvimento infantil integral e bem-sucedido. Para além disso, ao analisar as duas primeiras dimensões, pode-se compreender o quanto as crianças beneficiárias do Bolsa Família estão de fato integradas aos serviços públicos básicos¹¹: a creche ou a pré-escola e a atenção primária básica.

8 Esta pergunta é feita na 1^a e 5^a entrevistas das famílias e é imputada pelo IBGE nas entrevistas intermediárias nas bases acumuladas em trimestres.

9 Utiliza-se os rendimentos declarados nas entrevistas 1 e 5 e imputadas nas outras entrevistas. Isso porque são coletados rendimentos do trabalho em todas as entrevistas, mas rendimentos de outras fontes (p. ex. aluguéis, transferências, aposentadorias, ...) são coletadas apenas na 1^a e 5^a entrevistas.

10 Para aproximar a renda domiciliar obtida pela pesquisa da definição utilizada no CadÚnico e, assim, obter um grupo mais próximo ao alvo do PBF, foram necessários alguns ajustes. Utilizando as respostas do módulo de trabalho da PNAD Contínua e seguindo Souza e Osório (2024), a renda do trabalho do indivíduo é igual à multiplicação da proporção de meses trabalhados nos últimos doze meses (igual a 1 se trabalhou todos os meses) com o mínimo entre os rendimentos monetários efetivo ou habitual de todos os trabalhos. Já os rendimentos de aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada, aluguéis e outros entram na soma como reportados para formar a renda total do indivíduo. São somados todos os rendimentos individuais do mesmo domicílio, excluindo-se trabalhadores domésticos, parentes do trabalhador doméstico e pensionistas. Com essa renda domiciliar calculada, basta dividi-la pelo número de integrantes dos domicílios, excluídos novamente os trabalhadores domésticos e seus familiares e pensionistas, para obtermos a renda domiciliar per capita (RDPC).

11 Não há dados comparáveis quanto ao acesso ao Sistema Único de Assistência Social.

Como já detalhado anteriormente, todos os indicadores apresentados a seguir foram calculados com base na PNAD-C. Também cabe reforçar que ao longo de todo o texto a metodologia de análise permanece a mesma: compara-se aquelas crianças definidas como beneficiárias, com as definidas como não beneficiárias, divididas em dois subgrupos – as com renda familiar até meio salário-mínimo e as com renda familiar acima desse valor.

1.1. Acesso à educação

De acordo com a legislação brasileira, a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade¹². Até os cinco anos, as crianças frequentam a educação infantil, em creche – até os 3 anos de idade – e pré-escola – entre 4 e 5 anos. Apesar da creche não ser obrigatória, a Lei de Diretrizes Básicas define que cabe aos municípios oferecerem esse atendimento.

O PBF possui uma condicionalidade na área da educação para crianças na primeira infância: exige frequência mínima de 60% para crianças entre 4 e 6 anos de idade. Não há exigência de frequência para crianças menores.

Para analisar o acesso das crianças beneficiárias e não beneficiárias à educação, foram calculados dois indicadores: (i) o percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam estabelecimentos educacionais¹³; (ii) o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentam estabelecimentos educacionais¹⁴. Esses indicadores foram calculados de 2018 a 2023, sempre com informações do segundo trimestre de cada ano¹⁵. O gráfico 1 apresenta a evolução do primeiro indicador e o gráfico 2, do segundo.

A análise desses gráficos indica que, por um lado, os níveis de acesso à educação das crianças de 4 a 5 anos têm se mantido estáveis e acima de 90%, com pequenas variações por renda domiciliar; já entre as crianças de 0 a 3 anos, os níveis estão abaixo de 50% e há variações relevantes por faixa de renda. Vale ressaltar que, no Plano Nacional de Educação, em sua meta 1, estava previsto a universalização até 2016 da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e o atendimento, até 2024, de, no mínimo, 50% das crianças até 3 anos.

Ao comparar os grupos analisados, percebe-se que, exceto pelo ano de 2023, crianças beneficiárias entre 0 e 3 anos apresentavam frequência escolar um pouco

¹² Isso está definido no artigo 208 da Constituição, modificado através da emenda constitucional nº 59, de 2009.

¹³ Seria esperado que essas crianças estivessem frequentando creches.

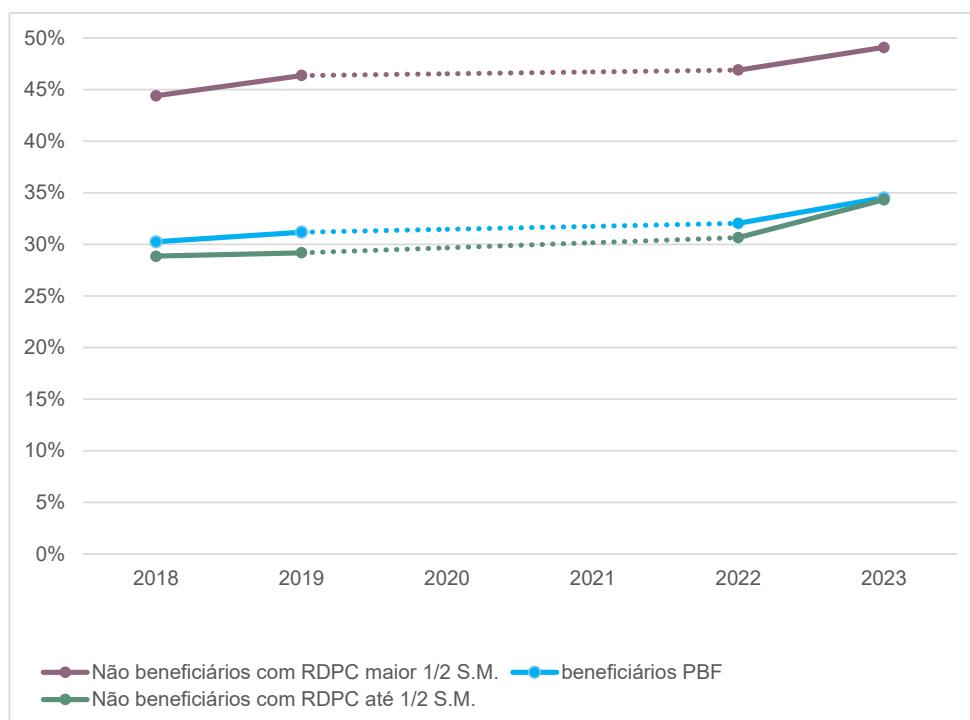
¹⁴ Seria esperado que essas crianças estivessem frequentando pré-escolas, mas podem acontecer exceções: crianças ainda em creches ou crianças já nas escolas de ensino fundamental.

¹⁵ Essas informações são coletadas no questionário que coleta informações do módulo Educação.

acima da observada entre crianças não beneficiárias com renda familiar mais baixa. Para crianças de 4 e 5 anos, as beneficiárias frequentavam mais em 2018 e nos anos mais recentes, com um período intermediário - de 2019 - em que a frequência era similar. Estudos futuros poderiam investigar as razões dessa diferença nos anos pré-pandemia, assim como a redução de tal diferença em anos mais recentes.

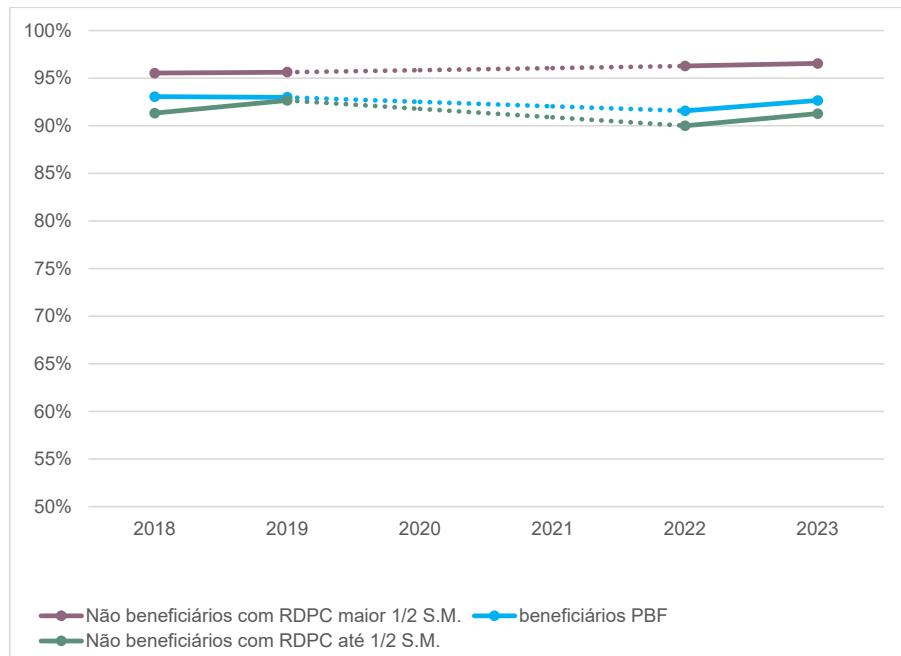
No grupo etário 0-3, crianças de nível socioeconômico mais alto - com renda familiar acima de meio salário-mínimo - apresentaram frequência à escola cerca de 15 pontos percentuais mais elevada ao longo de todo o período analisado. Esse último resultado está em linha com evidências internacionais: crianças de famílias de menor nível socioeconômico frequentam menos creches, mesmo quando não são cuidadas por seus pais (MAGNUSSON, WALDFOGEL, 2016). Essa evidência é encontrada tanto quando o caso norte-americano é estudado (MADILL, 2018), quanto outros países com uma rede mais robusta de provisão de serviços de creche são analisados (SIBLEY, 2015).

Gráfico 1: Evolução da frequência escolar de crianças de 0 a 3 anos, 2018 a 2023



Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre. Estimativa dos autores.

Gráfico 2: Evolução da frequência escolar de crianças de 4 e 5 anos, 2018 a 2023



Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre. Estimativa dos autores.

Para compreender os fatores que influenciam a frequência escolar dessas crianças, foram analisadas as razões para a não frequência à escola por crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos¹⁶. Os gráficos 3 e 4 apresentam tais dados¹⁷ para 2023.

No grupo das crianças menores, nota-se que a decisão dos pais é a principal razão de não frequência à creche. A segunda principal razão é a falta de vaga ou de escola, mas esta tem peso diferenciado de acordo com a renda familiar. Enquanto entre as crianças com renda familiar acima de ½ salário-mínimo, cerca de 12% não frequentam estabelecimento de ensino por conta de falta de vaga/escola, para aquelas beneficiárias do PBF, cerca de 27% não está matriculada por causa de falta de vaga/escola.

Cabe destacar que há no país 76 mil creches, sendo cerca de 60% públicas, e esse número aumentou ao longo do tempo – em 2014, eram 34 mil creches, com metade sendo públicas¹⁸. Ainda assim, para famílias de nível socioeconômico mais baixo a

16 Esse dado também é coletado no questionário do segundo trimestre da PNAD-C.

17 Em ambos os gráficos, escolha dos pais compreende o item “Por opção dos pais ou responsáveis (acham muito nova para ir a escola, preferem cuidar em casa etc.)”. Já falta de escola ou vaga corresponde aos itens “não tem escola ou creche ou a escola fica distante”, “falta de vaga na escola ou creche” e “a escola ou creche não aceita a criança por conta da idade”. Outras razões, por sua vez, engloba “as escolas ou creches não são boas ou seguras ou adaptadas para criança com deficiência”, “problema de saúde permanente da criança”, e “outro motivo”.

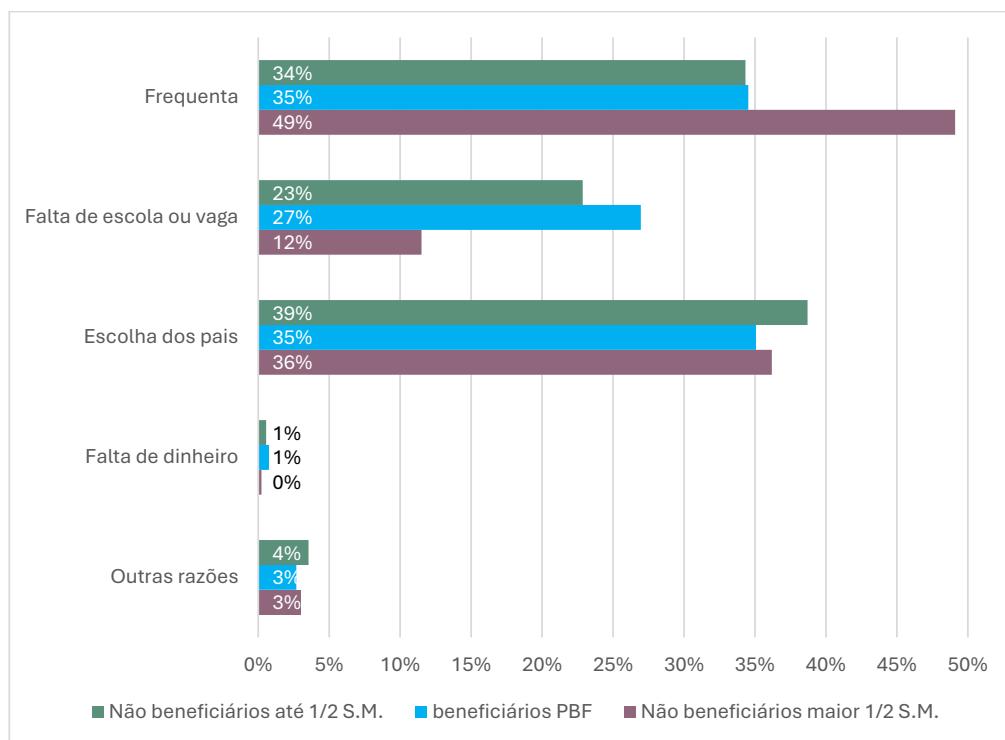
18 Censo Escolar (INEP), disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>

proximidade de sua residência, assim como o fácil acesso, são fatores centrais na escolha por colocar crianças na creche ou não (HIRSHBERG 2005). Não à toa, para este conjunto de crianças, a falta de escola ou vaga tem um papel maior do que para outros grupos.

Ao comparar os grupos já definidos, nota-se que, para famílias beneficiárias, a escolha dos pais tem um peso menor do que para famílias de nível socioeconômico também baixo e não beneficiárias. Essa é outra questão de pesquisa interessante, que junto com a evidência de maior frequência das crianças beneficiárias à creche, apontam para um comportamento que precisa ser estudado.

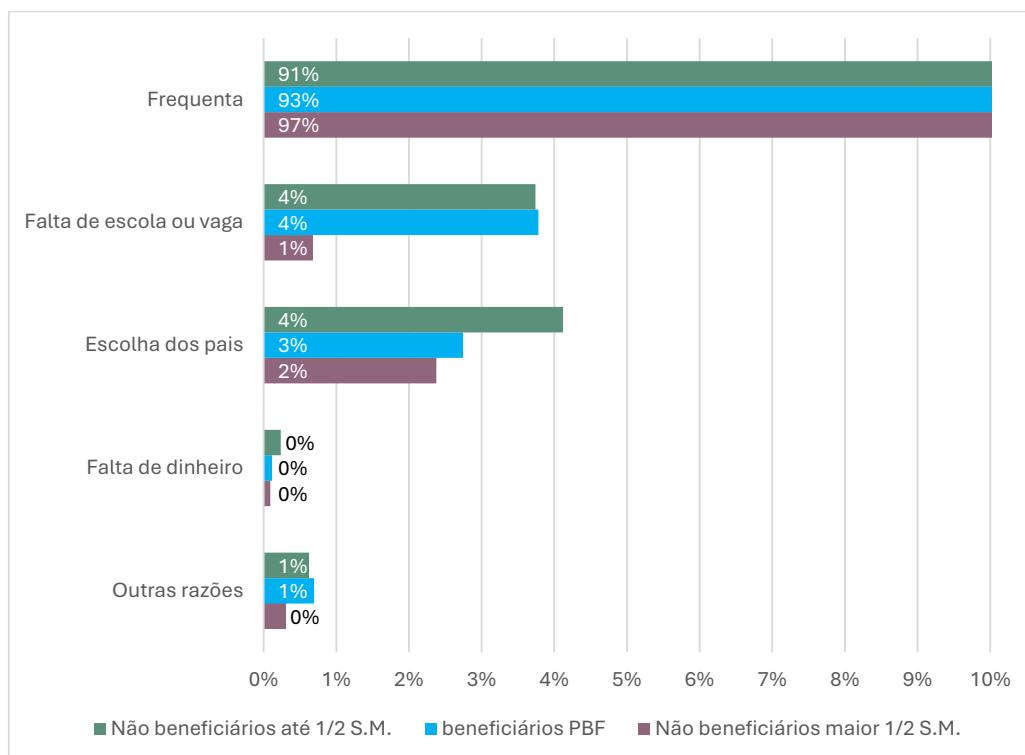
Já para as crianças de 4 e 5 anos, apesar das duas principais razões serem as mesmas, escolha dos pais e falta de vagas, nota-se que essas têm valores muito próximos; não fica evidente que uma razão é mais preponderante que a outra. Para as crianças beneficiárias, inclusive, a falta de vagas é mais relevante que a escolha dos pais. Cabe destacar que, de acordo com a legislação brasileira, a frequência de crianças dessa faixa etária é obrigatória; o que pode explicar a baixa prevalência da resposta "escolha dos pais". Também vale dizer que, apesar da expansão das pré-escolas no país, pode ainda existir um problema de acesso, agravado pela vulnerabilidade das famílias mais pobres. Ou seja, podem existir pré-escolas, mas distantes dos domicílios das famílias mais pobres.

Gráfico 3: Razão da não frequência à escola de crianças de 0 a 3 anos em 2023



Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre. Estimativa dos autores.

Gráfico 4: Razão da não frequência à escola de crianças de 4 e 5 anos em 2023



Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre. Estimativa dos autores.

1.2. Acesso à saúde

A saúde, de acordo com a Constituição brasileira, é direito de todos e dever do estado. Por meio do Sistema Único de Saúde, há provisão de serviços de atenção primária e de atenção especializada. Assim como no caso da educação, também há condicionalidades no PBF relacionadas à saúde da criança pequena: é preciso cumprir o calendário nacional vacinal e é acompanhado o estado nutricional das crianças entre 0 e 7 anos de idade.

Para analisar o acesso das crianças beneficiárias e não beneficiárias à saúde, foram elaborados dois gráficos, 5 e 6, que apresentam quando a criança realizou algum atendimento médico em serviço público e quando a criança se consultou com algum médico¹⁹.

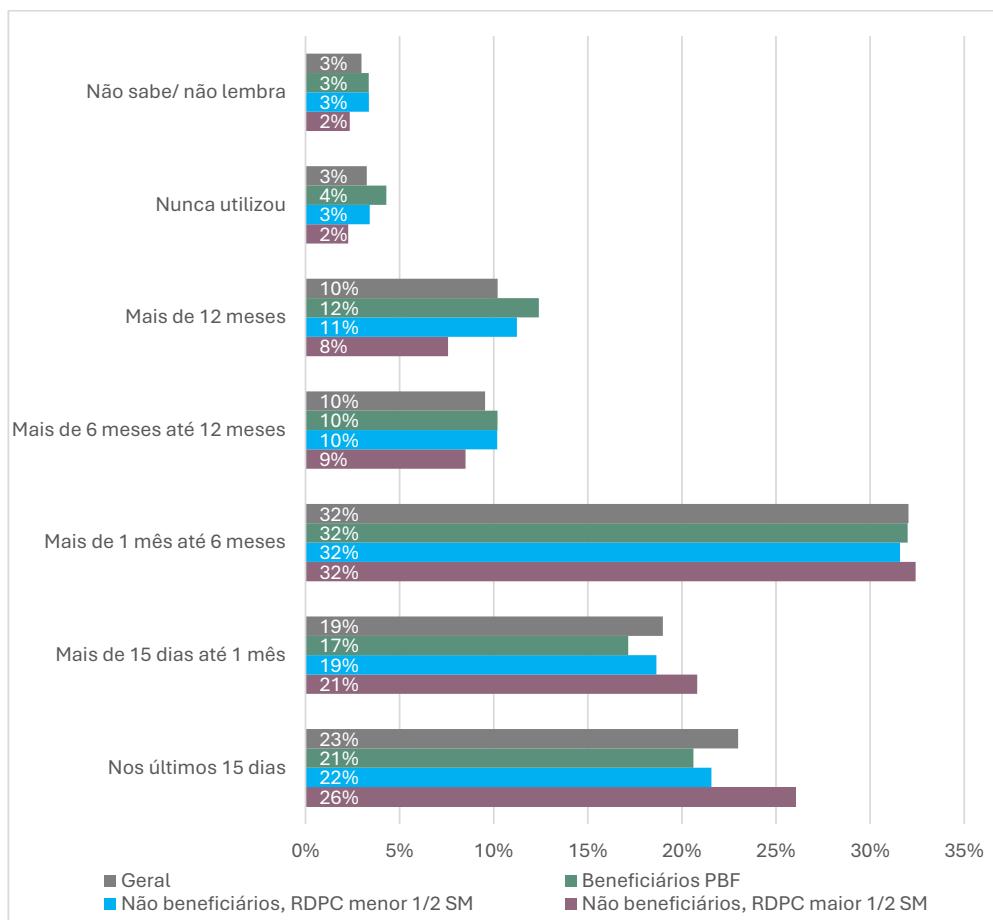
No gráfico 5, é possível observar que crianças beneficiárias consultaram menos o médico do que crianças não beneficiárias, independentemente do nível de renda. Nesse quesito estão inclusas consultas com médicos particulares ou não, por questões como alergia, acidentes, a consultas de rotina.

¹⁹ Essas informações foram coletadas através do questionário "Atenção Primária a Saúde - APS Criança", aplicado no segundo trimestre de 2022.

Já ao analisar o gráfico 6, é possível notar que crianças beneficiárias realizaram atendimentos médicos em períodos mais recentes que as não beneficiárias, mas com níveis similares de renda. Em particular, quando o percentual de crianças que tiveram atendimento médico nos últimos 15 dias é analisado, nota-se que o maior percentual é de crianças beneficiárias do PBF. Nessa pergunta são consideradas quaisquer visitas a unidades de saúde pública, como para vacinações, exames ou outros.

Essa análise sugere que, se por um lado, crianças de beneficiários do PBF tiveram maior dificuldade de acessar consultas médicas nos últimos meses, por outro, essas crianças conseguem acessar com mais frequência os equipamentos públicos de saúde. Ainda que não seja possível estabelecer uma relação causal, as condicionalidades de saúde do PBF podem estar atuando como incentivo para a frequência das crianças beneficiárias aos postos de saúde. Mais pesquisas seriam necessárias para compreender essa evidência e entender também se esse acesso aos equipamentos públicos, mas não necessariamente aos médicos, de fato garante às crianças o direito à saúde.

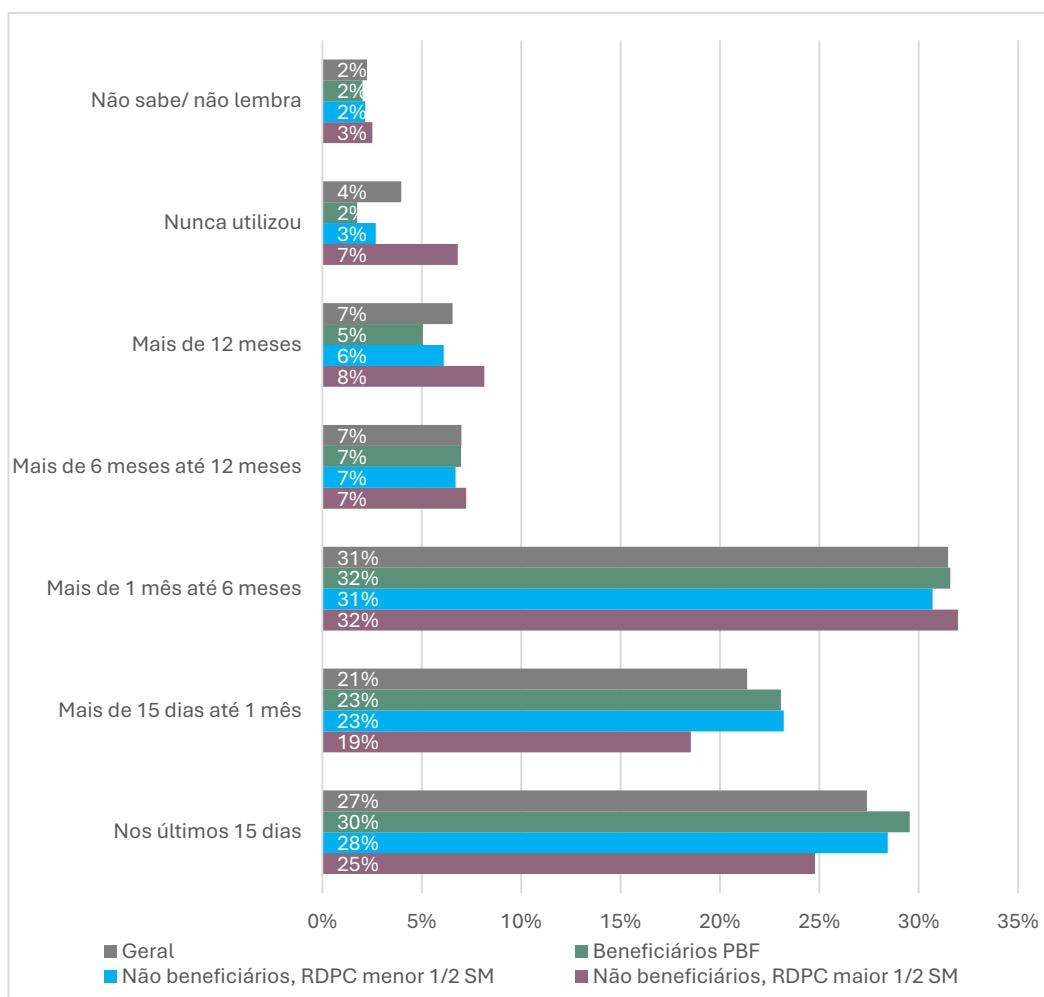
Gráfico 5: Última vez que a criança, até 5 anos, consultou com algum médico, 2022



Obs: A pergunta no questionário foi: S12006 - Quando foi a última vez que o(a) _____ ("nome da criança") se consultou com um(a) médico(a)?

Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre, 2022. Estimativa dos autores

Gráfico 6: Última vez que a criança, até 5 anos, realizou algum atendimento médico em estabelecimento público, 2022



Obs: A pergunta no questionário foi: S12003 - Quando foi a última vez que o(a) _____ ("nome da criança") utilizou algum tipo de atendimento (médico, dentista, exames, vacinação, nebulização (inalação) etc.) na Unidade Básica de Saúde (posto ou centro de saúde) ou Unidade de Saúde da Família?

Fonte: PNAD Contínua acumulada no 2º trimestre, 2022. Estimativa dos autores

2.3. Segurança nutricional

Além do acesso a serviços de educação e saúde, esse artigo também traz informações sobre segurança alimentar. Importante salientar que esse tema merece destaque tendo em vista o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2018. O monitoramento do Mapa da Fome é feito pela Food and Agriculture Organization (FAO), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para agricultura e alimentação, que publica o indicador Prevalência de Subalimentação (PoU) e o relatório "O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo".

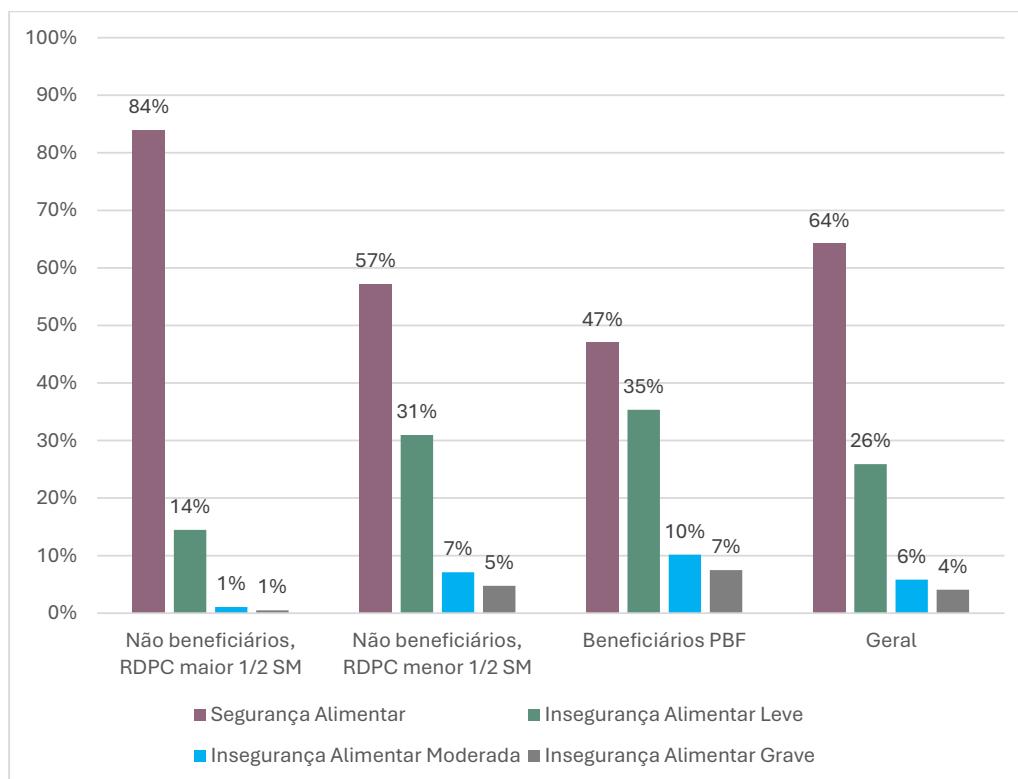
No Brasil, a situação de segurança alimentar é acompanhada através do instrumento EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), que havia sido aplicado pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2004, 2009 e 2013, e na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) em 2017/2018. Com o agravamento da insegurança alimentar, faz-se imperativo monitorar tal situação no Brasil. No entanto, somente em 2023, o IBGE aplicou novamente a EBIA no 4º trimestre da PNAD Contínua.

Relatório do IBGE (IBGE, 2024) apresenta evolução dos indicadores da EBIA. A comparação entre PNAD 2013 e POF2017/2018 revela uma piora nos três níveis de insegurança alimentar - leve, moderada e grave. Entre 2018 e 2023, não houve coleta de informação por órgão oficial do governo. Já os números de 2023 apresentam uma melhora em relação a 2018 em todos os tipos de insegurança alimentar. Ainda assim, no último trimestre de 2023, há 27,6% dos domicílios com algum tipo de insegurança alimentar, o que está acima de 22,6% - melhor indicador da série obtido em 2013.

Para compreender o impacto do Programa Bolsa Família na insegurança alimentar, é preciso uma metodologia robusta que identifique causalidade. No entanto, como já afirmado anteriormente, nesse texto apresentamos somente estatísticas descritivas. Para analisar a segurança nutricional, foi elaborado o gráfico 7 que apresenta a situação de segurança alimentar dos domicílios com crianças. Nesse gráfico, é possível notar que os domicílios com crianças pequenas e beneficiários do PBF são aqueles com maiores níveis de insegurança alimentar leve, moderada ou grave. Ao todo, entre beneficiários do PBF, cerca de 53% sofrem algum tipo de insegurança alimentar.

A informação trazida pelo gráfico 7 permite afirmar somente que o PBF alcança justamente aqueles que sofrem maior insegurança alimentar e, portanto, está bem focalizado. No entanto, para compreender o impacto do PBF em segurança alimentar seria necessária uma estratégia de identificação que fosse aplicada a dados longitudinais. Apesar de não definir grupos de comparação e não aplicar uma estratégia de identificação causal, Jr *et al.* (2025) (publicado aqui nesta edição do Caderno de Estudos) mostra como crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do PBF obtiveram uma melhoria do seu estado nutricional em termos de altura, magreza e IMC entre 2022 e 2023. Este pode ser um indício das melhorias que podem ser promovidas pelo PBF, mas estudos futuros que estabeleçam causalidade são bem-vindos.

Gráfico 7: Situação de segurança alimentar dos domicílios com crianças até 5 anos, 2023.



Fonte: PNAD Contínua acumulada no 4º trimestre, 2023. Estimativa dos autores

Seção 2: Considerações:

Como discutido anteriormente, o novo desenho do PBF tem como característica especial atenção à primeira infância ao implementar o benefício primeira infância, que é somado ao benefício total após a garantia do valor mínimo de R\$600,00. Anteriormente, os benefícios por crianças/pessoas eram adicionados antes do nivelamento do valor mínimo (SILVA, 2018). Na prática, isso significa que famílias com crianças na primeira infância tiveram um aumento maior no valor do benefício médio total e, também, no benefício médio por pessoa, devido à mudança do programa de transferência de renda em 2023 (DA MATA et. al, 2025). Importante destacar que, além da transferência de renda, as crianças na primeira infância também são alvo de condicionalidades, que são acompanhadas de forma regular.

Tendo em vista a importância da primeira infância para diferentes resultados na vida adulta, esta nova característica no desenho do PBF é muito bem-vinda. Esse texto traz alguns pontos relevantes para reflexão sobre o público que está sendo atendido pelo PBF em termos de acesso a serviços de educação e saúde, e insegurança alimentar. A proposta é mais caracterizar esse público, e menos identificar efeitos causais do PBF. Estudos futuros que busquem causalidade são necessários.

Em relação ao acesso a estabelecimento de ensino no período 2019-2023, há diferenças relevantes entre os grupos etários 0-3 e 4-6. Para o último, a frequência está acima de 90% entre crianças de qualquer nível de renda. No entanto, há uma pequena diferença entre crianças beneficiárias ou de baixa renda, e aquelas com renda mais elevada em favor das últimas. Já para a faixa etária 0-3, a frequência está abaixo de 50% independentemente do nível de renda, e a diferença entre crianças de renda alta ou baixa chega a 15 pontos percentuais. Ou seja, há uma diferença no acesso a escola, marcadamente entre as crianças de 0 a 3 anos. As maiores diferenças estão entre aquelas acima ou abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo por pessoa. Entre as crianças de baixa renda, não há muita diferença entre aquelas que são beneficiárias do PBF ou não. Esses resultados estão em linha com evidências internacionais que relacionam a frequência à creche ao nível socioeconômico das famílias (MAGNUSON, WALDFOGEL, 2016; MADILL, 2018; SIBLEY, 2015).

Os dados de 2022 sobre acesso à saúde indicam que uma menor proporção entre as crianças até 5 anos com renda domiciliar abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo consultou algum médico no período de um ano em relação àquelas com renda mais elevada. A situação de beneficiárias do PBF é um pouco pior em comparação às não beneficiárias de baixa renda. Ao analisar consultas em estabelecimento público, não se observa uma situação de menor acesso entre beneficiários ou crianças de baixa renda. Ou seja, o sistema público de saúde parece ser relevante para garantir o acesso à saúde de crianças na primeira infância, mas essas crianças consultam menos com médicos; essa evidência precisa ser estudada de forma mais robusta e suas consequências para a saúde das crianças compreendidas.

Em 2023, houve coleta de dados de insegurança alimentar e, assim como no acesso à educação e saúde, as crianças na primeira infância de baixa renda ou beneficiárias do PBF encontram-se em uma situação pior em termos de segurança alimentar e nutricional.

Os dados aqui apresentados reforçam a ideia de boa focalização do PBF, na medida em que as crianças beneficiárias são justamente aquelas com menor acesso à saúde e educação e pior estado de segurança nutricional. O desenho do PBF tem como objetivo garantir que as famílias vulneráveis não apenas recebam o benefício financeiro, mas também sejam inseridas de forma mais efetiva nos serviços públicos essenciais, como saúde e educação. Assim, entende-se que o acompanhamento dessas condicionalidades tem papel fundamental de incluir, de forma efetiva, as famílias mais vulneráveis, e beneficiárias do programa, na rede de serviços públicos básicos (LICIO, 2020).

No entanto, apesar da evidência positiva aqui apresentada, é fundamental que sejam realizados estudos mais aprofundados sobre o impacto do PBF na vida presente e futura dessas crianças e suas famílias. É necessário avaliar, de forma robusta, os efeitos a longo prazo, considerando as transformações nas condições de vida das crianças beneficiadas desde a primeira infância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SOUZA, P. H. G. F.; e OSÓRIO, R. G. **Estimativas de pobreza e baixa renda para o Cadastro Único.** Brasília: IPEA, 2024 (Texto para Discussão n. 3071).

DA MATA, D. et al. O Novo Bolsa Família e a redução da pobreza de renda na primeira infância. **MDS** (Caderno de Estudos, v. 36, 2025). Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_300.pdf

HIRSHBERG, D.; HUANG, D. S.-C.; FULLER, B. Which low-income parents select child-care? **Children and Youth Services Review**, v. 27, n. 10, p. 1119-1148, out. 2005. ISSN 01907409.

LISBOA, C. S. et al. Impact of cash transfer programs on birth and child growth outcomes: systematic review. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, n. 8, p. 2417-2432, 2023.

MANLEY, J.; ALDERMAN, H.; GENTILINI, U. More evidence on cash transfers and child nutritional outcomes: a systematic review and meta-analysis. **BMJ Global Health**, v. 7, n. 4, 1 abr. 2022.

HECKMAN, J. J. SCHOOLS, SKILLS, AND SYNAPSES. **Economic Inquiry**, v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Segurança Alimentar 2023. 2024. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>

JR, J. A. et al. Segurança alimentar e nutricional das crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Bolsa Família: uma análise longitudinal. **MDS** (Caderno de Estudos, v. 39, 2025). LICIO, Elaine Cristina. Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas: uma análise sobre os instrumentos mobilizados. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

MAGNUSON, K.; WALDFOGEL, J. Trends in Income-Related Gaps in Enrollment in Early Childhood Education: 1968 to 2013. **AERA Open**, v. 2, n. 2, 1 abr. 2016.

MADILL, R. et al. **Access to Early Care and Education for Disadvantaged Families: Do Levels of Access Reflect States' Child Care Subsidy Policies? Report #2018-07.** [s.l.] Child Trends, 0 2018.. Acesso em: 20 mar. 2025.

RASELLA, D. et al. **Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities.** *Lancet*, v. 382, n. 9886, p. 57-64, jul. 2013.

RAMOS, Dandara et al. **Conditional cash transfer program and child mortality: A cross-sectional analysis nested within the 100 Million Brazilian Cohort.** PLOS Medicine, v. 18, n. 9, p. e1003509, 2021.

SIBLEY, E. et al. Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. **International Journal of Child Care and Education Policy**, v. 9, n. 1, p. 1, 2015.

SILVA, Tiago Falcão (Org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018).** Brasília: Enap, 2018.

06

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO LABORAL: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Gabriel Leite Mariante¹

1. INTRODUÇÃO

Programas de transferência de renda são a principal modalidade de política pública de combate à pobreza no mundo, presente em mais de 70 países (Bastagli *et al.*, 2016). Tais programas, caracterizados pela concessão de benefícios monetários a indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade, têm sido amplamente adotados tanto em países desenvolvidos quanto em economias emergentes (Rao, 2025). Ao longo das últimas décadas, uma vasta literatura empírica tem documentado de maneira consistente a eficácia desse tipo de política na redução de múltiplas dimensões da pobreza, sobretudo no curto prazo (Niehaus e Suri, 2024).

Entretanto, persistem considerações na literatura acadêmica, bem como em debates políticos, a respeito de um possível efeito negativo na oferta laboral advindo de um potencial desincentivo ao trabalho gerado por programas de assistência financeira direta. Tal efeito, se comprovado, poderia comprometer o impacto de longo prazo na redução da pobreza, e criar uma suposta dependência de programas sociais (Bergolo e Cruces, 2021).

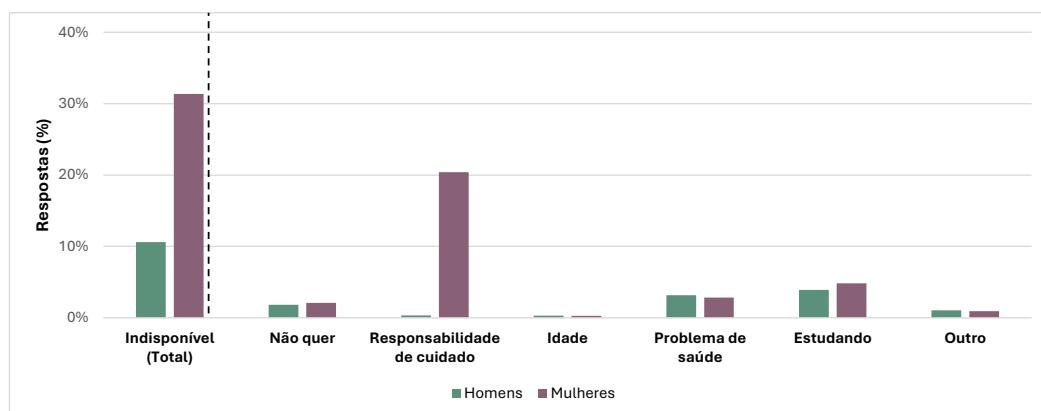
A literatura empírica, quantificando tal efeito, é extremamente heterogênea. Meta-análises agregando evidências de estudos quantitativos revelam ampla variação nos resultados, com alguns estudos apontando para uma redução da participação no mercado de trabalho, enquanto outros indicam efeitos nulos ou positivos. Tal heterogeneidade sugere que o impacto dos programas pode depender de características específicas do contexto socioeconômico (Crosta, 2024; Diaz-Pardo e Rao, 2024).

¹ London School of Economics and Political Science

Do ponto de vista teórico, os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho são ambíguos. Por um lado, o modelo neoclássico econômico padrão prevê que uma transferência incondicional gera um efeito renda, que reduz a oferta laboral (Becker, 1965). Por outro lado, é possível que beneficiários estejam fora da força de trabalho devido a barreiras econômicas, tais como necessidade de cuidado para com outros membros da família, custos de busca por emprego ou custos de investimento inicial para um pequeno negócio (Baird *et al.*, 2018). Em tais casos, uma transferência de renda pode permitir que beneficiários arquem com custos associados à entrada na força de trabalho, gerando um efeito positivo na oferta laboral.

A direção predominante do efeito das transferências sobre a oferta de trabalho depende, portanto, da relevância econômica de barreiras impeditivas à participação dos beneficiários na força de trabalho.

Figura 1 – Indisponibilidade para entrar na força de trabalho, por sexo e motivo de indisponibilidade



No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C) indicam uma forte desigualdade de gênero nesse aspecto (Figura 1). Enquanto cerca de um terço das mulheres declara não estar disponível para aceitar uma oferta de emprego, esse percentual é de apenas 10% entre os homens. A principal razão apontada pelas mulheres para essa indisponibilidade é a necessidade de prover cuidados no domicílio, citada por 20% das respondentes, mas praticamente inexistente entre os homens.

Tal diferença sugere que os efeitos das transferências de renda sobre a decisão de participação no mercado de trabalho podem ser distintos para homens e mulheres. Essa hipótese é o objeto de estudo deste artigo, que investiga diferenças de gênero no efeito de transferências incondicionais de renda na participação no mercado de trabalho no contexto brasileiro.

2. DADOS

Este estudo combina dados de diversas bases distintas, todas com cobertura anual entre os anos de 2012 e 2017:

Cadastro Único do Governo Federal – Registro universal de famílias de baixa renda no Brasil, utilizado pelo Governo Federal para focalizar diversos benefícios sociais, entre eles o Programa Bolsa Família (PBF). Esta base de dados contém ainda informações demográficas e socioeconômicas dos membros dos domicílios, tais como situação de emprego e matrícula escolar.

Folhas de Pagamento do Programa Bolsa Família – Registro de todos os pagamentos dos benefícios que compõem o Programa Bolsa Família.

Relação Anual de Informações Sociais – Contém a totalidade dos contratos de emprego formal do Brasil, com informações como renda, ocupação e horas trabalhadas.

3. METODOLOGIA

Este artigo utiliza a metodologia de estudo de evento para identificar o efeito do Benefício Básico do Programa Bolsa Família² na inclusão de beneficiários do mercado de trabalho.

O cenário ideal para estabelecer uma relação causal seria um experimento no qual indivíduos fossem aleatoriamente selecionados para receber o benefício. A participação no mercado de trabalho dos beneficiários seria então comparada com a dos não-beneficiários, sendo a diferença o efeito causal do recebimento do benefício. Naturalmente, esse cenário não é factível, dada a natureza não-experimental do PBF. Como alternativa, este estudo explora uma reforma nos parâmetros do Programa implementada pelo Governo Federal em 2014 que gerou uma variação exógena no recebimento do benefício entre indivíduos semelhantes e que pode, portanto, ser considerada um experimento natural. A estratégia empírica de identificação causal e a seleção da amostra são detalhadas a seguir.

² No contexto deste artigo, considera-se que o Benefício Básico do Programa Bolsa Família se configura como uma transferência incondicional de renda, pois o beneficiário não está sujeito a condicionalidades educacionais ou a restrições relativas à composição familiar. A única condição para o recebimento é a renda domiciliar. Em tais casos, a convenção da literatura acadêmica sobre transferência de renda pressupõe a nomenclatura de incondicional (Bastagli *et al.*, 2016).

Contexto e estratégia de identificação causal

Na maior parte da década de 2010, o PBF era composto por diversos benefícios distintos, para os quais as famílias registradas no Cadastro Único faziam jus dependendo da sua renda per capita e situação familiar. A Tabela 1 resume os principais benefícios em dezembro de 2013.

Tabela 1 – Resumo dos benefícios do Programa Bolsa Família em dezembro de 2013

Benefício	Renda per capita	Situação familiar	Condisionalidade
Benefício Básico	≤R\$70 (extrema pobreza)	Qualquer	Nenhuma
Benefício Variável	≤R\$140 (pobreza)	Crianças (0 – 15 anos)	Frequência escolar mínima para crianças maiores de 6 anos
Benefício Variável Jovem	≤R\$140 (pobreza)	Adolescentes (16-18 anos)	Frequências escolar mínima
Outros	≤R\$140 (pobreza)	Presença de gestante ou nutriz	Nenhuma

Em abril de 2014, o Governo Federal, por meio do Decreto Presidencial nº 8.232, anunciou um reajuste da linha da extrema pobreza de R\$70 para R\$77 per capita³. Esta reforma fez com que domicílios com renda mensal entre 70 e 77 reais per capita passassem a ser contemplados com o Benefício Básico, enquanto os domicílios com renda per capita superior a R\$77 seguiram sem poder receber o benefício.

Tal reforma resulta em um experimento natural ao criar dois grupos similares de domicílios que, antes do anúncio da reforma, tinha renda per capita próxima à futura linha da extrema pobreza:

O **grupo de tratamento** é composto pelas famílias que, em dezembro de 2013, tinham renda logo abaixo de R\$77 per capita (entre R\$75 e R\$77). Este grupo de famílias tornou-se elegível para o recebimento do Benefício Básico com a reforma.

O **grupo de controle** é composto pelas famílias que, em dezembro de 2013, tinham renda logo acima de R\$77 per capita (entre R\$77,01 e R\$80). Este grupo de famílias permaneceu inelegível para recebimento do Benefício Básico após a reforma, pois sua renda per capita continuou acima da linha da extrema pobreza.

³ A linha da pobreza também foi reajustada, de R\$140 para R\$154, sem consequências para a identificação causal deste estudo.

Fundamental para a interpretação causal dos efeitos estimados neste artigo é o fato de que, em dezembro de 2013, quando a amostra usada na análise principal é selecionada, o valor de R\$77 não tinha qualquer significado prático: a linha da extrema pobreza era de R\$70. Isto significa que famílias não tinham qualquer incentivo para declarar renda marginalmente inferior a R\$77⁴. Portanto, pequenas variações de renda declarada ao redor de R\$77 podem ser consideradas quase aleatórias, e ortogonais à trajetória laboral dos indivíduos em questão.

Seleção da Amostra

Para esta análise, considera-se como amostra principal todos os adultos listados no Cadastro Único em dezembro de 2013, com atualização cadastral em dia, idade entre 18 e 60 anos, membros de domicílios pertencentes aos grupos de tratamento ou de controle (conforme definidos acima), e não matriculados em educação em tempo integral⁵.

Estimação

O impacto do Benefício Básico na participação trimestral de beneficiários no mercado de trabalho formal observada a partir de microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é quantificado através da equação 1, estimada no painel de indivíduos pertencentes aos grupos de tratamento e controle.

$$Y_{it} = \theta_i + \alpha_t + \sum_s \delta_s \cdot 1(t=s) \cdot \text{Benefício}_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde Y_{it} é um indicador binário igual a 1 se o indivíduo i está formalmente empregado no trimestre t ; θ_i e α_t são efeitos fixos, respectivamente, no nível do indivíduo e do trimestre; Benefício_i é uma variável de tratamento, definida com um indicador binário igual a 1 se o indivíduo i é beneficiário do Benefício Básico após a reforma; e ε_{it} é um termo de erro não observado. O conjunto de coeficientes de interesse é $\{\delta_s\}$, representando o efeito do recebimento do benefício na probabilidade de emprego formal no trimestre s .

Para a estimação do efeito médio do benefício na participação pós-reforma (em vez do efeito trimestral dinâmico), bem como para casos em que a variável resposta é observada anualmente no Cadastro Único, a estimação é realizada de maneira semelhante, mas em formato de diferença-nas-diferenças, conforme definido pela Equação 2.

4 Para discussão relevante sobre os incentivos da declaração de renda ao redor da linha da extrema pobreza, ver Bergstrom *et al.* (2022).

5 Desta população, exclui-se aqueles domicílios que já recebiam o Benefício Básico pré-reforma apesar de ter uma renda superior a R\$70. Esses domicílios são beneficiários da Regra de Permanência do PBF, que permite que beneficiários se mantenham no Programa por até 2 anos em caso de um aumento autodeclarado de renda.

$$Y_{it} = \theta_i + \alpha_t + \beta \cdot Benefício_i \cdot PósReforma_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

Onde $PósReforma_t$ é um indicador binário igual a 1 para períodos após a reforma de 2014⁶. O coeficiente de interesse nesta especificação é β , que quantifica o efeito médio do benefício na variável Y_{it} .

Primeiro Estágio - A variável tratamento $Benefício_i$ é endógena, pois o recebimento ou não do Benefício Básico por parte do indivíduo i não é aleatório e pode estar correlacionado com fatores não observáveis que determinam o emprego formal (i.e., com o termo de ruído ϵ_{it}). Como consequência, a estimativa não-viesada do efeito causal do Benefício Básico no emprego formal, representada pelos coeficientes de interesse $\{\delta_s\}$ ou β , requer um instrumento para o tratamento de exogeneidade plausível. Tal instrumento é definido como a divisão da amostra em grupos de tratamento e controle mencionados na seção 3. O primeiro estágio da estimativa por variáveis instrumentais é, portanto, definido pela Equação 3:

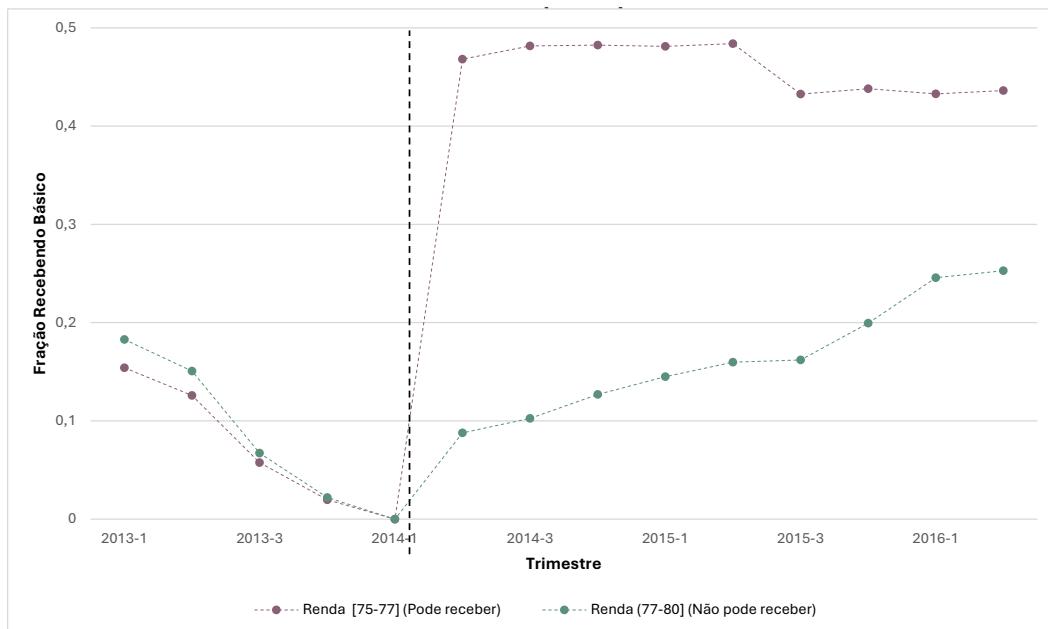
$$Benefício_i = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot Z_i + \eta_i$$

Onde Z_i é um indicador binário igual a 1 se o indivíduo i pertence ao grupo de tratamento tal como definido na seção 3 (ou seja, membro de um domicílio com renda per capita em dezembro de 2013 entre R\$75 e R\$77) e igual a zero se o indivíduo i pertence ao grupo de controle (ou seja, membro de um domicílio com renda per capita em dezembro de 2013 entre R\$77,01 e R\$80).

A Figura 2 ilustra a evolução trimestral de recebimento do Benefício Básico para indivíduos ao redor do corte de R\$77, de acordo com a renda domiciliar per capita em dezembro de 2013, separando os indivíduos em grupo de tratamento e grupo de controle. O gráfico ilustra claramente um aumento súbito no recebimento do Benefício Básico por indivíduos pertencentes ao grupo de tratamento a partir do segundo trimestre de 2014 (i.e., trimestre no qual ocorreu o reajuste na linha de extrema pobreza). O grupo de controle, em contraste, não exibe semelhante salto, mas sim um aumento gradual no recebimento do benefício ao longo do tempo. Essa diferença no recebimento do benefício, gerada unicamente por pequenas diferenças na renda declarada antes da reforma da linha da extrema pobreza, comprova a relevância do instrumento no primeiro estágio da estimativa do efeito do Benefício Básico na oferta laboral.

6 Para emprego formal trimestral observado na RAIS, $PósReforma_t$ é igual a um a partir do segundo trimestre de 2014. Para variáveis observadas anualmente no Cadastro Único, $PósReforma_t$ é igual a um a partir do ano de 2014.

Figura 2 – Evolução no recebimento do Benefício Básico entre 2013 e 2016,



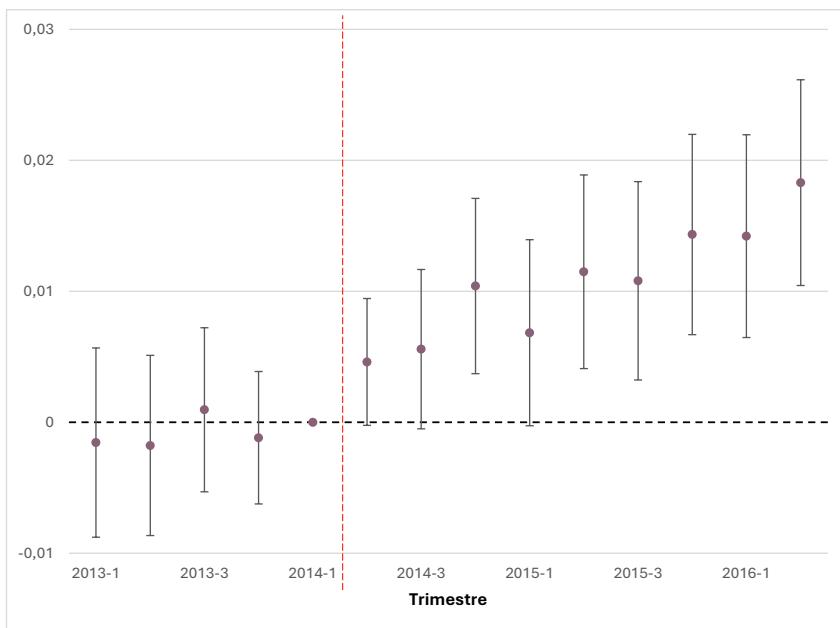
Para garantir a identificação causal do efeito do Benefício ($\{\delta_s\}$ na Equação 1 ou β na Equação 2), a estratégia empírica assume que a trajetória pré-reforma da variável de interesse Y_{it} é paralela nos grupos de tratamento e controle, condição que deve ser verificada graficamente. Leite Mariante (2025) discute mais detalhes da validade dessa condição, bem como outros requerimentos econométricos para a validade dos resultados empíricos.

4. RESULTADOS

Emprego no mercado formal

A Figura 3 apresenta o resultado da estimativa de estudo de evento a partir da Equação 1 para a amostra completa. O recebimento do Benefício Básico causa um aumento médio de 1,14 pontos percentuais na participação de beneficiários no mercado formal ao longo dos dois anos subsequentes à reforma. Esse impacto corresponde a um acréscimo de 6% em relação a uma taxa inicial de participação no mercado formal de aproximadamente 17%. A tendência geral indica um efeito inicial modesto no trimestre em que a reforma começa a ser implementada, seguido por um aumento gradual ao longo dos dois anos seguintes.

Figura 3 – Estudo de evento medindo o efeito no mercado formal para a amostra completa



Trabalho informal e autônomo

Os dados administrativos da RAIS utilizados até aqui têm como importante limitação o fato de considerarem apenas o mercado formal. No Brasil, entretanto, o setor informal é expressivo, representando cerca de dois terços dos negócios e mais de um terço dos trabalhadores, sendo de especial relevância para este estudo, uma vez que a informalidade é ainda mais prevalente entre populações de baixa renda (Ulyssea, 2018).

Por definição, não há registros administrativos oficiais sobre trabalho informal no Brasil. Para investigar o efeito da transferência sobre o emprego para além do setor formal, é necessário recorrer à situação ocupacional autodeclarada nos registros do Cadastro Único.

Tabela 2 – Efeito do Benefício Básico em diferentes tipos de trabalho autodeclarados no Cadastro Único

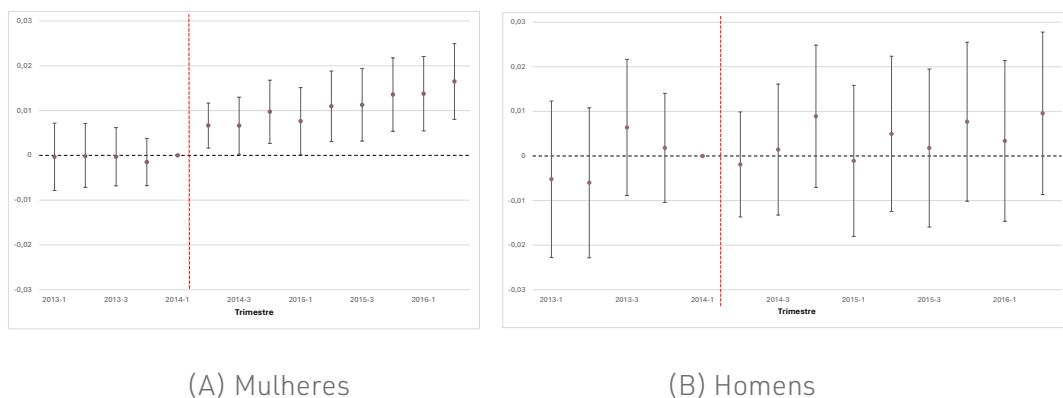
	(1)	(2)	(3)	(4)
Qualquer trabalho	Trabalho por conta própria	Emprego formal	Emprego informal	
$\widehat{\beta}$	0.061***	0.042***	0.013***	0.004***
(Erro padrão)	(0.0047)	(0.0042)	(0.0030)	(0.0017)
N	301024	301024	301024	301024
Média do grupo controle	44%	29%	7.6%	4%

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimativa do coeficiente β da Equação 2 quantificando o impacto do Benefício Básico na propensão ao trabalho medida por um indicador que assume valor 1 caso o indivíduo i se autodeclare empregado no ano t em: qualquer modalidade de emprego (coluna 1); como trabalhador por conta própria (coluna 2); como empregado formal (coluna 3) ou como empregado informal (coluna 4). O impacto sobre o emprego em qualquer modalidade é de aproximadamente 6 pontos percentuais, o que implica que uma análise considerando apenas o setor formal subestima o efeito do Benefício Básico sobre o emprego como um todo. A Coluna 2 indica que o maior impacto decorre do aumento no trabalho por conta própria, em torno de 4,2 pontos percentuais. A Coluna 3 revela que o aumento no emprego formal é de aproximadamente 1,3 pontos percentuais, valor muito próximo à estimativa obtida a partir dos registros administrativos da RAIS. Essa correspondência entre o impacto medido pelo emprego formal autodeclarado e pelos registros administrativos reforça a validade do uso dos resultados do Cadastro Único nesta análise. Por fim, a Coluna 4 indica que a probabilidade de ser empregado informal aumenta levemente, em cerca de 0,4 pontos percentuais.

Heterogeneidade por sexo e composição familiar

A Figura 4 ilustra o resultado da estimativa de um modelo de estudo de evento do efeito do Benefício Básico sobre o emprego formal (Equação 1) para mulheres e homens separadamente. O Painel A mostra um efeito positivo claro para as mulheres, enquanto o Painel B não mostra efeito significativo para os homens.

Figura 4 – Estudo de evento medindo o efeito no mercado formal, por sexo



Na tabela 3, são apresentados os efeitos agregados sobre o emprego formal por sexo, consolidando as análises de eventos da Figura 4 em uma especificação de diferenças-diferenças conforme a Equação 2. A Coluna 1 apresenta os efeitos agregados para toda a amostra, enquanto as Colunas 2 e 3 mostram os resultados por gênero.

O coeficiente estimado para os homens é próximo de zero e não é estatisticamente significante. O efeito na amostra total é inteiramente concentrado em mulheres, que aumentam seu emprego formal em 1,13 pontos percentuais (7,4% da média pré-benefício).

As Colunas 4 e 5 apresentam os resultados para o mesmo exercício, porém apenas para a amostra de mulheres, subdividida entre mulheres com e sem filhos⁷. O efeito do Benefício Básico só é positivo e estatisticamente significante na subpopulação de mães, enquanto o coeficiente para as mulheres sem filhos é similar ao dos homens e não é estatisticamente diferente de zero.

Tabela 3 – Efeito no emprego formal por sexo e, para a subamostra de mulheres, por maternidade

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Amostra completa	Homens	Mulheres	Mulheres com filhos	Mulheres sem filhos
$\hat{\beta}$	0.011***	0.004	0.011***	0.012***	0.004
(Erro padrão)	(0.003)	(0.006)	(0.004)	(0.004)	(0.006)
N	310755	99583	211172	134434	76738
Média do grupo controle	17.8%	23.6%	14.8%	15.9%	13.0%

Heterogeneidade por idade dos filhos

Os resultados apresentados até aqui mostram que o efeito positivo do Benefício Básico na oferta laboral está concentrado em mães. Este resultado condiz com a evidência descritiva ilustrada na Figura 1: mulheres com responsabilidades de cuidado no domicílio são o grupo da população com maior probabilidade de se autodeclarar indisponível para participar da força de trabalho e, portanto, o grupo que mais pode se beneficiar de suporte econômico para superar barreiras e aumentar a oferta laboral.

Para entender com maior riqueza de detalhes a natureza das barreiras superadas por mães por meio do Benefício Básico, pode-se estimar a Equação 4 a seguir na subpopulação de mães:

$$Y_{it} = \theta_i + \alpha_t + \sum_{k \in G} \gamma_k \cdot \text{Benefício}_i \cdot \text{PósReforma}_t \cdot I(\text{Idade}_i = k) + \epsilon_{it} \quad (4)$$

⁷ Aqui, considera-se mulheres com filhos aquelas que têm um filho(a) de até 18 anos residindo no mesmo domicílio.

Onde a $Idade_i$, é uma variável categórica ordinal representando a idade do filho mais velho da mãe em dezembro de 2013 (i.e., quando da seleção da amostra), em grupos de idades definidos pelo conjunto $G=\{0\text{ a }2,3\text{ a }6,7\text{ a }10,11\text{ a }18\}$ ⁸. O conjunto de coeficientes de interesse é $\{\gamma_k\}$, onde cada elemento γ_k mede o efeito causal do Benefício Básico no grupo de mães cujo filho mais velho pertence ao grupo de idade k .

A Tabela 4 exibe as estimativas dos coeficientes γ_k para os distintos grupos de idade. Conclui-se que o impacto na população feminina está concentrado em mães de crianças em idade pré-escolar, isto é, entre 3 e 6 anos.

Tabela 4 – Efeito no emprego formal de mães, por grupo de idade do(a) filho(a) mais velho(a)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	0 a 2 anos	3 a 6 anos	7 a 10 anos	11 a 18 anos
$\hat{\gamma}_k$	-0.003	0.012*	-0.003	0.001
(Erro padrão)	(0.008)	(0.006)	(0.008)	(0.005)
N	21967	35644	18638	47838
Média do grupo controle	0.11	0.16	0.16	0.16

Mecanismo: efeito na matrícula escolar

Os resultados da seção anterior sugerem um efeito positivo na oferta laboral de mães com crianças entre 3 e 6 anos, isto é, em idade pré-escolar. Tal resultado sugere que este grupo de mães utiliza o Benefício Básico de maneira a superar barreiras à inserção laboral, enquanto o efeito para mães de crianças em outras faixas etárias é nulo.

Para entender melhor o mecanismo por trás desta relação causal, pode-se estimar o efeito do Benefício Básico na matrícula escolar das crianças da amostra principal, agrupadas de acordo com os mesmos grupos etários da seção anterior. A Tabela 5 apresenta os resultados desse exercício, onde os coeficientes apresentados representam o efeito do Benefício Básico em uma variável resposta $Y_{it'}$ definida como um indicador binário, que é igual a 1 se a criança i é declarada como matriculada em qualquer estágio do sistema formal de educação no recorte anual do Cadastro Único no ano t , dividindo a amostra nos grupos etários correspondentes a diferentes estágios educacionais.

⁸ Esta divisão por grupos corresponde de maneira aproximada aos diferentes estágios educacionais: creche, pré-escola, ensino fundamental I, ensino fundamental II e médio (os dois últimos combinados na categoria 11 a 18).

Tabela 5 – Efeito na matrícula escolar de crianças, por grupo de idade

	(1)	(2)	(3)	(4)
	0 a 2 anos	3 a 6 anos	7 a 10 anos	11 a 18 anos
$\widehat{\beta}$	0.000	0.013**	0.005	0.001
(Erro padrão)	(0.006)	(0.006)	(0.004)	(0.004)
N	54094	75212	69510	124818
Média do grupo controle	0.22	0.62	0.95	0.88

Os resultados desta estimação são consistentes com os resultados da seção anterior. Assim como o efeito do Benefício Básico na inserção feminina no mercado laboral está concentrado em mães com crianças entre 3 e 6 anos, o efeito do Benefício Básico na matrícula escolar das crianças da amostra está concentrado na mesma faixa etária.

Ademais, a faixa etária entre 3 e 6 anos tem cobertura educacional intermediária (conforme a linha “Média do grupo controle”), enquanto, para crianças a partir dos 6 anos, o acesso ao sistema educacional é quase universal (Raikes *et al.*, 2023). Além disso, domicílios com crianças maiores de 6 anos estão sujeitos a condicionalidades educacionais para o recebimento do Benefício Variável do Programa Bolsa Família⁹. Dessa forma, há pouca margem de aumento na matrícula escolar de crianças acima dos 6 anos, o que coincide com um efeito nulo na oferta laboral das mães.

Por outro lado, a faixa etária entre 0 a 2 anos, isto é, crianças em idade de creche, tem baixa cobertura educacional. Este fenômeno é condizente com as deficiências na oferta de creche documentadas no Brasil (Castro e Cruz, 2021), bem como com evidência empírica dos altos custos de serviços de cuidado de bebês e crianças pequenas (Moreira e Moser, 2019).

Assim sendo, o Benefício Básico contribui para um aumento no emprego de mães com crianças em uma faixa etária que, por um lado, não se beneficia de cobertura universal pública (ou seja, há um custo para mães e pais que, se não arcado, pode ser uma barreira ao emprego fora do domicílio) mas, por outro, tampouco tem cobertura inexistente ou requer gastos muito além da renda domiciliar complementada pelo Benefício Básico. Ou seja: o Benefício Básico é relevante e suficiente para ajudar mães de crianças em idade pré-escolar a superar barreiras de cuidado e entrar na força de trabalho, mas não o suficiente para permitir a superação das mesmas barreiras a mães de crianças em idade de creche.

⁹ Recordemos que tanto o grupo de tratamento como o grupo de controle da amostra podem receber o Benefício Variável mediante cumprimento dos requisitos de composição familiar e frequência escolar, pois ambos os grupos têm renda inferior à linha da pobreza.

Evidência adicional e variação geográfica

Outras evidências empíricas utilizando pesquisas domiciliares amostrais corroboram o mecanismo de superação de barreiras relacionadas às atividades de cuidado descritos anteriormente. Em primeiro lugar, utilizando dados amostrais da PNAD-C, verifica-se uma associação entre o recebimento do Benefício Básico e uma menor propensão a se autodeclarar “indisponível para trabalhar” entre mulheres. Em segundo lugar, verifica-se uma maior propensão de famílias beneficiárias do Benefício Básico a incorrer em gastos relacionados à educação de crianças, tais como: material didático, uniforme escolar, atividades extracurriculares e pagamentos de taxas pré-escolares. Estes resultados são apresentados de maneira mais detalhada no Apêndice deste texto, bem como em Leite Mariante (2025), seção 5.

Ademais, Leite Mariante (2025) documenta grande variação geográfica nos efeitos do Benefício Básico na oferta laboral feminina ao redor do Brasil. Verifica-se que o efeito é maior em áreas mais pobres (i.e., com menor PIB per capita) e em áreas com mais gastos municipais em serviços públicos locais, tais como infraestrutura de saúde e educação.

5. CONCLUSÃO E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Este estudo quantifica os efeitos positivos do Benefício Básico do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho de mulheres beneficiárias, com impacto concentrado em mães de crianças de 3 a 6 anos. Os resultados aqui apresentados demonstram que a transferência de renda não atua apenas como um mecanismo de alívio imediato da pobreza, mas também pode incentivar a participação no mercado de trabalho, desafiando a noção de que tais programas necessariamente desestimulam a oferta laboral.

As implicações para políticas públicas são diversas. Em primeiro lugar, os possíveis ganhos advindos da inclusão laboral devem ser considerados na avaliação de impacto de programas de transferência de renda, pois podem gerar benefícios que vão além da simples redistribuição e alívio imediato da pobreza. Além disso, o aumento da inserção laboral e a redução da vulnerabilidade econômica podem ter um efeito fiscal que contribui para amortizar parte dos custos do programa, tanto por meio da geração de receita através de impostos quanto por uma possível redução na necessidade de assistência social futura.

Ademais, para que esses impactos sejam potencializados, é fundamental a implementação de políticas complementares que auxiliem na superação de barreiras ao emprego, principalmente para mães, grupo demográfico com maior probabilidade de relatar barreiras à inserção laboral. Como exemplo de tais políticas complementares, pode-se citar a ampliação da oferta de creches e pré-escolas, permitindo a superação de barreiras ao trabalhado desiguais geradas pelas atividades de cuidado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAIRD, S.; MCKENZIE, D.; ÖZLER, B. The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. **IZA Journal of Development and Migration**, v. 8, p. 1-20, 2018.
- BASTAGLI, F. et al. Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. **London: ODI**, 2016.
- BECKER, G. S. A theory of the allocation of time. **The Economic Journal**, v. 75, n. 299, p. 493-517, 1965.
- BERGOLO, M.; CRUCES, G. The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. **Journal of Public Economics**, v. 193, p. 104313, 2021.
- BERGSTROM, K.; DODDS, W.; RIOS, J. **Welfare analysis of changing notches: Evidence from Bolsa Família**. *Working Paper*, 2022.
- CASTRO, M.; DA CRUZ, B. Effects of a large-scale program for the construction of daycare and preschool centers on cognitive skills and female employment. **Education Economics**, v. 32, n. 6, p. 786-811, 2024.
- CROSTA, T; KARLAN, D; ONG, F; RUESCHENPOEHLER, J; UDRY, C. Unconditional cash transfers: A Bayesian meta-analysis of randomized evaluations in low and middle income countries. Cambridge: **National Bureau of Economic Research Working Paper**, n. 32779, 2024.
- DIAZ-PARDO, G.; RAO, M. Women and cash transfers: how program design and local conditions relate to causal estimates of impact. **G2LM-LIC Working Paper**, 2024.
- LEITE MARIANTE, G. **Cash transfers and women's labour supply: evidence from the world's largest programme**. *Working Paper*, 2025.
- MARTINS, A.P; MONTEIRO, C.A. Impact of the Bolsa Família program on food availability of low-income Brazilian families: a quasi experimental study. **BMC public health** 16:1-1, 2016.

MOREIRA, T. A.; MOSER, L. Família, trabalho do cuidado e uso do tempo: desafios para mulheres de baixa renda. **O Social em Questão**, v. 21, n. 43, p. 67-94, 2019.

NIEHAUS, P.; SURI, T. Cash transfers. In: **Handbook on Social Protection**, 2024.

RAIKES, A.; ALVARENGA LIMA, J. H. N.; ABUCHAIM, B. Early childhood education in Brazil: Child rights to ECE in context of great disparities. **Children**, v. 10, n. 6, p. 919, 2023.

RAO, M. **Program evaluations and policy spending**. *Working Paper*, 2025.

ULYSSEA, G. Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. **American Economic Review**, v. 108, n. 8, p. 2015-2047, 2018.

APÊNDICE

Mecanismos – gastos e indisponibilidade laboral

Para calcular o impacto do Benefício Básico em gastos familiares e na indisponibilidade laboral, são utilizados dados de duas pesquisas amostrais representativas da população brasileira.

- **PNAD-C:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2014-2016)
 - Contém informação a nível individual a respeito da oferta laboral, indisponibilidade para trabalhar (conforme ilustrado na Figura 1), bem como informação sobre fontes de renda familiar, incluindo renda do Programa Bolsa Família
- **POF:** Pesquisa de Orçamentos Familiares (2008/09)
 - Contém informação de gastos domiciliares em diversas categorias, bem como informação sobre fontes de renda familiar, incluindo renda proveniente do Programa Bolsa Família

Dada a natureza transversal de ambas as fontes¹⁰ e a ausência de um experimento natural análogo ao aplicado na análise de dados administrativos nas seções 3 e 4, a evidência empírica aqui apresentada é de natureza correlacional (ou seja, não causal). Para minimizar o viés estatístico gerado pela endogeneidade no recebimento do Benefício Básico, recorre-se ao método de pareamento de pontuação de propensão (ou *propensity score matching*, no nome original em inglês), aplicado na análise de efeitos do Programa Bolsa Família em Martins e Monteiro (2016).

10 A PNAD-C é um painel trimestral, no qual cada família é entrevistada por cinco trimestres consecutivos, antes de ser substituída por outra família do mesmo estrato amostral. No entanto, a informação sobre renda proveniente do PBF é incluída apenas uma vez por ano. Na prática, portanto, o conjunto de dados da PNAD-C entre os anos de 2014-2016 pode ser considerado como dados transversais para fins desta análise.

Nesta metodologia, a variável binária que indica o recebimento ou não do benefício é estimada como função de um conjunto pré-especificado de características domiciliares observadas¹¹. Essa função é utilizada para a construção de uma pontuação de propensão, que mede a probabilidade de recebimento do benefício em função das características observadas. Indivíduos que recebem e que não recebem o Benefício Básico são pareados a partir da pontuação de propensão estimada¹². A diferença média entre os dois grupos é, então, estimada.

Os resultados dessa estimação para diversos indicadores binários da PNAD-C e da POF são apresentados na Tabela A.1. Cada valor estimado $\hat{\beta}$ mede o impacto estimado do recebimento do Benefício Básico na probabilidade de o indicador em questão ser igual a 1.

O painel A mostra que o Benefício Básico diminui em 4,2pp a probabilidade de mulheres beneficiárias se autodeclararem indisponíveis para o trabalho. O efeito é significativo na probabilidade de estar indisponível por diversos motivos, mas é maior na probabilidade de estar indisponível por causa de responsabilidades de cuidado (que, como ilustrado na Figura 1, é o principal motivo pelo qual mulheres se autodeclararam indisponíveis para trabalhar).

Os painéis B e C mostram que o Benefício Básico tem um impacto na probabilidade de domicílios beneficiários incorrerem em diversas categorias de gastos. Dentre elas, domicílios beneficiários têm uma probabilidade 11,5pp maior do que não beneficiários de incorrer em gastos com educação, principalmente em gastos com pré-escola, atividades extracurriculares e material escolar. Destaca-se também o efeito positivo na probabilidade de gastos com farmácia, e com bens duráveis, principalmente eletrodomésticos e bicicletas ou motocicletas.

De modo geral, nota-se que o Benefício Básico aumenta a propensão a gastos escolares e diminui a indisponibilidade para o trabalho de mulheres beneficiárias, o que é coerente com o mecanismo exposto na seção 4, através do qual mães usam o valor do benefício para gastos escolares de seus filhos. Para mais detalhes metodológicos e empíricos, o leitor é referido à Leite Mariante (2025), seção 5.

11 Aqui, considera-se as características domiciliares e individuais listadas em Leite Mariante (2025), tabela B.9.

12 Cada indivíduo que recebe o benefício é pareado com um indivíduo não-beneficiário com a pontuação de propensão mais próxima à sua.

Tabela A.1 – Efeito do benefício básico na indisponibilidade laboral (A) e em diversas categorias de gastos (B e C)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A. PNAD-C: Motivos para indisponibilidade laboral (amostra: mulheres)						
Qualquer	Estudando	Idade	Resp. de cuidado	Prob. de saúde	Não quer	Outro
$\widehat{\beta}$	-0.042***	-0.001	-0.001**	-0.020***	-0.008***	-0.006***
(Erro padrão)	(0.006)	(0.001)	(0.001)	(0.006)	(0.000)	(0.001)
B. POF: Gastos com saúde e educação (amostra: domicílios)						
Educação (total)	Cuidado Infantil	Pré-escola	Taxas escolares	Atividades Extracurric.	Material Escolar	Farmácia
$\widehat{\beta}$	0.115***	0.005**	0.012***	0.002	0.014***	0.114***
(Erro padrão)	(0.010)	(0.002)	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.009)
C. POF: Outros gastos (amostra: domicílios)						
Bens duráveis (qualquer)	Eletrodomésticos	Eletrônicos	Bicicleta ou Moto	Carro	Transporte Público	Álcool e fumo
$\widehat{\beta}$	0.048***	0.005***	-0.008***	0.036***	-0.004***	-0.026***
(Erro padrão)	(0.010)	(0.004)	(0.002)	(0.008)	(0.003)	(0.009)

07

NOVO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO¹

Carlos Henrique Corseuil²

Felipe Russo³

Leo Fernandes⁴

Joana Costa⁵

Marconi Fernandes de Sousa⁶

1. INTRODUÇÃO

Desde a concepção do Programa Bolsa Família (PBF), há um debate sobre a possibilidade de os benefícios atrelados ao programa afetarem a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho. O debate nos anos 2000 foi motivado por uma suspeita de que os beneficiários do PBF poderiam vir a mudar seu comportamento de forma a se engajar menos no mercado de trabalho de forma geral e, em particular, no seu segmento formal.

Muitos estudos foram produzidos visando testar alguma variante dessa hipótese com dados relativos aos primeiros dez anos do programa.⁷ Ainda que houvesse alguma heterogeneidade nos resultados, pode-se afirmar que não há evidências robustas corroborando um menor engajamento dos beneficiários no mercado de trabalho. Vale mencionar que, em outros países, também não há achados robustos em relação à possibilidade de desincentivos ao trabalho devido aos programas de transferência de renda (Banerjee et al., 2017).

Teoricamente, é importante considerar que se é possível existir o efeito de desincentivo ao trabalho, não obstante, o benefício também poderia reduzir barreiras

¹ Os autores gostariam de agradecer a equipe do MDS e IPEA pela generosidade de ter partilhado comentários sobre o trabalho em diversas reuniões. Em particular Hugo Nunes, Matheus Leal, Flávio Cireno e Camila Soares.

² Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

³ Colaborador contratado com bolsa de pesquisa da SAGICAD/MDS.

⁴ Colaborador contratado com bolsa de pesquisa do IPEA.

⁵ Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

⁶ Analista Técnico de Políticas Sociais da SAGICAD/MDS.

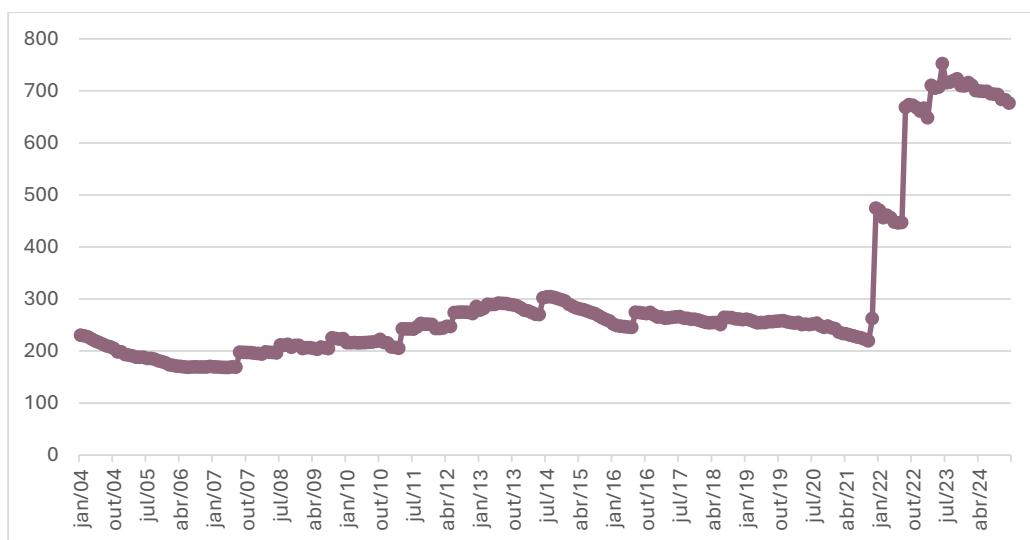
⁷ Oliveira e Soares (2012) relatam uma primeira leva desses estudos.

financeiras que dificultam a procura por emprego e, dessa forma, promover um aumento da oferta de trabalho (Baird et al, 2018). Para o caso brasileiro, este é o efeito encontrado sobre a oferta de trabalho de mulheres ao analisar uma mudança do PBF ocorrida em 2014 (Mariante, 2025). As evidências apontam que mulheres com filhos pequenos seriam as mais afetadas, especialmente em localidades com maior oferta de serviços públicos na área de educação.

Contudo, no Brasil, o debate retornou com força no contexto atual devido a uma significativa elevação dos benefícios pagos pelo PBF. O gráfico 1 abaixo mostra que o valor médio do benefício pago não ultrapassava a barreira de R\$ 300,00 em termos reais até 2020⁸. No entanto, esse valor supera os R\$ 650,00 desde agosto de 2022.

A questão que se coloca, portanto, é: será que a ausência de efeitos do PBF no sentido de diminuir o engajamento de indivíduos no mercado de trabalho identificada num contexto de valores relativamente baixos para os benefícios continuaria sendo detectada num contexto de valores relativamente altos para os benefícios?

Gráfico 1: Valor médio real do benefício, (R\$ de dezembro 2024)



Fonte: 2004 a 2019, VisData, MDS e de 2020 a 2024, folha de pagamento do PBF e PAB.

Obs.: Entre abril e dezembro de 2020 e abril a outubro de 2021 estão incluídos no cálculo da média os valores do Auxílio Emergencial recebidos por beneficiários do PBF. A partir de dezembro de 2021 são incluídos os valores do Benefício Emergencial na média do PAB.

Nesse artigo, usaremos a mudança no desenho com a introdução do novo PBF para trazer um conjunto de evidências que dialogue com essa questão. Por um lado, são evidências que ainda não devem ser interpretadas como definitivas, mas sim como sugestivas. Por outro lado, o conjunto de evidências aqui apresentados podem ser

8

Para ser preciso, entre Junho e Agosto de 2014 o valor oscilou entre 301 e 302 reais.

compreendidos de forma mais intuitiva; o que não necessariamente seria o caso se empregássemos uma metodologia mais rebuscada que nos oferecesse evidências mais contundentes. Esse segundo cenário configura a continuação da nossa agenda de pesquisa.

2. AS MUDANÇAS NO DESENHO IMPLEMENTADAS COM O NOVO BOLSA FAMÍLIA

A base para nossa comparação é o Programa Auxílio Brasil (PAB) em 2022, instituído no final de 2021 (Lei 14.284, dezembro de 2021), após o Auxílio Emergencial e em substituição ao antigo Bolsa Família. Para ser mais específico, tomaremos como base o desenho do PAB que vingou entre agosto de 2022 e fevereiro de 2023.

2.1. Mudanças no critério de elegibilidade

A base para o cálculo da elegibilidade do PAB e do PBF é a renda familiar per capita calculada no Cadastro Único. Esse valor é proveniente das informações coletadas no bloco 8 ("Trabalho e Remuneração") no questionário do Cadastro Único, onde são consideradas os seguintes rendimentos: remuneração efetiva bruta do trabalho (empregados), retirada mensal (conta-própria e empregadores), ajuda ou doações de não moradores, aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada, Seguro-Desemprego, Pensão Alimentícia, outras fontes excetuadas aquelas especificadas a seguir. Não devem ser incluídos benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária, valores oriundos de programas assistenciais de transferência de renda (como o PAB e o PBF) e rendas de natureza sazonal ou eventual⁹.

Em relação aos rendimentos do trabalho, o Cadastro Único coleta a remuneração efetivamente recebida de todos os trabalhos no último mês antes da entrevista, e o total efetivamente recebido de todos os trabalhos nos últimos doze meses. Para o cálculo da renda do trabalho do indivíduo, considera-se o menor valor entre a renda do trabalho no último mês e a renda do trabalho dos últimos doze meses dividida por doze¹⁰. Essa renda é somada à renda individual não proveniente do trabalho para calcular a renda total individual. Finalmente, é somada a renda total individual de todos os membros da família e dividida pelo total de membros para se chegar à renda

⁹ Manual do Entrevistador para o Cadastro Único para Programas Sociais. 5a. ed., pgs 100 a 114

¹⁰ Portaria MC Nº 810, de 14 de setembro de 2022.

familiar per capita, que será utilizada para verificação da elegibilidade da família aos programas analisados.

A Lei 14.284, artigo 4º parágrafo 1º, estabelece que são elegíveis ao PAB integrantes de famílias cuja renda domiciliar per capita, calculada da forma descrita anteriormente, estejam abaixo da linha de extrema pobreza, na época R\$ 105, ou que estejam abaixo da linha de pobreza, R\$ 210, e contenham em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com até 21 anos incompletos.

O novo Programa Bolsa Família, instituído na Medida Provisória nº 1.164 em março de 2023, estabelece no artigo 5º que são elegíveis ao programa as famílias cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218. Além disso o artigo 6º estabelece a chamada Regra de Proteção, em que famílias beneficiárias cuja renda per capita mensal ultrapasse esse valor serão mantidas no programa pelo período de até vinte e quatro meses, recebendo metade do valor do benefício.¹¹

2.2. Mudanças no valor do benefício

Em relação aos benefícios financeiros, a última versão do PAB previa o Benefício Primeira Infância (BPI) de R\$130 por crianças de zero a três anos incompletos; o Benefício de Composição Familiar (BCF) de R\$65 para cada familiar gestante, nutriz ou na faixa etária de três a 21 anos incompletos; e o Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP) para famílias em situação de extrema pobreza (R\$ 105 per capita) após o recebimento do BPI e BCF, no valor necessário para cobrir esse hiato mas com valor mínimo de R\$ 25 per capita¹². Uma vez computados os três benefícios, as famílias cujo benefício total ainda não tivesse atingido o patamar de R\$600,00 recebiam o complemento necessário para tal, a título de Benefício Extraordinário (BE)¹³¹⁴.

Em março de 2023 foi instituído o novo Programa Bolsa Família, em substituição do PAB (M.P. 1.164 de março de 2023, convertida em lei em junho do mesmo ano). Os benefícios financeiros que fazem parte do programa são: Benefício de Renda de Cidadania (BRC) no valor de R\$142 por integrante da família, o Benefício Complementar (BC) para famílias cuja soma dos valores do BRC esteja abaixo de R\$ 600. Após o cálculo do BRC e do BC de cada família, deve-se adicionar o Benefício

11 A manutenção no programa pela regra de proteção também está sujeita a um teto de R\$ 660,00 para a renda *per capita*.

12 Lei nº 14.284, dezembro de 2021.

13 Lei nº 14.342, maio de 2022 e Emenda Constitucional nº 123, julho de 2022.

14 A cesta de benefício do PAB também incluía o Benefício Compensatório de Transição, concedido a famílias beneficiárias do PBF que tiveram redução no valor financeiro de seus rendimentos. Com a inclusão do Benefício Extraordinário supomos que esses casos foram raros e por isso não incluímos esse benefício em nossos cálculos.

Primeira Infância (BPI) no valor de R\$ 150 para cada integrante com idade de zero a sete anos incompletos e o Benefício Variável Familiar (BVF) de R\$ 50, para cada integrante entre sete e dezoito anos incompletos, nutrizes e gestantes¹⁵.

Dois pontos devem ser destacados: primeiramente, na época da publicação, por questões operacionais, o Benefício Variável Familiar (BVF) não foi implementado imediatamente. Assim, a oferta completa de benefícios do novo Bolsa Família só foi finalizada em junho de 2023.

Um segundo ponto é em relação ao cálculo do valor final do benefício e o piso de R\$ 600. No PAB o valor mínimo de R\$ 600 era considerado após a soma de todos os benefícios. Já no Novo Bolsa Família, os valores do BPI e BVF são somados após a complementação do benefício até R\$ 600, beneficiando famílias com crianças.

As mudanças comentadas acima podem ser visualizadas no quadro abaixo, que pretende facilitar o comparativo dos diferentes desenhos/programas mencionados.

A mudança de desenho impactou o valor médio do benefício pago às famílias. O gráfico 2 traz um recorte da evolução do benefício médio para o intervalo de tempo que analisaremos nessa nota. Entre fevereiro e junho de 2023, esse valor passou de R\$653,21 para R\$748,17; representando um aumento de 15%.

Quadro 1: Regras para cálculos dos benefícios, PAB (dez. de 2022) e 2023

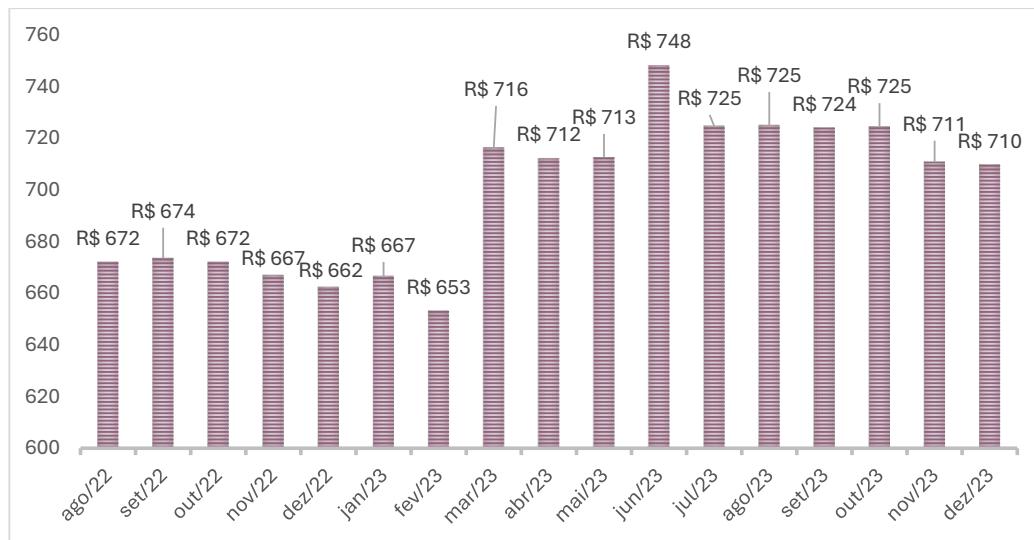
PAB	Novo PBF	Novo PBF
dez. 2022	mar. 2023	jun. 2023
Benefício Composição Familiar (BPC): crianças e jovens 3 a 20 anos, gestantes e nutrizes R\$ 65	Benefício Renda Cidadania: Por integrante na família R\$ 142	Benefício Renda Cidadania: Por integrante na família R\$ 142
Benefício Primeira Infância (BPI): Crianças 0 a 2 anos R\$ 130	Benefício Complementar: Valor mínimo para benefício familiar alcançar R\$ 600, antes de receber o BPI e BVF	Benefício Complementar: Valor mínimo para benefício familiar alcançar R\$ 600, antes de receber o BPI e BVF

¹⁵ O novo PBF também estabeleceu o Benefício Extraordinário de Transição a ser pago a famílias beneficiárias do PAB que experimentarem redução no valor total de seus benefícios. Como será demonstrado na seção 3.2, essa é uma situação marginal, e por isso esse benefício não foi incluído em nossos cálculos.

PAB	Novo PBF	Novo PBF
dez. 2022	mar. 2023	jun. 2023
Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP): Famílias em situação de extrema pobreza (R\$105,00 per capita),* Mínimo de R\$ 25 per capita	Benefício Primeira Infância: Crianças 0 a 6 anos R\$ 150	Benefício Primeira Infância: Crianças 0 a 6 anos R\$ 150
Benefício Extraordinário: Valor mínimo para benefício familiar alcançar R\$ 600		Benefício Variável Familiar: crianças e jovens 7 a 17 anos, gestantes e nutrizes R\$ 50
Lei 14.284 (12/2021); Lei 14.342 (05/2022); EC 123 (07/2022)	MP 1.164 (03/2023)	Decreto 11.566; Decreto 12.064 Lei 14.601; (todos em 06/2023)

* após o recebimento do BPC e BPI.

Gráfico 2: Valor médio real do benefício, no antigo PAB e no Novo PBF no período analisado (em R\$, de novembro 2024)



Fonte: VisData, MDS e IPCA, IBGE. Elaboração dos autores.

No entanto, ao notar que a mudança no valor do benefício depende de características demográficas da família, é possível imaginar que o aumento médio de 15% mencionado acima pode esconder uma considerável heterogeneidade. A título de exemplo, apresentamos um outro quadro com quatro simulações de valores de benefícios para diferentes famílias, em três períodos: final de 2022, de março a

junho de 2023 e final de 2023. Podemos ver alterações muito distintas no valor dos benefícios entre as famílias 1, 3 e 4. Por um lado, o valor do benefício não se altera para a família 1. Por outro lado, esse valor passa de R\$600 para R\$1060 para a família 3; e de R\$1005 para R\$1978 para a família 4.

Tabela 2: Simulação de valores para o PAB e PBF, em 2022 e 2023

Domicílio	Renda familiar pré-benefício	Total benefícios (PAB 2022)	Benefício final (PBF 3/2023)	Benefício final (PBF 6/2023)
1 adulto (>21 anos)	R\$ 0	R\$105 (BSP) + R\$495 (BE) = R\$ 600	R\$142 (BRC) + R\$458 (BC) = R\$ 600	R\$142 (BRC) + R\$458 (BC) = R\$ 600
2 adultos (>21 anos)	R\$ 100	R\$210 (BSP) + R\$390 (BE) = R\$ 600	2x R\$142 (BRC) + R\$316 (BC) = R\$ 600	2x R\$142 (BRC) + R\$316 (BC) = R\$ 600
2 adultos (>21 anos); 1 criança (<3 anos); 1 criança (4 a 6 anos); 1 criança (7 a 11 anos)	R\$ 200	2xR\$65 (BCF) + R\$130 (BPI) + R\$125 (BSP) + R\$215 (BE) = R\$ 600	5 x R\$142 (BRC) + 2 x R\$150 (BPI) = R\$ 1010	5 x R\$142 (BRC) + 2 x R\$150 (BPI) + R\$50 (BVF) = R\$ 1060
2 adultos (>21 anos); 3 crianças (<3 anos); 1 criança (4 a 6 anos); 1 criança (7 a 11 anos); 1 adolescente (12 a 17 anos); 1 adolescente (18 a 21)	R\$ 200	6 x R\$65 (BCF) + 3 x R\$130 (BPI) + R\$225 (BSP) = R\$ 1005	9 x R\$142 (BRC) + 4 x R\$150 (BPI) = R\$ 1878	9 x R\$142 (BRC) + 4 x R\$150 (BPI) + 2 x R\$50 (BVF) = R\$ 1978

BPI = Benefício Primeira Infância; BCF = Benefício Composição Familiar; BSP = Benefício de Superação de Extrema Pobreza; BE = Benefício Extraordinário; BRC = Benefício Renda Cidadania; BC = Benefício Complementar; BVF = Benefício Variável Familiar

Como detalharemos adiante, usaremos essa heterogeneidade na variação do valor dos benefícios para identificar um eventual impacto na inserção dos adultos beneficiados no mercado de trabalho.

3. METODOLOGIA

A estratégia que usaremos em nossos exercícios empíricos explora uma heterogeneidade existente na variação predita para o valor dos benefícios decorrente da mudança no desenho ocorrida na migração do PAB para Novo Bolsa Família. Essa variação pode ser mapeada de acordo com as características demográficas e os rendimentos das famílias.

Em termos gerais, a nossa estratégia empírica consiste em relacionar as mudanças em indicadores do mercado de trabalho, em torno de março de 2023, com a alteração previda no valor dos benefícios decorrente da mudança do desenho do programa de transferência de renda que ocorreu nesse período.

Em relação à situação dos indivíduos no mercado de trabalho, procuraremos identificar três situações: i) se está ou não integrando a força de trabalho; ii) se está ou não ocupado; iii) se está ou não num emprego formal.

A fonte de informação utilizada será a PNAD Contínua, uma pesquisa domiciliar amostral conduzida pelo IBGE com representatividade para todo o território nacional. A partir de um procedimento de amostragem, seleciona-se os domicílios a serem entrevistados. Os entrevistadores visitam essas unidades em cinco trimestres consecutivos. A pesquisa aplica um questionário básico em todas as cinco visitas; e outras informações adicionais são levantadas em visitas específicas. Para os nossos propósitos, vale destacar que as informações necessárias para a caracterização da situação no mercado de trabalho, inclusive o rendimento do trabalho, são levantadas pela aplicação do questionário básico. Adicionalmente, a informação sobre rendimentos de outras fontes é coletada apenas na 1^a e na 5^a visita ao domicílio.

O recorte temporal que usaremos compreende o intervalo entre o terceiro trimestre de 2022 e quarto trimestre de 2023. Esse intervalo será particionado em dois períodos: P1 - do 3º trimestre de 2022 ao 1º trimestre de 2023 temos o período anterior ao novo PBF; e P2 - 3º e 4º trimestres de 2023, onde temos o novo PBF com implementação plena.

Faremos a comparação temporal, envolvendo o período imediatamente anterior ao novo PBF e o período imediato após sua implementação plena. Para deixar o texto mais conciso, escolhemos não incluir na análise o período intermediário com implementação parcial do novo PBF (2º trimestre de 2023).

Para ser mais preciso, partiremos dos domicílios cuja primeira entrevista na PNADC tenha ocorrido ao longo do P1. Para esse conjunto de domicílios, realizamos os seguintes procedimentos:

- i) Checagem de elegibilidade para a última versão do PAB (vigente em P1);
- ii) Checagem de elegibilidade para o Novo PBF, caso esse já estivesse em vigência em P1;
- iii) Para domicílios elegíveis em ao menos uma das situações consideradas acima: independente do domicílio ter sido beneficiário de fato ou não, computar o valor que o domicílio receberia em ambas as situações (imputando zero na situação que não for considerado elegível).
- iv) Checar a situação no mercado de trabalho do chefe e do cônjuge conforme informações levantadas na referida 1^a entrevista do domicílio;

- v) Checar a situação no mercado de trabalho do chefe e do cônjuge conforme informações levantadas em entrevistas subsequentes realizadas em P2.

3.1. Identificação de famílias potencialmente beneficiárias na PNADC

O primeiro passo para nosso exercício é identificar potenciais famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ainda que os questionários de 1^a e 5^a entrevistas perguntem sobre o valor recebido do PBF (e do PAB), iremos estimar o potencial valor recebido de benefícios utilizando as informações de rendimento e composição domiciliar da base e o desenho dos programas. Isso é necessário pois queremos comparar os valores recebidos pelas famílias considerando o programa em dois períodos distintos, e logicamente a família pode apenas reportar receber um desses valores durante a entrevista.

Uma primeira dificuldade em nosso exercício é a definição de famílias no Cadastro Único. No Cadastro Único famílias são definidas como "*unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio*"¹⁶, o que leva a possibilidade de famílias conviventes no mesmo domicílio, definidas como "*famílias que residem no mesmo domicílio, mas não compartilham despesas ou rendimentos, ou compartilham somente despesas habituais da residência, tais como aluguel, água ou energia elétrica*"¹⁷. Já a PNAD Contínua identifica apenas domicílios, que podem conter mais de uma família pela definição do Cadastro. Ainda assim, o estudo realizado pelo Ipea em parceria com o MDS (Souza e Osório, 2024) para estimação da população no Cadastro Único usando a PNAD Contínua, realizou a desagregação dos domicílios da pesquisa em famílias, e encontrou 93% dos domicílios da PNADC como unifamiliares. Logo, consideramos que não há grande perda de precisão na utilização de domicílios na PNAD Contínua como proxy de famílias.

Um segundo passo é o cálculo da renda familiar (no nosso caso domiciliar) per capita de forma compatível com o que é utilizado na determinação da elegibilidade para o PAB e o Novo PBF, que usa os critérios do Cadastro Único já descritos. Primeiramente excluímos os rendimentos do próprio PBF (ou PAB) reportados pelos entrevistados, além de outros rendimentos de transferências sociais do governo, já que não são contabilizados no cálculo de rendimento familiar do Cadastro Único.

Utilizando as respostas do módulo de trabalho da PNAD Contínua e seguindo Souza e Osório (2024), calculamos a renda do trabalho como $w_i = \min\left(1, \frac{m_i}{12}\right) \cdot \min\left(w_i^{\text{efev}}, w_i^{\text{hab}}\right)$.

¹⁶ Decreto nº 11.016, março de 2022.

¹⁷ Portaria MC Nº 810, de 14 de setembro de 2022.

Onde a renda do trabalho do indivíduo (w_i) é igual a multiplicação da proporção de meses trabalhados nos últimos doze meses (igual a 1 se trabalhou todos os meses), com o menor entre os rendimentos monetários efetivo ou habitual de todos os trabalhos. Finalmente os rendimentos de aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada, aluguéis e outros entram na soma como reportados para formar a renda total do indivíduo.

Somamos todos os rendimentos individuais do mesmo domicílio, excluindo-se trabalhadores domésticos, parentes do trabalhador doméstico e pensionistas. Com essa renda domiciliar calculada basta dividir-a pelo nº de integrantes dos domicílios, excluídos novamente os trabalhadores domésticos e seus familiares e pensionistas, para obtermos a renda domiciliar per capita (RDPC).

Todo esse procedimento é feito com as informações levantadas pela 1ª entrevista em domicílios que responderam entre julho de 2022 e março de 2023, ou seja, o período ao qual nos referimos acima como P1.

Domicílios com RDPC abaixo da linha de R\$ 210 estipulada pela última versão do PAB serão considerados elegíveis a esse programa. Já aqueles com RDPC abaixo de R\$ 218, serão considerados elegíveis ao Novo PBF caso esse programa já estivesse em vigência no período P1. Nossa amostra contempla os domicílios considerados elegíveis para ao menos um dos programas em P1.

A tabela 3 abaixo mostra o total de famílias e o total de adultos (chefes ou cônjuges) de acordo com o status de elegibilidade em cada um dos programas considerados. Dado que a linha de elegibilidade se elevou, espera-se que o novo desenho do PBF aumente o total de elegíveis. A tabela 3 mostra exatamente isso e revela um aumento de cerca de 8,5% no total de famílias/adultos elegíveis.

Tabela 3: Total de famílias e adultos (chefes ou cônjuges) de acordo com a elegibilidade para PAB e/ou novo PBF

	Total famílias	Total adultos
Só PAB	-	-
Só novo PBF	495.713	751.979
PAB e novo PBF	5.873.719	8.694.079

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 1ª e 5ª entrevistas de 2022 e 2023, elaboração dos autores.

Obs.: Não houve perda de elegibilidade na amostra para quem era elegível ao PAB com as regras do novo PBF. A coluna "Total adultos" se refere a pessoa de referência no domicílio e o cônjuge de sexo diferente.

3.2. A distribuição da variação dos benefícios entre famílias da PNADC

Uma vez identificadas as famílias elegíveis, calculamos o valor do benefício que cada uma receberia dados os desenhos dos programas PAB e novo PBF descritos na tabela

1. Utilizamos dados para a renda domiciliar per capita, cujo cálculo já foi descrito, e de composição domiciliar, no período do 3º trimestre de 2022 ao 1º trimestre de 2023 (P1). Logo, cada domicílio em nossa amostra possui os valores dos benefícios do PAB e novo PBF que seriam recebidos em P1, permitindo o cálculo da diferença entre eles, que será chamado de variação potencial do benefício. Vale dizer que não sabemos se de fato a família recebia ou não o valor de benefício que imputamos a ela de acordo com as regras do programa. Por isso usamos o termo “variação potencial do benefício”. A tabela 4 a seguir ilustra a distribuição desse indicador.

Tabela 4: Distribuição das famílias potencialmente elegíveis por faixa de valor da variação potencial do benefício

grupo	intervalo	famílias	%
1	<= 0	2.072.145	32,5
2	(0, 100]	1.327.719	20,8
3	(100, 200]	1.357.799	21,3
4	(200, 600)	1.086.688	17,1
5	>=600	525.080	8,2

Fonte: Elaboração Própria. PNAD Contínua/IBGE.

Entre os cinco grupos considerados, o mais numeroso é o de famílias que não teriam experimentado aumento no valor do benefício caso o seu acesso fosse definido de acordo com as regras do programa e as respectivas situações de rendimentos e características demográficos no período P1. Essas famílias, cuja informação está na primeira linha da tabela, correspondem a 32,5% da nossa amostra.

Também há uma alta concentração de famílias que experimentariam um aumento de até R\$200 com a implantação do novo desenho do PBF; com 20,8% experimentando um aumento de até R\$100 e 21,3% experimentando um aumento entre R\$100 e R\$200. A frequência de famílias passa a ser menor ao considerarmos aumentos acima de R\$200. Mesmo considerando intervalos maiores, teríamos 17,1% de famílias que experimentariam aumentos no valor do benefício entre R\$200 e R\$600. Por fim, temos que temos 8,2 % de famílias que poderiam receber um acréscimo de ao menos R\$600. Esse grupo de famílias é constituído praticamente de famílias que não seriam elegíveis ao PAB mas passariam a ser com o novo PBF.

A tabela 5 procura informar em que medida algumas características demográficas das famílias mudam de acordo com a variação potencial do benefício, considerando os mesmos cinco grupos representados na tabela anterior.

Tabela 5: Características Demográficas por grupo de domicílios/famílias

	G1	G2	G3	G4	G5
Número de pessoas no domicílio	1,6	3,1	3,5	5,3	3,1
Proporção de domicílios com idosos acima de 70	14%	2%	1%	3%	5%
Proporção de domicílios unipessoais	53%	0%	0%	0%	20%
Proporção de domicílios com crianças até 6 anos	0%	0%	87%	89%	16%

Fonte: Elaboração Própria. PNAD Contínua/IBGE.

A comparação entre os grupos 1 a 4 nas quatro primeiras colunas da tabela revela que, conforme esperado, maiores valores de aumento nos benefícios tendem a estar associados a famílias mais numerosas e com crianças de 0 a 6 anos. Esse resultado seria esperado conforme as regras vigentes dos dois programas considerados expostas na seção 2. Um resultado mais surpreendente é constatar que maiores valores de aumento do benefício também estão associados a uma menor presença de idosos no domicílio.

Já o grupo 5 é constituído essencialmente por famílias que estavam acima da linha de elegibilidade do PAB, mas abaixo da linha de elegibilidade do PBF. Por este motivo, não seria esperado que este grupo fosse composto por uma proporção maior de famílias numerosas ou com crianças na primeira infância, tal como ocorre com os grupos 4 e 5.

Importante destacar que enquanto as comparações ao longo dos grupos 1 a 4 dizem respeito a famílias que já recebiam transferência de renda e receberam um aumento de maior ou menor magnitude, o grupo 5 representa mudanças que ocorreram com famílias que passaram a receber o benefício.

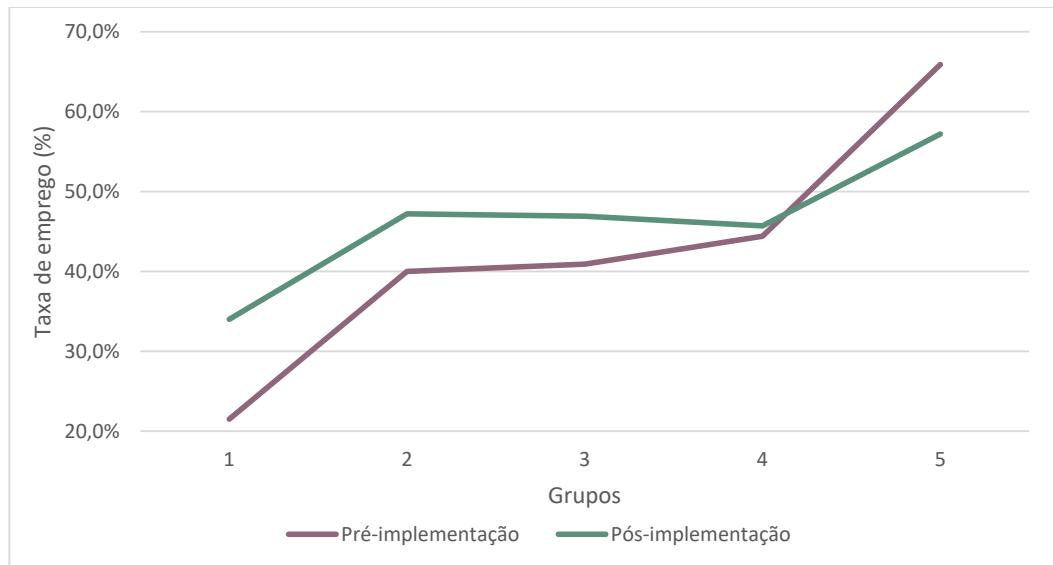
4. RESULTADOS

Nessa seção procuramos analisar conjuntamente, de um lado as mudanças na situação do mercado de trabalho dos adultos (chefes ou cônjuges) entre o subperíodo de vigência do PAB aqui considerado (P1) e o subperíodo de vigência do novo PBF aqui considerado (P2), e por outro lado as variações potencialmente auferidas nos valores dos benefícios para as famílias elegíveis aos programas de transferência de renda aqui analisados.

O gráfico 3 abaixo sugere uma relação entre essas variáveis. Em linhas gerais podemos ver que para a maioria dos grupos de famílias retratados no gráfico, as estimativas para as respectivas probabilidades de emprego para os adultos crescem entre o subperíodo de vigência do PAB aqui considerado (P1) e no subperíodo de

vigência do novo PBF aqui considerado (P2). Isso é atestado pelo fato de a maioria dos pontos da linha azul estarem acima dos respectivos pontos da linha vermelha.

Gráfico 3: Proporção de Ocupados por grupos de famílias/domicílios



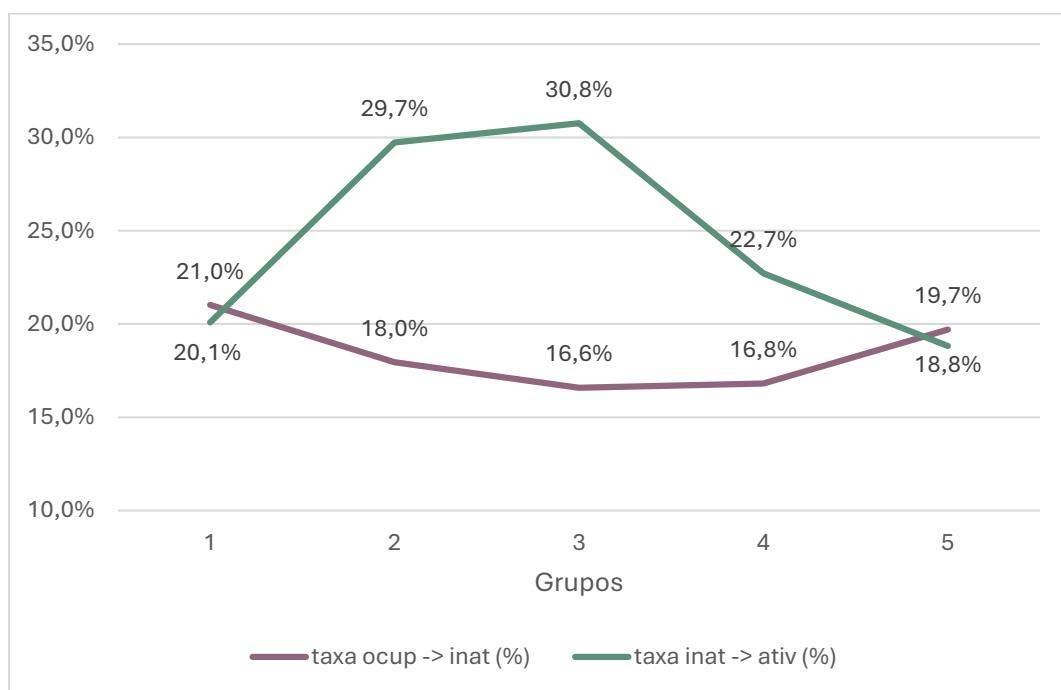
Fonte: Elaboração Própria. PNAD Contínua/IBGE.

Observando mais a fundo o referido gráfico, podemos ver que os adultos de famílias cuja variação potencial do benefício foi relativamente baixa experimentam um aumento significativo na probabilidade de estar ocupado no período analisado. Em particular as estimativas dessa probabilidade para as famílias que não tiveram aumento nos valores de aumento potencial dos benefícios, passam de 21,5% no subperíodo de vigência do PAB aqui considerado (P1) para 34% no subperíodo de vigência do novo PBF aqui considerado (P2). Esse crescimento nas estimativas da probabilidade de emprego, que passa a marca de mais de 10 pontos percentuais para o grupo mencionado, tende a diminuir na medida em que consideramos famílias com maiores valores na variação potencial dos benefícios. Por exemplo, as estimativas dessa probabilidade para as famílias cujos valores de aumento potencial dos benefícios estão entre R\$200 e R\$600, passam de 44,4% no período P1 para 45,7% no período P3. Finalmente, os adultos das famílias cujos valores de potencial aumento estão acima de R\$600 (aqueles que passaram a ser elegíveis com o novo desenho do PBF) experimentam uma queda na chance de estarem ocupados, conforme atestado pelo fato do último ponto da linha azul do gráfico estar abaixo do último ponto da linha vermelha. A mudança é de 65,9% para 57,2%, o que corresponde a uma redução de cerca de 10 pontos percentuais. O gráfico mostra uma aparente relação entre maiores incrementos nos valores de benefícios e uma relativa menor chance de adultos estarem empregados.

Em seguida mostramos pelo gráfico 4 se os eventuais movimentos de perda de ocupação têm como destino a saída do adulto da força de trabalho. Neste gráfico, nota-se que há uma proporção maior de indivíduos ocupados que transitam para fora da força de trabalho entre as famílias do grupo 1 e 5. Enquanto cerca de um pouco mais de 20% dos indivíduos ocupados dos grupos 1 e 5 passam por essa transição, 18% ou menos realizam essa transição nos outros grupos.

Já a mudança da situação de fora da força de trabalho para dentro da força de trabalho é maior nos grupos 2, 3 e 4, o que contribui para a redução de chances de estar empregado entre os adultos do grupo 5.

Gráfico 4: Transições Laborais por Grupos



Fonte: Elaboração Própria. PNAD Contínua/IBGE

Essa aparente relação merece ser melhor analisada para evitar conclusões precipitadas. A tabela 6 abaixo confirma que o movimento de saída da ocupação está concentrado no grupo 5, mostrando ser possível delimitar que a saída expressiva da ocupação está concentrada entre os responsáveis pelos domicílios que passaram a ser elegíveis com o desenho do novo PBF.

Tabela 6: Proporção de indivíduos empregados, segundo a posição no domicílio, antes e depois da implementação da política

Grupo	Total de famílias	Responsável pelo domicílio		Cônuge	
		Pré-implementação	Pós-implementação	Pré-implementação	Pós-implementação
1	2.072.145	21,9%	34,4%	21,5%	36,1%
2	1.327.719	41,1%	48,1%	42,7%	51,9%
3	1.357.799	40,6%	46,8%	46,4%	51,7%
4	1.086.688	42,6%	45,0%	52,1%	51,7%
5	525.080	67,5%	55,7%	58,4%	57,9%

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

É possível conjecturar que seriam pessoas que quando não tinham nenhum tipo de assistência se viam obrigados (por serem os responsáveis) a continuar ocupando postos de trabalho de qualidade muito baixa e que, ao ter acesso a uma quantia substantiva de recursos via assistência com o novo PBF, decidiram não mais se sujeitar a uma inserção no mercado de trabalho que não lhes trazia muitas perspectivas futuras.

A tabela 7 abaixo apresenta características laborais dos adultos (chefes ou cônjuges) em P1. No entanto, é importante analisar essas informações com cautela, tendo em vista que o grupo 5 é composto majoritariamente por famílias que estavam acima da antiga linha de elegibilidade e, justamente por isso, deve apresentar melhores condições iniciais no mercado de trabalho do que os grupos de 1 a 4. De toda sorte, poderia haver um primeiro respaldo a essa conjectura ao mostrar que o grupo 5 destoa dos demais no percentual de responsáveis pelo domicílio que estavam ocupados em P1. No grupo 5, apesar de a taxa de formalização ser inicialmente mais elevada, o salário observado não é mais elevado do que os dos grupos 3 e 4. No entanto, seria interessante observar as características em termos de empregabilidade entre aqueles no grupo 5 que mais tiveram redução nas chances de estar ocupado.

Importante destacar novamente que as evidências aqui apresentadas são apenas descriptivas e estudos com uma estratégia robusta para identificar causalidade são necessários.

Tabela 7: Características socioeconômicas por grupo de famílias, P1

Grupos	1	2	3	4	5
Intervalo	(-Inf, 0]	(0, 100]	(100, 200]	(200, 600)	[600, +Inf)
Percentual de domicílios chefiados por homens	52,3%	31,6%	31,5%	33,2%	47,3%
Percentual de responsáveis pelo domicílio que estão empregados	21,9%	41,1%	40,6%	42,6%	67,5%

Grupos	1	2	3	4	5
Percentual de cônjuges empregados	21,5%	42,7%	46,4%	52,1%	58,4%
Percentual com emprego formal	14,0%	18,5%	20,8%	19,6%	23,9%
Renda do trabalho média (R\$)	807,7	863,1	895,6	903,3	883,8

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo tem como objetivo trazer um conjunto inicial de informações para entender em que medida o novo desenho do PBF poderia constituir um desincentivo ao trabalho. Como apresentado anteriormente, não há evidências de que isso seria uma realidade em desenhos anteriores do programa; ao contrário, o PBF teria o papel de reduzir barreiras financeiras na busca de emprego pelas mulheres, notadamente ao contribuir para alternativas no trabalho de cuidado de crianças pequenas (Mariante, 2025).

O novo PBF, no entanto, apresenta um valor mais elevado em relação aos desenhos anteriores que foram avaliados, o que faz com que o debate ganhe força. As mudanças realizadas em 2023 no PBF resultaram em um aumento maior do benefício para famílias mais numerosas, especialmente aquelas com crianças na primeira infância. A comparação de períodos antes e depois da implementação das novas regras revela que não houve redução na proporção de adultos ocupados em famílias que já eram potencialmente beneficiárias, quer tenham tido aumento no valor da transferência ou não. Contudo, entre os adultos de famílias que não eram beneficiárias mas se tornaram elegíveis, observa-se uma redução na proporção de adultos ocupados.

Importante destacar que estamos apresentando somente um conjunto inicial de informações, e outros exercícios empíricos são importantes tanto para caracterizar melhor os indivíduos que perderiam suas ocupações, quanto para possibilitar análises de causalidade. Também não houve espaço para analisar a relevância do conceito de força de trabalho potencial para este debate, e esta é uma lacuna existente na literatura.

Por fim, cabe destacar que, além do efeito do PBF na decisão individual de trabalho, esse debate deve considerar também os efeitos multiplicativos do novo desenho na economia local e na geração de empregos. Aproveitando uma mudança ocorrida no PBF em 2009, Gerard et al. (2021) estimam um aumento de empregos formais em

municípios onde ocorreu maior expansão do número de beneficiários do PBF. Ou seja, os efeitos em termos de equilíbrio geral podem ser maiores do que qualquer efeito negativo nas decisões individuais. Atualizar essa estimativa faz-se também relevante no contexto do novo desenho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baird, S., McKenzie, D., & Özler, B. (2018). The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. **IZA Journal of Development and Migration**, 8, 1-20.

Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. **The World Bank Research Observer**, 32(2), 155-184.

Gerard, F., Naritomi, J., & Silva, J. (2021). Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil. **CEPR Discussion Paper** 16286

Mariante, G. (2024). **Cash transfers and women's labour supply: evidence from the world's largest programme**.

OLIVEIRA, L. F. B; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.738).

SOUZA, P. H. G. F.; e OSÓRIO, R. G. **Estimativas de pobreza e baixa renda para o Cadastro Único**. Brasília: IPEA, 2024 (Texto para Discussão n. 3071).

**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME**

