

RELATÓRIO

A relação das condicionalidades com a mobilidade social dos beneficiários do Programa Bolsa Família



Diretor-Presidente

Paulo Tafner

Diretor de Pesquisa

Fernando Veloso

Coordenadora de Projetos e Pesquisa

Natalia Levy

Gerente Administrativa-Financeira

Carolina Roiter

Responsável Técnico

Pedro H. Chaves Maia

Equipe de Elaboração de Conteúdo

Pedro H. Chaves Maia

Leandro da Rocha

Helena Laneuville

**Instituto Mobilidade
e Desenvolvimento Social**

Relatório: A relação das condicio-
nalidades com a mobilidade social
dos beneficiários do Programa Bolsa
Família

Rio de Janeiro, RJ, 2025. 18 p.



Sumário

Capítulo 1: Introdução	1
Capítulo 2: Contexto Institucional	3
2.1 Condicionalidades de Saúde e Educação	3
2.2 Monitoramento das Condicionalidades	4
Capítulo 3: Dados	5
3.1 Acompanhamento das Famílias no PBF	5
3.2 Condicionalidades e a Mobilidade Social de Jovens Beneficiários	6
Capítulo 4: Análise Empírica	8
4.1 Panorama do Acompanhamento das Condicionalidades	8
4.2 Condicionalidades e a Mobilidade Social dos Jovens	12
Capítulo 5: Conclusão	16
Bibliografia	18



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 (Fassarella et al., 2024; Fiszbein & Schady, 2009; Molina Millán et al., 2019).

A literatura documenta extensivamente os efeitos positivos dos CCT's sobre indicadores como matrícula escolar, frequência às aulas e utilização de serviços de saúde preventiva (Fernald et al., 2008; Garcia & Saavedra, 2023). Estudos também apontam que, ao condicionar os benefícios e 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 (Bergstrom & Dodds, 2021). No entanto, os efeitos desses programas dependem criticamente de um componente muitas vezes negligenciado: a capacidade do Estado 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 contribuimos 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 (CadÚnico) 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 acerca 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 social¹ 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 é elevada, acima de 90% para saúde e educação.

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 CadÚnico 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.

¹Utilizamos 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.



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 Condicionalidades de Saúde e Educação

O Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.863/2004. Previa benefícios variáveis para gestantes, nutrizes e crianças até 15 anos. As condicionalidades 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 condicionalidades 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 condicionalidades educacionais para adolescentes de 16 a 17 anos, com exigência de frequência mínima de 75%.¹ Em 2021, o Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil e as regras de frequência foram ajustadas para 60% para crianças entre 4 e 5 anos, e 75% para jovens entre 6 e 21 anos.^{2,3} 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.

A Tabela 2.1 resume as exigências de educação por faixa etária entre 2003 e 2025. As condicionalidades de saúde permaneceram estáveis: gestantes devem fazer pré-natal e crianças até 7 anos devem passar por acompanhamento semestral e manter o calendário vacinal atualizado.

Tabela 2.1. Frequência Escolar Mínima Exigida como Condicionalidade – Bolsa Família e Auxílio Brasil

	Antigo PBF		Auxílio Brasil	Novo PBF
	03-07	07-21	22-23	23 - ...
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.

¹Medida Provisória nº 411/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.692/2008.

²O Auxílio Brasil foi instituído pela Lei nº 14.284/2021

³Com respeito aos jovens entre 18 e 21 anos, a regra de frequência diz respeito àqueles que não tenham concluído a Educação Básica



Tabela 2.2. Linha do Tempo do Monitoramento das Condicionalidades de Educação em um Ano

Público		Dados		Consequências	
CadÚnico (referência)	Folha de pagamento	Acompanhamento	Registro	Repercussão	Recurso
Jan	Fev	Fev e Mar	Abr	Mai	Jun
Mar	Abr	Abr e Mai	Jun	Jul	Ago
Mai	Jun	Jun e Jul	Ago	Set	Out
Jul	Ago	Ago e Set	Out	Nov	Dez
Set	Out	Out e Nov	Dez	Mar*	Abr*

* Ano seguinte

Tabela 2.3. Linha do Tempo do Monitoramento das Condicionalidades de Saúde em um Ano

Definindo o público		Coleta e registro de informações		Consequências	
CadÚnico (referência)	Folha de pgto.	Acompanhamento	Registro	Repercussão	Recurso
Nov	Dez	Jan-Jun*	Fev-Jun*	Set*	Out*
Mai	Jun	Jul-Dez	Ago-Dez	Mar*	Abr*

* Ano seguinte

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 CadÚnico, e repassa essas informações ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação.⁴ 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.

A Tabela 2.2 mostra os meses nos quais ocorre cada uma dessas etapas para as condicionalidades de educação. A frequência escolar é monitorada de forma bimestral, à exceção dos meses de dezembro e janeiro.

A Tabela 2.3 mostra os meses de monitoramento das condicionalidades de saúde, que ocorre de forma semestral. Além das condicionalidades, o Sistema de Gestão do PBF em Saúde também tem normativas para orientar a identificação de mulheres beneficiárias gestantes durante o período de acompanhamento. Além de serem monitoradas em relação ao pré-natal, as famílias das gestantes também passam a receber os benefícios adicionais do Bolsa Família para gestantes.

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.

⁴A folha de pagamentos do Bolsa Família é construída com base no CadÚnico do mês anterior.



3. DADOS

Construímos duas bases de dados para conduzir nossas análises. A primeira, descrita na Seção 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 Seção 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 enquadraram 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 (ver Tabela 2.3). 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 (ver Tabela 2.2). 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 anos.¹

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 atualização 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.

¹A 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 2020, não havia condicionalidade de educação para este público (ver Tabela 2.1)



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. 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. 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 anualizadas.

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 CadÚnico 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 cumprimento das condicionalidades do programa associadas à família de cada jovem; (iii) identificação daqueles que continuaram no CadÚnico 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 CadÚnico 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 CadÚnico, 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 CadÚnico 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 CadÚnico — 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 CadÚnico de 2023, permitindo verificar se cada jovem ainda estava presente no CadÚnico 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 CadÚnico 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 (descritas na subseção anterior) 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 condicionalidades.¹

4.1 Panorama do Acompanhamento das Condicionalidades

Quadro Geral Nós começamos nossa análise empírica traçando um panorama do processo de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família no nível da região intermediária (RI), descrito na Tabela 4.1.

Percebemos que a verificação das condicionalidades envolve a obtenção de informação sobre um grande número de famílias. Na coluna 3 da Tabela 4.1, 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.²

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.

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

¹De 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 interregno da amostra.

²O que implica que cerca de 63% das famílias com condicionalidades têm condições ligadas tanto a saúde quanto a educação.



Tabela 4.1. Estatísticas Descritivas do Acompanhamento de Condicionalidades 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 saúde em um dado ano: a média e o desvio padrão do número de famílias com alguma condicionalidade de educação nas RI, o percentual destas 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 tem 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.

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 4.1a, 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 60.21% do total de famílias cadastradas no PBF, em concordância com os resultados da Tabela 4.1; apesar do aumento do número de famílias inscritas no programa, especialmente após a pandemia.

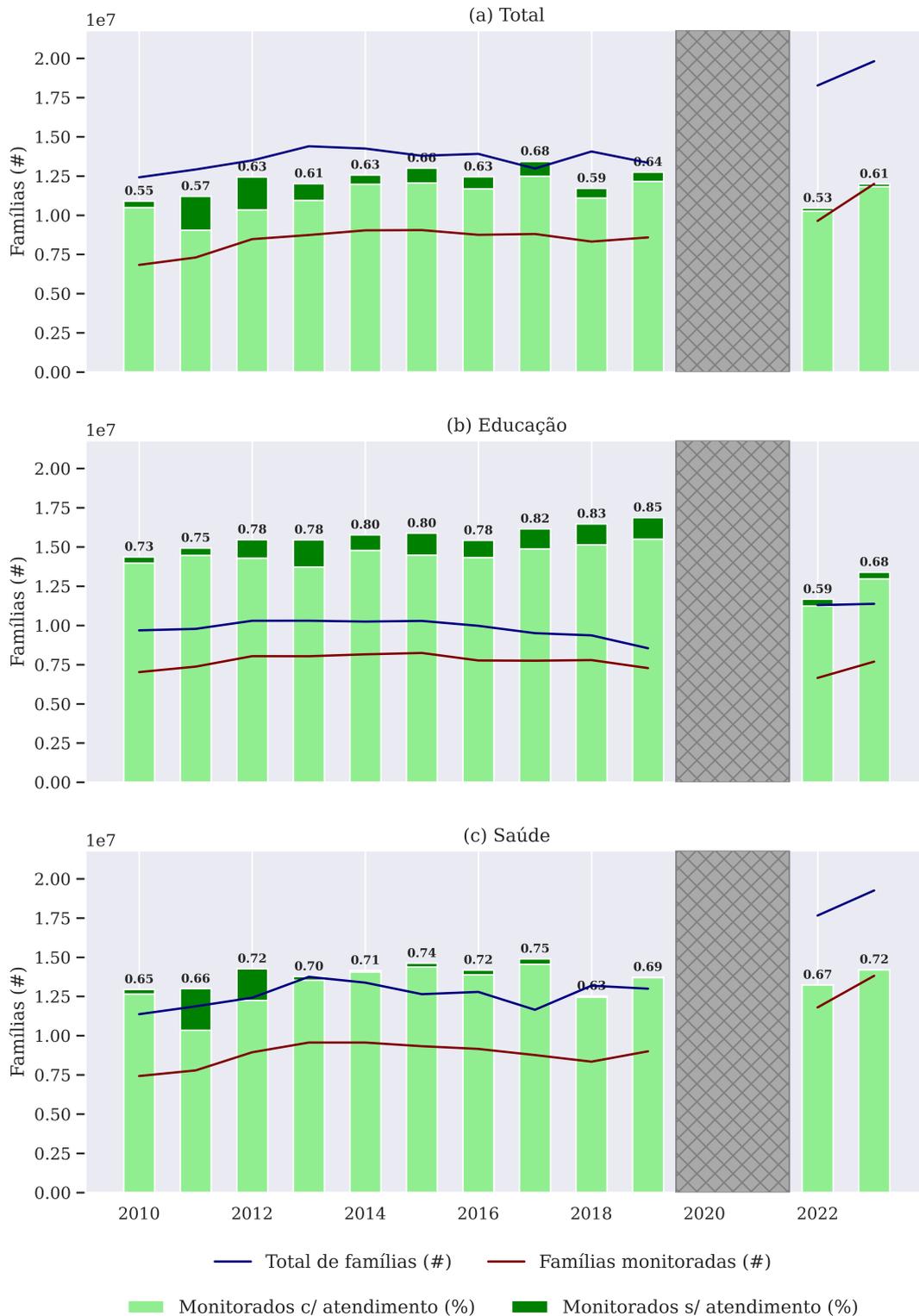
Acerca do cumprimento das condicionalidades, observamos uma evolução positiva desta variável ao longo do tempo; i.e., a proporção de famílias que atendem todas as condicionalidades a elas impostas aumenta ao longo do tempo e, em particular, após a pandemia.

Na Figura 4.2a, 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 em nível. Finalmente, destacamos que as taxas de monitoramento tendem a ser similares em regiões próximas, com os melhores indicadores concentrados na região litorânea.

Portanto, ressaltamos que qualquer análise sobre o cumprimento das condicionalidades do PBF é restrita àquelas famílias que são monitoradas, i.e., um subconjunto restrito do universo dos beneficiários. Essa característica pode ser uma limitação substancial para análises de impacto se, por exemplo, apenas as famílias que cumpram as condicionalidades se auto-selecionem para o monitoramento, isto é, famílias já predispostas a cumprirem as condicionalidades se sujeitem desproporcionalmente ao monitoramento quando comparadas às suas contrapartes. Quando comparando os resultados da Figura 4.1 com os da Figura 4.2b reparamos uma forte correlação espacial positiva, o que fortalece a crença acerca do risco de viés de seleção. Ademais, os resultados dessa análise melhor representam algumas regiões, como as litorâneas, do que outras, como a centro-norte.



Figura 4.1. Evolução das taxas de monitoramento das famílias entre 2010-2023

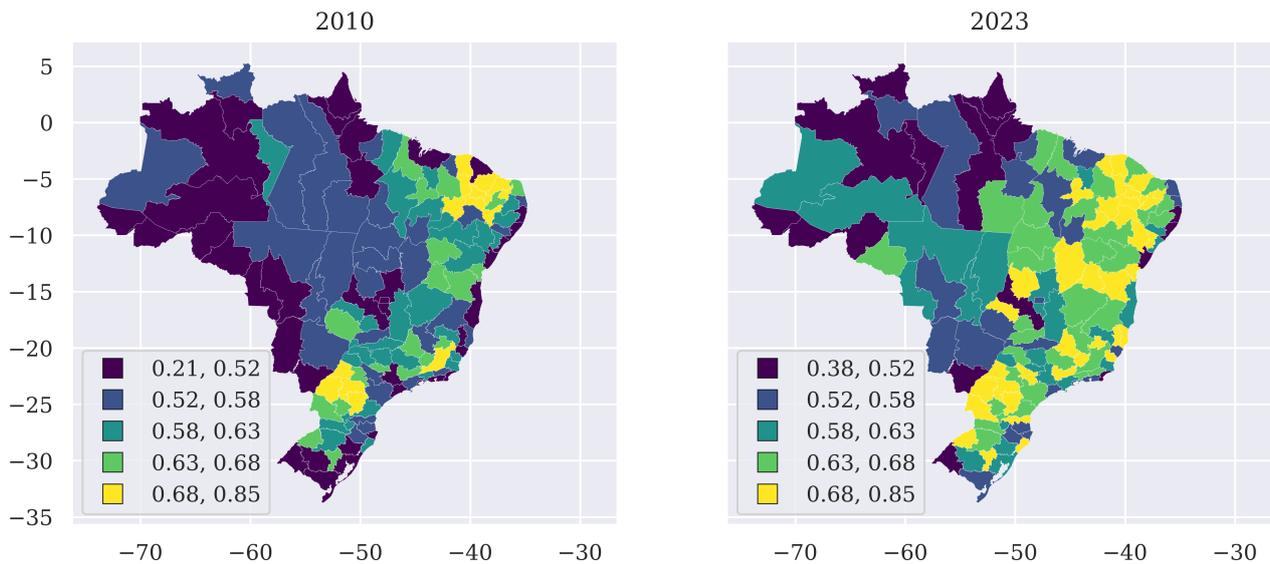


Notas: Os resultados são agregados de forma a representar o total de famílias no PBF no Brasil. Os números sobre as barras representam o percentual de famílias inscritas no PBF que são monitoradas, i.e., o valor da linha vermelha dividida pela linha azul. A barra cinza representa o período em que não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

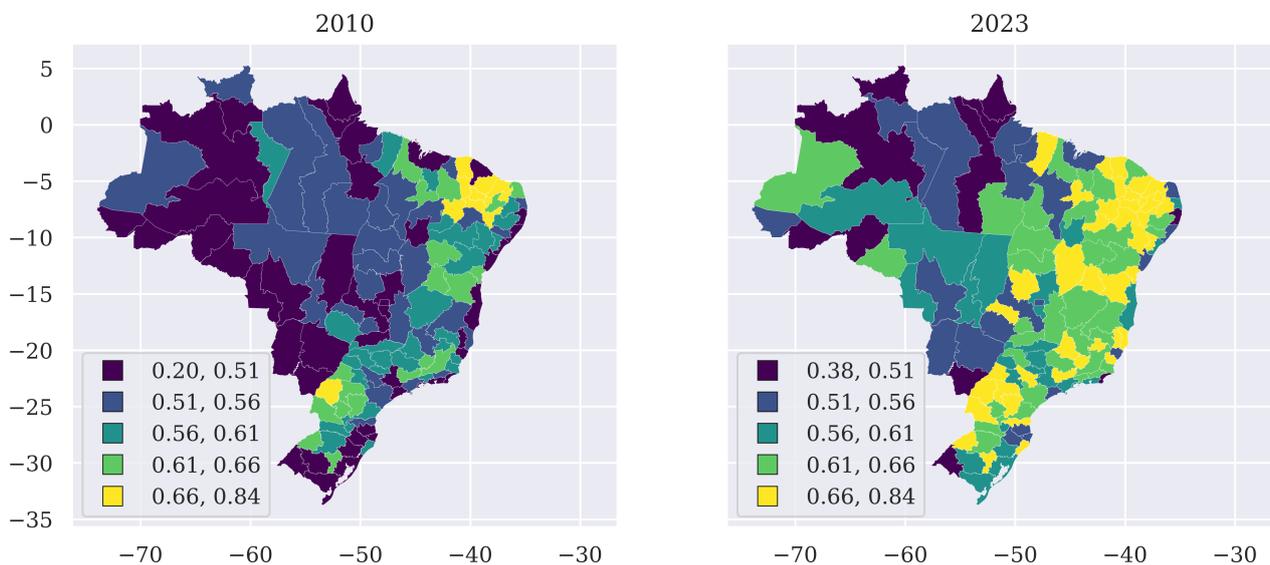


Figura 4.2. Mudanças ao longo do tempo e espaço (p.p)

(a) Monitoramento



(b) Cumprimento de Condicionalidades



Notas: Os painéis (a) e (b) indicam a diferença nas taxas de monitoramento e cumprimento das condicionalidades (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 melhoras no monitoramento e cumprimento de condicionalidades.



Educação Tal qual indicado na Capítulo 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 desta dimensão em maior detalhe.

Identificamos, também na Figura 4.1b, 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-à-vis* à linha vermelha.

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 deste cenário.

Saúde De forma complementar, também apresentamos uma discussão empírica acerca do cumprimento das condicionalidades de saúde. O caráter secundário da discussão acerca das condicionalidades de saúde neste relatório deve-se a esta ter uma relação menos direta com a mobilidade social, ainda que, reforçamos, existente (Case et al., 2002; Li et al., 2025).

Conforme indicado na Figura 4.1c, as taxas de monitoramento das condicionalidades de saúde são altas (aproximadamente 70%) e estáveis ao longo do tempo, inclusive durante o cenário pós-pandêmico. De forma marcante, a taxa de cumprimento das condicionalidades de saúde é excepcionalmente alta, registrando valores próximos a 100% ao longo da série histórica e possuindo média intertemporal de, aproximadamente, 95%.

Quanto aos valores absolutos, observa-se que o número de famílias beneficiárias do PBF com condicionalidades de saúde é substancialmente e consistentemente maior que o de famílias com condicionalidades de educação. Esse fato estilizado se mantém e intensifica durante o período pós-pandêmico, quando ocorre um aumento de mais de 40% na quantidade de famílias com condicionalidades de saúde no PBF. O mais surpreendente, reforçamos, é que esse aumento no número de famílias não é acompanhado por reduções nas taxas de monitoramento e de cumprimento das condicionalidades. Identificamos esse como um ponto para futuros estudos, visto que a plena compreensão desta experiência pode ser valorosa para outros projetos de política pública.

4.2 Condicionalidades 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 condicionalidades 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 CadÚnico em 2023; e (ii) estar no PBF em 2023, o que significa



estar abaixo da linha da pobreza aos 24 anos.^{3,4} Na segunda etapa, analisamos o perfil dos jovens que permanecem no CadÚnico aos 24 anos.

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

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

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 uma 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 CadÚnico 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 CadÚnico, e quantidade de vezes que a família constava na folha de pagamentos do CadÚnico. 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 foram 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 destes critérios não foi verificado de forma consistente. Dessa forma, β^{MS} é uma associação entre os resultados aos 24 anos dos adolescentes homens 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. A soma dos coeficientes β^{MS} e β^{MSG} representa a mesma associação para os resultados aos 24 anos das adolescentes mulheres.

Reportamos os resultados da análise econométrica na Tabela 4.2. Na primeira e segunda colunas, apresentamos a associação entre o cumprimento da condicionalidade e a permanência no CadÚnico 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 CadÚnico 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.

³Estar no CadÚnico 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

⁴Uma 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.



Tabela 4.2. Associações Entre Atendimento das Condicionalidades Educacionais e Desempenho Futuro

	Universo		Remanescentes no CadÚnico aos 24				
	CadÚnico	PBF	Ens. Médio	Estuda	Esc. > mãe	Resp./Cônjuge	Trabalhou
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. Educ. x 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)
FE: Região Intermediária	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Escolaridade da mãe	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Raça/Cor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Ano base	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
FE: Contagem Educação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
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 CadÚnico e contagem de vezes em que a família do dependente apareceu entre 2012 e 2023 na folha de pagamentos do CadÚnico. 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).



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 CadÚnico 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 CadÚnico 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.

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 não ter saído da pobreza e da baixa renda com maior probabilidade por estar em processo de melhorar seu capital humano e 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 de famílias beneficiárias, 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.

Uma primeira análise foi conduzida com o universo de jovens na base de dados, visando estimar a associação entre o cumprimento das condicionalidades de educação e a emancipação seja do Cadastro Único (CadÚnico) quanto do PBF. Os resultados indicaram que há uma relação negativa entre essas variáveis, induzida determinantemente pelas mulheres. Os resultados acerca da emancipação do PBF são particularmente fortes, nos quais mulheres que atenderam consistentemente as condicionalidades de educação possuem uma probabilidade de reincidência 2,12 p.p. menor.

A segunda análise foi conduzida com foco nos jovens nascidos em 1999 que, aos 24 anos, ainda estavam registrados no CadÚnico — 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 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 CadÚnico, 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.



BIBLIOGRAFIA

- Bergstrom, K., & Dodds, W. (2021). The targeting benefit of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 194, 104330.
- Case, A., Lubotsky, D., & Paxson, C. (2002). Economic Status and Health in Childhood: The Origins of the Gradient. *American Economic Review*, 92(5), 1308–1334.
- Fassarella, E., Ferreira, S., Franco, S., Pinho Neto, V., Ribeiro, G., Schuabb, V., & Tafner, P. (2024). Social mobility and CCT programs: The Bolsa Família program in Brazil. *World Development Perspectives*, 35, 100624.
- Fernald, L. C. H., Gertler, P. J., & Neufeld, L. M. (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, 371(9615), 828–837.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank.
- Garcia, S., & Saavedra, J. E. (2023). Conditional Cash Transfers for Education. Em E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (Ed.), *Handbook of the Economics of Education* (pp. 499–590, Vol. 6). Elsevier.
- Heinrich, C. J., & Knowles, M. T. (2020). A fine predicament: Conditioning, compliance and consequences in a labeled cash transfer program. *World Development*, 129, 104876.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2024). *Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil – 2023: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil* (rel. técn.). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). RJ: Rio de Janeiro.
- Li, X., Matthews, K., & Qi, S. (2025). Parental health shocks, and upward mobility of children's income in China. *Applied Economics*, 0(0), 1–15.
- Molina Millán, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A., & Stampini, M. (2019). Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, 34(1), 119–159.
- Mookherjee, D., & Napel, S. (2021). Welfare rationales for conditionality of cash transfers. *Journal of Development Economics*, 151, 102657.