

OBSERVAÇÕES SOBRE EMPREGO, BOLSA FAMÍLIA E METAS NACIONAIS¹

Marcos Hecksher²

SINOPSE

A expansão das transferências de renda aos mais pobres durante e depois da pandemia de covid-19 trouxe de volta, além da queda da pobreza, preocupações com a possibilidade de que seus benefícios afastem as pessoas do trabalho e prejudiquem a economia. Este artigo reúne informações e reflexões para o debate, mirando algumas das metas perseguidas pelo país. De 2019 a 2023, o Bolsa Família experimentou forte expansão, e a proporção de pessoas empregadas com carteira assinada aumentou, sobretudo nos domicílios mais pobres.

Palavras-chave: emprego; Bolsa Família; metas.

1 ANTIGAS QUESTÕES EM NOVO CONTEXTO

A hipótese de que programas de transferência de renda tornem as pessoas preguiçosas é mais antiga do que o Bolsa Família, lançado há 22 anos, e é tida como certa por parte da população, quase sempre com base na observação direta de casos particulares, muitas vezes associada a preconceitos e juízos morais controversos. Embora as melhores evidências acumuladas até a pandemia de covid-19 apontassem o aumento do nível de emprego formal como resultante do conjunto de efeitos produzidos pelo Bolsa Família, a questão ganhou novo impulso desde a forte expansão da cobertura e do valor dos benefícios realizada na criação do Auxílio Emergencial em 2020, preservada no Auxílio Brasil de 2022 e na nova edição do Bolsa Família a partir de 2023.

De fato, o Auxílio Emergencial tinha o objetivo de evitar a pobreza de quem perdeu a capacidade de obter renda do trabalho na pandemia e, ao mesmo tempo, permitir que menos pessoas se expusessem aos riscos de contração e transmissão do vírus em atividades laborais com contato presencial. Não precisar trabalhar fora de casa era um efeito desejável da transferência nesse caso. Algo similar pode ser dito das contrapartidas de frequência escolar do Bolsa Família, que sempre almejaram incentivar alternativas ao trabalho infantil nas famílias mais pobres.

Superada a emergência de saúde global, é relevante verificar se muitas pessoas continuaram desestimuladas a trabalhar ou não. Além disso, é importante discutir em que situações esses eventuais efeitos devem ser considerados positivos ou negativos para o alcance de objetivos e metas perseguidos pelo país. Este breve artigo não oferece respostas completas, mas reúne informações e reflexões a serem consideradas.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/radar78art5>

2. Coordenador de produtividade, concorrência e tributação da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). E-mail: marcos.hecksher@ipea.gov.br.

2 O QUE ACONTECEU AO MESMO TEMPO QUE A EXPANSÃO?

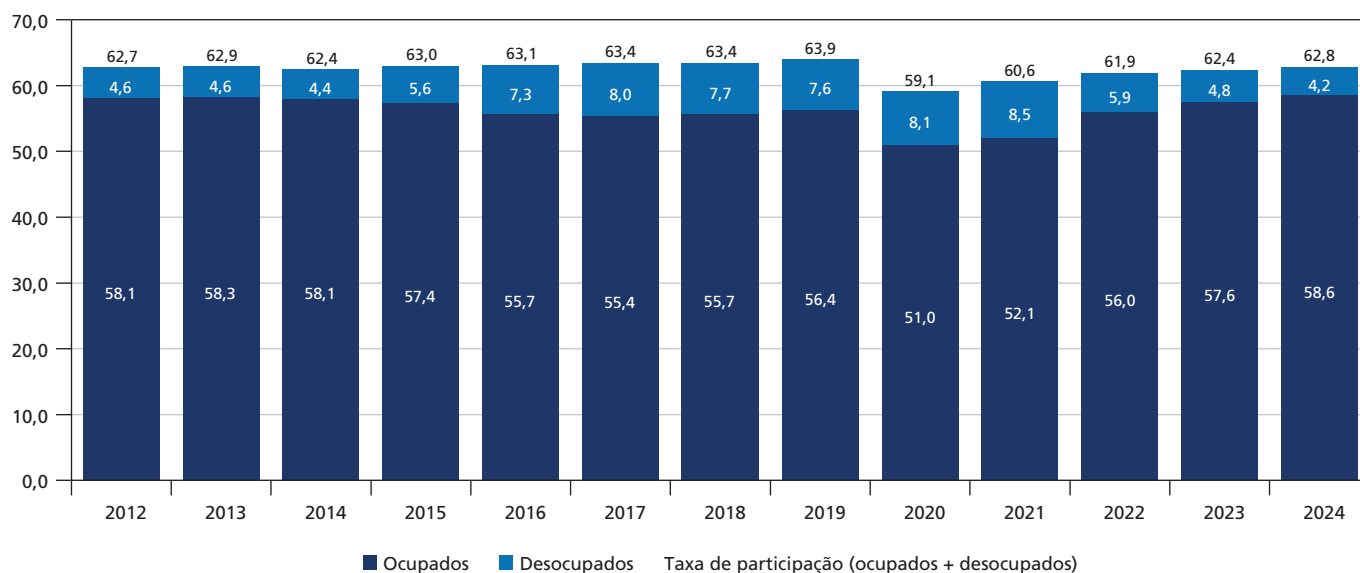
Em 2024, a proporção de pessoas *ocupadas* (trabalhando) na população de 14 anos ou mais atingiu seu maior nível histórico (58,6%), enquanto a proporção *desocupada* (não trabalhando e procurando trabalho) dessa mesma população caiu ao seu menor nível histórico (4,2%), ao menos nos treze anos de existência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³

Quem analisa o mercado de trabalho não deixa de notar, porém, que a *taxa de participação* de 2024 (62,8%), embora crescente desde 2021, ainda não é tão alta quanto aquelas de 2015 a 2019 (Pires e Silva, 2024). Essa taxa é importante, mas o gráfico 1 ajuda a lembrar que ela junta duas formas muito diferentes de “participar” do mercado de trabalho, principalmente para quem passa por cada uma delas: como *ocupado* e como *desocupado*.

GRÁFICO 1

Ocupados, desocupados e participantes da força de trabalho (2012-2024)

(Em % da população de 14 anos ou mais)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4360>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Elaboração do autor.

Desde 2019, último ano antes da pandemia, a proporção de pessoas que trabalham (*nível da ocupação*) subiu 2,2 pontos percentuais (p.p.). A proporção desempregada (*nível da desocupação*) caiu mais ainda (-3,4 p.p.), fazendo com que a soma dos dois níveis (*taxa de participação* = *nível da ocupação* + *nível da desocupação*) diminuísse.

A discussão atual sobre a hipótese de que o Bolsa Família expandido possa estar desestimulando a “participação” no mercado de trabalho tem mais a ver com a proporção de participantes *desocupados*, reduzida até o mínimo, do que com a dos *ocupados*, que nunca foi mais alta do que em 2024. É uma preocupação muitas vezes associada à ideia de que a economia esteja aquecida demais e que o desemprego precise aumentar até um nível que, supostamente, ajude a desacelerar a inflação. O mais indefensável seria cogitar que um meio para esse fim seja empobrecer um pouco mais os mais pobres.

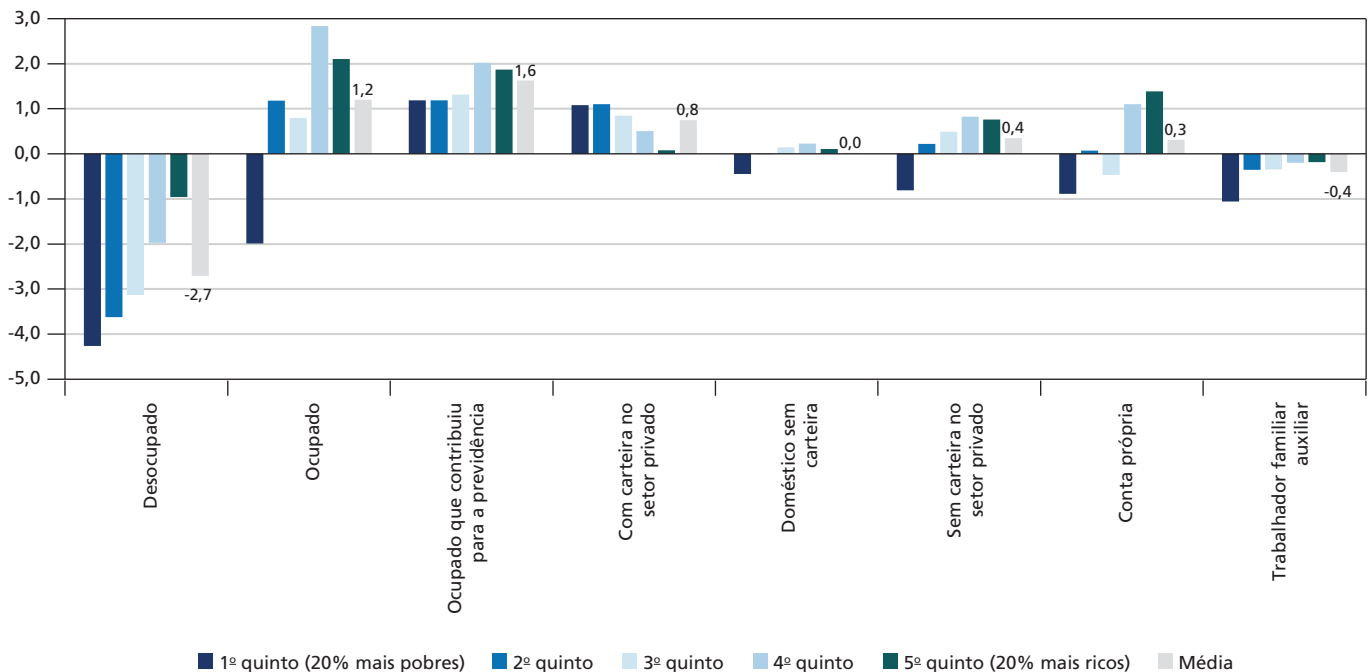
3. A taxa de desocupação de 2024 (6,6%) também foi a menor da série histórica.

De 2019 para 2023, a proporção de pessoas desempregadas caiu em todos os quintos da distribuição de renda, especialmente entre os 20% mais pobres (gráfico 2). A proporção de empregados com carteira no setor privado aumentou em todos os quintos, sobretudo entre os 40% mais pobres.⁴ A proporção de pessoas trabalhando e contribuindo para a previdência social também aumentou em todas as faixas de renda.

GRÁFICO 2

Variações nas proporções de pessoas de 14 anos ou mais em diferentes situações, por quinto da distribuição de renda domiciliar *per capita* (2019-2023)

(Em p.p.)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita/Visita_1/. Acesso em: 28 mar. 2025.

Obs.: Posições na ocupação sem variação no quinto mais pobre (empregado no setor público, doméstico com carteira e empregador) não são mostradas.

É verdade que a proporção de pessoas ocupadas, que aumentou em quase todas as faixas, caiu 2,0 p.p. entre os 20% mais pobres, mas todo esse recuo foi explicado por posições informais de baixa remuneração ou sem remuneração alguma. Este último é o caso dos trabalhadores familiares auxiliares, que não são pagos e apenas ajudam um parente do mesmo domicílio que tenha trabalhado com algum rendimento. As ocupações reduzidas não são aquelas que geralmente se pretende estimular para promover ganhos de produtividade e expansões do produto potencial.

3 O QUE ACONTECEU POR CAUSA DA EXPANSÃO?

Identificar o que a expansão de um programa causou envolve simular de forma crível algum cenário contrafactual, que se possa supor que teria ocorrido na ausência da expansão. Oliveira e Soares (2013) resenharam os artigos acumulados até o décimo aniversário do Bolsa Família que investigaram se o programa e seus antecessores geravam algum “efeito preguiça”. Quando se encontrava algo desse tipo, era pequeno e localizado em grupos nos quais

4. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), beneficiários do Bolsa Família respondem pela maior parte do saldo positivo nos registros de empregos com carteira de janeiro de 2023 a setembro de 2024 (Brasil e FGV, 2024).

seria menos indesejado. Não havia indícios claros de que as transferências fossem grandes desencorajadoras da oferta de trabalho de adultos ou jovens (Barbosa e Corseuil, 2014), mas, sim, sinais fortes de que as mulheres tendiam a substituir o trabalho mercantil informal por atividades domésticas em maior grau do que os homens, o que é refutado por Mariante (2025).

Gerard, Naritomi e Silva (2021) avaliam os impactos da expansão do Bolsa Família realizada em 2009 e concluem que maiores expansões das transferências em certos municípios causaram maior geração de empregos com carteira nas economias locais. Os resultados são consistentes com alguma retração da curva de oferta de mão de obra pelos beneficiários, mas sobretudo com uma expansão da curva de demanda por mão de obra – devido à circulação de renda local e seus multiplicadores, inclusive entre os não beneficiários – que domina o efeito resultante na quantidade de pessoas empregadas.

O trabalho é destacado por Banerjee *et al.* (2024) em sua recente revisão da literatura sobre proteção social nos países em desenvolvimento. A revisão também menciona evidências amplamente majoritárias de que as políticas de transferência de renda desses países não têm impactos relevantes sobre a oferta de mão de obra adulta (Baird, McKenzie e Özler, 2018; Banerjee *et al.*, 2017; Handa *et al.*, 2018).

Duque (2024) analisa a expansão das transferências realizada no Brasil a partir da pandemia e infere efeitos significativamente negativos sobre a taxa de participação. Usa como variável instrumental um indicador ligado à proporção de adultos em cada área do país e demonstra a relevância desse instrumento na predição da expansão local das transferências.

O cumprimento dos demais requisitos de um instrumento válido, contudo, não é claro. Mesmo sem o intermédio de uma mudança nas transferências, uma estrutura etária local mais envelhecida poderia se associar a uma tendência de redução na taxa de participação. Como não são apresentadas tabelas e as séries dos gráficos começam somente em 2019, não aproveitando os sete primeiros anos da PNAD Contínua, a informação visual parece insuficiente para excluir a hipótese de que as tendências apresentadas como consequência da expansão já pudessem existir antes dela.

Os resultados de Gerard, Naritomi e Silva (2021), embora baseados em um Bolsa Família menor que o atual, justificam hipóteses a serem investigadas sobre os efeitos múltiplos das expansões mais recentes do programa. Se podem aumentar a relevância de retrações na oferta de trabalho, também é razoável esperar que inflam a expansão da demanda, o que, em ocasiões anteriores, causou aumento dos empregos formais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

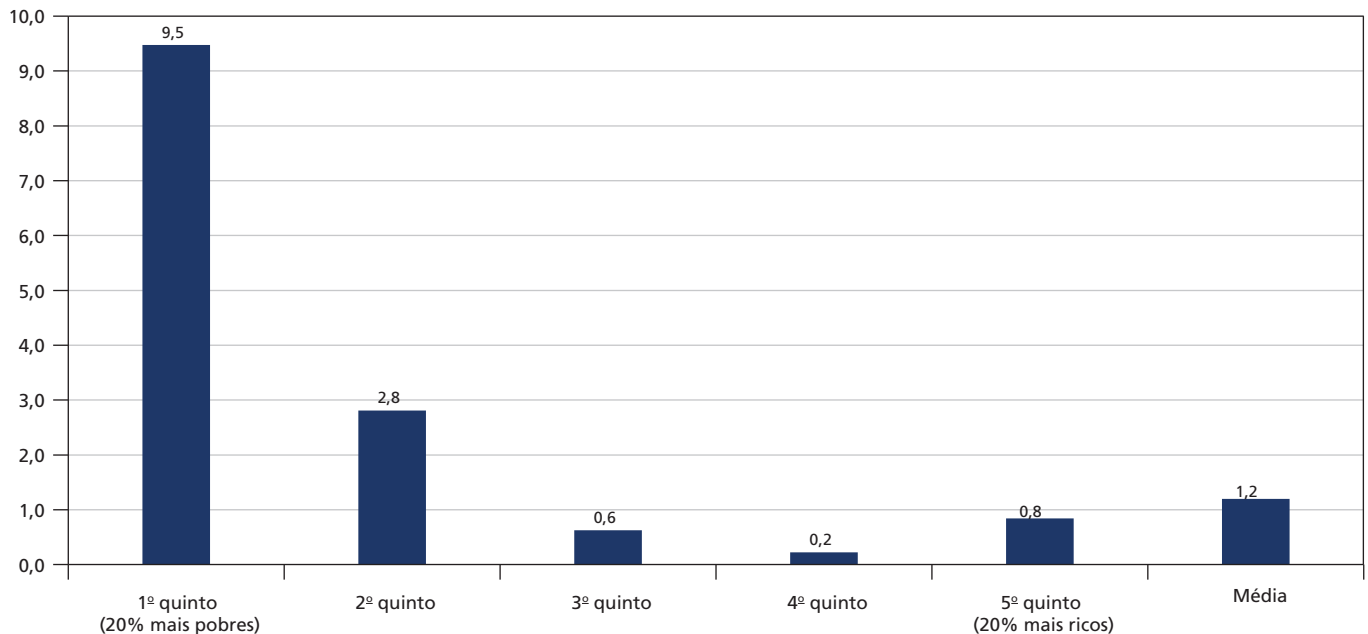
Ajustes macroeconômicos não devem mirar somente a meta de inflação, mas também outras ambições do país, como o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, art. 3º, inciso III), estabelecido na Constituição. Para este último, as transferências de renda aos mais pobres têm contribuído, sobretudo após suas expansões (Souza e Osório, 2024; Neri e Hecksher, 2022; Souza, Hecksher e Osório, 2022). Não se trata de ignorar os males da inflação, mas de reconhecer que, para combatê-la, não é preciso gerar mais pobreza enquanto há tanto a ser ajustado em privilégios fiscais aos mais ricos.

Os mais pobres tiveram crescimento real de seus rendimentos do trabalho bem maior que a taxa média entre 2019 e 2023 (gráfico 3), mas, mesmo considerando outras fontes, a renda domiciliar *per capita* dos 20% mais pobres ainda era, na média, de cerca de R\$ 10 por dia em 2023. A queda do desemprego entre os mais pobres e a alta no preço de seu trabalho podem incomodar quem se habituou a pagar menos por ele, mas atendem a objetivos fundamentais do país.

GRÁFICO 3

Crescimento real da média do rendimento efetivo real de todos os trabalhos dos ocupados remunerados, por quinto da distribuição de renda domiciliar *per capita* (2019-2023)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita/Visita_1/. Acesso em: 28 mar. 2025.

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

- BAIRD, S.; MCKENZIE, D.; ÖZLER, B. The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. **IZA Journal of Development and Migration**, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2018.
- BANERJEE, A. V. *et al.* Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 155-184, ago. 2017.
- BANERJEE, A. V. *et al.* Social protection in the developing world. **Journal of Economic Literature**, v. 62, n. 4, p. 1349-1421, dez. 2024.
- BARBOSA, A.; CORSEUIL, C. Conditional cash transfer and informality in Brazil. **IZA Journal of Labor & Development**, v. 3, n. 37, p. 1-18, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estudo sobre contratação de trabalhadores beneficiários de programas sociais**. Brasília; Rio de Janeiro: MDS; FGV, 2024.
- DUQUE, D. Expansão do Bolsa Família desencoraja participação no mercado de trabalho de vulneráveis. **Blog do Ibge**, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://blogdoibge.fgv.br/posts/expansao-do-bolsa-familia-desencoraja-participacao-no-mercado-de-trabalho-de-vulneraveis>.
- GERARD, F.; NARITOMI, J.; SILVA, J. **Cash transfers and formal labor markets: evidence from Brazil**. Paris; Londres: CEPR Press, 2021. (CEPR Discussion Paper, n. 16286).
- HANDA, S. *et al.* Myth-busting? Confronting six common perceptions about unconditional cash transfers as a poverty reduction strategy in Africa. **World Bank Research Observer**, v. 33, n. 2, p. 259-298, ago. 2018.
- MARIANTE, G. L. **Cash transfer and women's labour supply: evidence from the world's largest programme**. [s.l.]: LSE, 2025. (Working Paper).

NERI, M.; HECKSHER, M. A montanha-russa da pobreza mensal e um programa social alternativo. **Revista Necat**, v. 11, n. 21, p. 8-31, jan.-jun. 2022.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 341-358.

PIRES, L. S.; SILVA, F. J. F. da. Taxa de participação na força de trabalho e benefícios sociais. **BC Blog**, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/noticiablogbc/21/noticia>.

SOUZA, P. H. G. F. de; HECKSHER, M.; OSÓRIO, R. G. **Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos**. Brasília: Ipea, dez. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 102).

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