

# BOLSA FAMÍLIA, ESCOLHA OCUPACIONAL E INFORMALIDADE NO BRASIL\*

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa\*\*

Carlos Henrique L. Corseuil\*\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O Bolsa Família (BF) é um programa assistencialista que visa melhorar o bem-estar de famílias pobres distribuindo recursos financeiros para sua população-alvo.<sup>1</sup> Pode-se dizer que a cobertura do programa é bem extensa, haja vista que em 2011 mais de 12 milhões de famílias são beneficiadas pelo BF em todo o território nacional (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>). Um programa dessa magnitude torna imperativa a necessidade de se avaliarem seus efeitos.

Por um lado sabe-se que o programa é muito bem-sucedido em relação a seus objetivos de combater a pobreza e reduzir a desigualdade de renda no país (SOARES; SÁTYRO, 2009; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007). Porém há que se levar em conta também outros potenciais efeitos do programa sobre o bem-estar social.

Uma dimensão que tem preocupado muito os economistas é a da oferta de trabalho. A motivação para tal preocupação consiste numa predição teórica de que o montante de dinheiro recebido por intermédio do BF tenderia a diminuir o montante de trabalho ofertado pelos beneficiários do programa. A intuição por trás dessa predição é a de que, para um mesmo montante financeiro a ser recebido, o indivíduo preferiria ser remunerado pelo programa a ser remunerado por um trabalho que, em geral, lhe traz desconforto (seja pelo esforço, pelo deslocamento ou pelo desgosto com a natureza da tarefa). No entanto tal predição foi refutada empiricamente por diversos estudos que avaliam o impacto do BF sobre a participação e jornada de trabalho dos beneficiários (TEIXEIRA, 2011; FOGUEL; BARROS, 2010).<sup>2</sup>

A motivação desta nota reside no fato de a predição teórica em questão considerar o trabalho como algo homogêneo, em particular em relação à visibilidade da sua remuneração pelo órgão gestor do programa. Porém é razoável supor que os rendimentos provenientes do trabalho por conta própria ou mesmo do emprego sem carteira assinada sejam menos

---

\* Os autores agradecem a Sergei Soares por vários esclarecimentos sobre o funcionamento do Bolsa Família e a Matheus Stivali pelas informações disponibilizadas sobre os microdados da POF 2008-2009.

\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

1. Como um programa de transferência condicionada, o BF exige dos beneficiários o cumprimento de contrapartidas associadas a saúde infantil e educação.

2. Importante ressaltar que alguns estudos refutam a tese de "efeito preguiça", ou seja, da existência do incentivo adverso na oferta de trabalho das mães residentes em domicílios beneficiários. Tanto Tavares (2008) quanto Soares, Ribas e Osório (2007) indicam um impacto positivo do BF sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho.

visíveis do que aquele proveniente do emprego com carteira assinada. Nesse caso é possível que o BF afete mais a escolha sobre a ocupação em que o indivíduo estaria interessado em trabalhar do que a escolha entre trabalhar ou não trabalhar.

O objetivo principal desta nota é, portanto, identificar em que medida o BF distorce a escolha ocupacional dos beneficiários no sentido de torná-los mais propensos a optar por uma ocupação informal.

É bem verdade que desde a implementação do BF até os dias de hoje há uma tendência de queda da taxa de informalidade no Brasil. Por exemplo, Corseuil *et al.* (2010) analisam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e reportam uma queda em torno de 8 pontos percentuais (p.p.) nessa taxa entre 2003 e 2009. No entanto, diversos outros fatores podem estar agindo para que o movimento de queda domine uma eventual pressão exercida pelo efeito que estamos interessados em identificar.<sup>3</sup>

## 2 METODOLOGIA

Nossa estratégia empírica para identificar se há algum efeito do BF sobre a escolha ocupacional da população-alvo do programa consiste em contrastar as escolhas feitas por grupos específicos de domicílios elegíveis e não elegíveis. A delimitação desses grupos específicos é o aspecto central de nossa metodologia e será feita visando tornar o grupo não elegível o mais similar possível do grupo elegível, de forma que estaremos tomando as decisões do primeiro grupo como um contrafactual do que teriam sido as decisões do segundo grupo caso não houvesse o programa. Nesse sentido os grupos serão delimitados para que contrastemos as decisões de domicílios elegíveis, porém “quase inelegíveis” com as decisões tomadas em domicílios não elegíveis, porém “quase elegíveis”.

Sendo assim, explorar o critério de elegibilidade é fundamental para os nossos propósitos. O benefício concedido pelo programa BF varia de acordo com dois critérios de elegibilidade. O primeiro está associado com a situação socioeconômica da família medida pela renda familiar *per capita* – a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família dividida pelo total de indivíduos na família.<sup>4</sup> A partir de abril de 2011, são consideradas elegíveis as famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar *per capita* é inferior a R\$ 70,00 mensais, e famílias em situação de pobreza com renda familiar *per capita* mensal até R\$ 140,00. O segundo critério de elegibilidade está associado à composição familiar e exige do beneficiário o cumprimento de condicionalidades associadas à saúde infantil e à educação.<sup>5</sup>

As famílias com renda mensal *per capita* abaixo da linha de pobreza extrema podem ser incluídas no programa e receberem um benefício fixo de R\$ 70,00, independentemente de sua composição e um benefício variável caso haja dependentes entre os integrantes da

3. Entre esses fatores temos a expansão do crédito, a própria expansão econômica, simplificações burocráticas e/ou desonerações para que as firmas operem no setor formal. Muitos desses fatores foram analisados nas notas técnicas da edição de número 39 deste boletim.

4. Definição encontrada no Decreto nº 6.135 (26/06/2007), que dispõe sobre o Cadastro Único, instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, utilizado para a seleção de beneficiários do BF e outros programas sociais.

5. No caso da saúde infantil, exige-se a realização de exames pré-natais para as gestantes e o acompanhamento médico para as nutrizes entre 14 e 44 anos, além do acompanhamento pediátrico para o crescimento e desenvolvimento de crianças até 6 anos. No caso da educação, as condicionalidades estão associadas ao acesso e à manutenção das crianças e dos jovens na escola.

família (para crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos). Por sua vez, as famílias abaixo da linha de pobreza, com renda mensal *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, podem ingressar no programa desde que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade; recebem, portanto, apenas o benefício variável. Ambos os grupos de famílias (extremamente pobres e pobres) recebem benefício mensal variável de R\$ 32,00 por gestante, nutriz e filho de até 15 anos de idade, podendo chegar ao limite de R\$ 96,00 e um benefício variável de R\$ 38,00 para cada adolescente de 16 e 17 anos até o limite de R\$ 76,00. O valor máximo de benefícios do programa BF que uma família extremamente pobre e pobre pode receber é de, respectivamente, R\$ 242,00 e R\$ 172,00.

A discussão acima nos informa que a elegibilidade é guiada fundamentalmente por dois fatores: renda domiciliar *per capita* e idade do filho mais novo. Logo o passo fundamental da nossa metodologia consistiria em selecionar na nossa base de dados domicílios ou com renda ou com idade do filho mais novo próxima ao limite que define a elegibilidade. Em seguida, essa subamostra de domicílios próxima ao limite da elegibilidade seria dividida em dois grupos, com o primeiro sendo os domicílios elegíveis e o segundo aqueles não elegíveis. Como a mensuração da renda é algo particularmente problemático em domicílios pobres, optamos por definir os grupos a partir da idade do filho mais novo.

Dessa forma, o nosso principal critério de delimitação da amostra foi considerar apenas os domicílios onde os filhos mais novos tenham idade entre 16 anos e meio (198 meses) e 18 anos e meio (222 meses). Essa subamostra foi então dividida nos seguintes grupos:

- “elegíveis quase não elegíveis”: domicílios com filhos mais novos na idade entre 16 anos e seis meses (198 meses) e 17 anos e 11 meses (215 meses); e
- “não elegíveis quase elegíveis”: domicílios com filhos mais novos na idade entre 18 anos (216 meses) e 18 anos e seis meses (222 meses).

Ambos os grupos descritos acima estão sujeitos ainda a algumas restrições adicionais. A primeira delas, válida para ambos os grupos, vem a ser que o *rendimento do trabalho principal do chefe seja inferior a R\$ 415,00* – salário mínimo (SM) vigente em 15 de janeiro de 2009. As demais restrições impostas dependem do exercício que faremos visando analisar as distorções (se existentes!) geradas pelo programa BF na escolha ocupacional dos chefes das famílias beneficiárias. Nesta nota vamos reportar resultados de dois exercícios motivados pelas seguintes perguntas:

- O BF distorce a escolha da ocupação principal do chefe do domicílio?
- O BF distorce a escolha de uma ocupação que funcione como fonte secundária de rendimento para o domicílio (ocupação secundária do chefe e/ou ocupação principal de outro membro do domicílio) ?

Para responder a primeira pergunta impomos as seguintes restrições adicionais na amostra:

- os rendimentos de transferência não superam o limite do BF; e
- única fonte de rendimento do trabalho é a ocupação principal do chefe.

Para responder a segunda pergunta consideraremos aquele trabalho que, excluindo o trabalho principal do chefe, apresenta o maior rendimento bruto mensal. Além disso, impomos as seguintes restrições adicionais na amostra:

- os rendimentos de transferência somados ao da ocupação principal do chefe não superam o limite do BF; e

- existe no domicílio outra fonte de rendimento do trabalho além da ocupação principal do chefe.

### 3 BASE DE DADOS E RESULTADOS

Para implementar essa metodologia utilizamos a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada nos anos de 2008 e 2009 pelo IBGE.<sup>6</sup> Entre outras coisas a POF fornece informações sobre a composição dos orçamentos domésticos das famílias, e sobre as características demográficas dos domicílios, que são as informações necessárias ao nosso trabalho.<sup>7</sup>

Com relação aos rendimentos dos moradores, foram pesquisados todos os rendimentos monetários obtidos através do trabalho, de transferências, outros rendimentos e empréstimos, bem como as principais deduções (de previdência pública e do imposto de renda) e encargos incidentes sobre os mesmos. Vale destacar a possibilidade de isolar na POF o rendimento proveniente do BF.

A nossa definição de trabalho informal, a partir dos dados da POF, usa a informação de contribuição para a previdência para distinguir os empregados formais dos informais.<sup>8</sup> Para os fins deste estudo, o trabalhador faz parte do setor informal se não houver dedução da previdência pública – para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou para os governos municipal, estadual e federal – no seu rendimento bruto ou se for trabalhador por conta própria. Por sua vez, o trabalhador é classificado como trabalhador do setor formal se houver deduções do rendimento referentes à previdência pública e se for empregador.<sup>9</sup>

A composição da força de trabalho no Brasil seguindo o critério acima é apresentada na tabela 1. A tabela mostra uma desagregação por tipo de ocupação em cada setor (formal e informal). O emprego do setor informal representa quase 57% da força de trabalho no Brasil. Nota-se que, no mercado de trabalho informal, prevalece a ocupação de autônomos (conta-própria), com uma representatividade de 32% do total. No setor formal, por sua vez, predomina a condição de empregados entre os trabalhadores (cerca de 42% da amostra).

Quando a análise se restringe unicamente às famílias elegíveis pelo programa BF, a taxa de informalidade aumenta de forma significativa.<sup>10</sup> A tabela 2 mostra que a participação da

6. Assim como a POF 2002-2003, a amostra da POF 2008-2009 fornece análise para 70 domínios geográficos: a população total, a população urbana dos 27 estados brasileiros, áreas rurais das 5 regiões do país, e 9 RMs – Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, a cidade de Goiânia e o Distrito Federal.

7. A POF 2008-2009 cobriu um período de 12 meses, entre maio de 2008 e maio de 2009, tendo como data de referência 15 de janeiro de 2009, quando o SM era de R\$ 415,00. A amostra da POF 2008-2009 abarcou 55.970 domicílios (56.091 unidades de consumo ou famílias), com 190.159 residentes.

8. No Brasil, a maior parte dos estudos distingue esses dois tipos de empregados pela posse da carteira de trabalho assinada pelo empregador. No entanto essa última informação não está disponível na POF. De qualquer forma a definição pela contribuição previdenciária também é usada em outros trabalhos (por exemplo, ver MENEZES-FILHO; MENDES; ALMEIDA, 2004) e os resultados não diferem muito – a esse respeito, Corseuil e Reis (2011) mostram que a taxa de informalidade varia apenas cerca de 1,5 p.p. quando se adotam um ou outro critério.

9. A POF classifica a ocupação do trabalhador em nove tipos: *i)* empregado privado; *ii)* empregado público; *iii)* empregado doméstico; *iv)* empregado temporário na área rural; *v)* empregador; *vi)* conta-própria; *vii)* aprendiz ou estagiário; *viii)* não remunerado em ajuda a membro do domicílio; *ix)* trabalhador na produção para o próprio consumo. Pela baixíssima representatividade na POF, os três últimos tipos de ocupações são retirados da nossa amostra.

10. A POF 2008-2009 cobriu um período de 12 meses, e teve início no dia 19 de maio de 2002 e término no dia 18 de maio de 2009, tendo como data de referência 15 de janeiro de 2009. Portanto, os critérios de elegibilidade e de benefícios usados para a análise são aqueles instituídos em junho de 2008 e vigentes até janeiro de 2009. As linhas de extrema pobreza e pobreza vigentes eram R\$ 60,00 e R\$ 120,00, respectivamente.

força de trabalho no setor informal chega a quase 80% do total. No que tange à composição de ocupação, mantêm-se os resultados qualitativos de predominância no setor formal de empregados e, no setor informal, de trabalhadores por conta própria.

TABELA 1  
**Composição do mercado de trabalho no Brasil<sup>1</sup>**

	Milhões	%
Formal	17.603.945	43,2
Empregado	17.208.996	42,2
Empregador	394.949	1,0
Informal	23.133.727	56,8
Empregado	10.001.857	24,6
Conta-própria	13.131.870	32,2
Total	40.737.672	100,0

Fonte: POF 2008-2009.

Nota: <sup>1</sup> Foram computados somente os trabalhos principais dos chefes de família.

TABELA 2  
**Composição do mercado de trabalho das famílias elegíveis<sup>1</sup> – critério de elegibilidade: renda do trabalho principal do chefe de família + renda não trabalho da família**

	Milhões	%
Formal	1.318.794	21,2
Empregado	1.314.794	21,2
Empregador	4.000	0,1
Informal	4.893.916	78,8
Empregado	2.367.239	38,1
Conta-própria	2.526.677	40,7
Total	6.212.710	100,0

Fonte: POF 2008-2009.

Nota: <sup>1</sup> Foram computados somente os trabalhos principais dos chefes de família.

De forma geral, a inserção dos beneficiários do BF no mercado de trabalho formal é bastante precária. Em que medida este fato é influenciado pelas transferências de recursos do BF ou por outros motivos que tendem a penalizar esse público no que diz respeito a sua inserção no mercado formal? A metodologia exposta acima visa exatamente isolar a contribuição do BF dos demais fatores.

A tabela 3 mostra uma comparação da composição ocupacional dos chefes de famílias em cada um dos dois grupos que consideramos em nossa metodologia. A informalidade é mais de 7 p.p. maior no grupo elegível (um aumento em torno de 15 %).

TABELA 3  
**Impacto do BF na escolha ocupacional do chefe**

	Elegíveis ("quase inelegíveis")		Não elegíveis ("quase elegíveis")	
	Milhões	%	Milhões	%
Formal	851.788	41,0	358.496	48,6
Empregado	847.149	40,8	356.334	48,3
Empregador	4.639	0,2	2.162	0,3
Informal	1.223.363	59,0	379.891	51,4
Empregado	551.481	26,6	177.648	24,1
Conta-própria	671.882	32,4	202.243	27,4
Total	2.075.152	100,0	738.387	100,0

Fonte: POF 2008-2009.

A hipótese fundamental que permite usar tal comparação como uma medida do impacto do programa BF na escolha do tipo de ocupação no principal trabalho dos chefes de famílias beneficiárias do programa é a de que todos os demais fatores que afetam tal escolha o fazem da mesma forma num grupo ou no outro. Sob esta hipótese podemos dizer que o BF altera, de fato, a escolha do tipo de trabalho principal dos chefes de famílias beneficiárias.

A tabela 4 apresenta uma comparação da composição ocupacional do trabalho secundário do domicílio; seja o mesmo um trabalho secundário do chefe ou um trabalho principal de outro membro da família; em cada um dos dois grupos que consideramos em nossa metodologia. Os resultados nesse caso mostram que praticamente não há mudança na composição desse tipo de trabalho.

TABELA 4  
Impacto do BF na escolha ocupacional do trabalho adicional do domicílio<sup>1</sup>

	Elegíveis ("quase inelegíveis")		Não elegíveis ("quase elegíveis")	
	Milhões	%	Milhões	%
Formal	16.842	6,5	6.449	6,7
Empregado	16.842	6,5	6.449	6,7
Empregador	-	-	-	-
Informal	243.404	93,5	90.395	93,3
Empregado	147.078	35,5	46.670	36,1
Conta-prória	177.059	68,0	55.438	57,2
Total	260.247	100,0	96.844	100,0

Fonte: POF 2008-2009.

Nota: <sup>1</sup> Trabalho adicional representa o trabalho secundário do chefe de família ou o trabalho principal de outro membro do domicílio.

Tal resultado indica que o programa BF tende a gerar, de fato, alguma distorção na escolha ocupacional somente do trabalho principal do chefe da família, mas não na escolha ocupacional de nenhum outro trabalho do domicílio. O momento para uma reflexão a partir desse resultado parece bem oportuno, haja vista a discussão atual sobre a necessidade de oferecer "portas de saída" aos beneficiários do programa. Podemos deduzir, à luz dos resultados desta nota, que, entre outros impactos do eventual sucesso dessas iniciativas, estaria uma redução da taxa de informalidade do público-alvo do programa.

## REFERÊNCIAS

CORSEUIL, C. H. *et al.* Um panorama do mercado de trabalho brasileiro em 2009. **Boletim Mercado de Trabalho** – Conjuntura e Análise, n. 45, Rio de Janeiro, Ipea, 2010 (Nota Técnica). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>

\_\_\_\_\_; REIS, M. C. Uma definição alternativa para ocupação informal. **Boletim Mercado de Trabalho** – Conjuntura e Análise, n. 46, Rio de Janeiro, Ipea, 2011 (Nota Técnica). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>

FOGUEL, M. N. F.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 2, p. 259-293, abr./jun. 2010.

MENEZES-FILHO, N.; MENDES, M.; ALMEIDA, S. O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção? **Revista Brasileira de Economia**, v. 58, n. 2, 2004.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective**. PNUD, International Poverty Center, 2007 (Evaluation Note n. 1). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>>

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.424).

TAVARES, P. A. Efeito no Programa Bolsa Família sobre o trabalho das mães. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ABEP, 2008.

TEIXEIRA, C. G. Efeitos da transferência de renda na oferta de trabalho. **Boletim Mercado de Trabalho** – Conjuntura e Análise, n. 46, Rio de Janeiro, Ipea, 2011 (Nota Técnica). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>

WAHROLÉN, M. L. H. **Bolsa Família e educação**: uma avaliação dos impactos da condicionalidade sobre a frequência escolar. 44 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) – Faculdade IBMEC – Rio de Janeiro, 2010.