

NISP/DIPES

NOTA TÉCNICA 10 - O AUXÍLIO EMERGENCIAL, OS EFEITOS SOBRE A POBREZA E O APRENDIZADO PARA ESTRUTURAR UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA

Por **SERGIO KELNER**¹

CAROLINA BELTRÃO²

1. Crises imprevistas e soluções (não) planejadas

O Auxílio Emergencial surgiu como resposta do governo brasileiro à pandemia da COVID-19, visando atender os cidadãos em situação de vulnerabilidade, particularmente trabalhadores informais, mediante critérios específicos. Baseado no conceito de Renda Mínima, o programa foi instituído pela Lei nº 13.982/2020, determinando uma transferência de R\$ 600 mensais inicialmente por três meses. Este montante, porém, foi posteriormente estendido e adaptado.

A discussão em torno do Auxílio reacendeu o debate sobre a Renda Básica, conceito que visa complementar a renda de todos os cidadãos de forma universal, independentemente de sua situação econômica. A Renda Básica, defendida em países desenvolvidos e por personalidades no Brasil, como o senador Eduardo Suplicy, propõe um pagamento incondicional a todos os membros de uma sociedade, visando combater a pobreza e promover o desenvolvimento econômico e social.

O Brasil chegou a sancionar uma lei em 2004, que instituía a Renda Básica de Cidadania, porém nunca foi implementada. Em seu lugar, surgiram programas como o Bolsa Família, voltados para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O debate sobre a transição para um programa de Renda Básica ganhou força novamente com o Auxílio Emergencial, levando à proposta do Renda Brasil em 2020, embora não tenha avançado.

A situação da pandemia, as demandas crescentes da população e os debates políticos ressaltaram a necessidade de revisitar e adaptar as políticas sociais do país, considerando a eficácia do planejamento governamental e a real necessidade dos cidadãos.

2. Políticas Públicas: Planejamento e Ciclos

De acordo com SEN (2000), a pobreza não deve ser definida apenas pelo critério tradicional de baixa renda, mas como a privação de capacidades básicas. Enquanto a renda baixa é uma causa primordial de pobreza, é crucial entender que a elevação do bem-estar de um cidadão vai além da transferência de renda. Ela requer políticas públicas abrangentes que assegurem a liberdade do indivíduo de fazer suas escolhas e alcançar o

¹ Economista do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC.
sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC

desenvolvimento sustentável. A erradicação da pobreza demanda um planejamento estratégico por parte dos governos em todas as suas esferas.

Há duas premissas essenciais para orientar a criação de um Programa de Renda Básica:

- Premissa 1 (P1): A elaboração ou melhoria de políticas públicas exige um planejamento estruturado, com perspectivas de curto, médio e longo prazos.
- Premissa 2 (P2): Persistência de desigualdades sociais e territoriais requer inovações nas políticas públicas, destacando a necessidade de analisar essas políticas em função dos seus ciclos e as respostas à sociedade.

A correta formulação de políticas públicas requer um entendimento profundo do problema inicial. É vital antecipar e gerenciar ações futuras através de um planejamento eficaz. Três autores, DUNN (2018), MATUS (in HUERTAS, 1996) e ROBERTS (2004), ressaltam a necessidade de uma abordagem sequencial e mais sistêmica ao planejamento, ao invés de uma visão linear.

Dunn defende a importância de questionar não apenas os resultados, mas os processos utilizados na formulação de políticas. Matus contrasta o planejamento tradicional com o planejamento situacional, que considera variáveis que muitas vezes vão além do programa em si. Roberts relaciona a eficácia de um programa ao seu desenho estratégico, estrutura e ambiente.

O Auxílio Emergencial, em particular, ao ser analisado, aponta para a necessidade de uma problematização mais profunda na implementação de políticas públicas. Uma coordenação efetiva e consideração das particularidades territoriais são cruciais para o sucesso de tais programas.

Assim, em vez de adotar um programa de renda básica universal em sua forma mais pura, o Brasil tem a opção de se concentrar em um programa que atenda às necessidades mais prementes da população e alinhe-se com as metas globais estabelecidas pela Agenda 2030. O Bolsa Família, em sua atual configuração, oferece um ponto de partida sólido para esse esforço.

Reforçando a eficácia desse tipo de segmentação, programas condicionais de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm sido aclamados internacionalmente por seus resultados positivos em termos de desenvolvimento humano. Ao vincular as transferências à frequência escolar e ao acesso regular aos serviços de saúde, esses programas têm o potencial não apenas de fornecer alívio econômico imediato, mas também de investir no capital humano de gerações futuras.

Contudo, é fundamental observar que, para que tais programas alcancem seu potencial máximo, é crucial o acompanhamento contínuo e avaliações periódicas de seu impacto. Afinal, o cenário socioeconômico está em constante mudança, e as políticas públicas devem ser adaptáveis a essas transformações. Além disso, a integração entre diferentes políticas e ações – de educação, saúde, trabalho e desenvolvimento social – pode potencializar os efeitos positivos dessas iniciativas.

Ao mesmo tempo, o governo deve estar atento às críticas que cercam os programas condicionais, como a possibilidade de que os critérios de elegibilidade desencorajem o

trabalho formal ou que a burocracia envolvida na comprovação das condicionalidades represente um obstáculo para as famílias mais vulneráveis. Portanto, revisões periódicas e estudos aprofundados são essenciais para garantir que o programa continue atendendo ao seu propósito sem criar distorções indesejadas.

A questão da renda básica e a sua implementação requerem uma abordagem cuidadosa e baseada em evidências. Ao invés de adotar um RBU puro, que pode não ser viável financeiramente ou pode introduzir distorções econômicas, o Brasil tem a oportunidade de construir sobre o sucesso do Bolsa Família, adaptando-o e expandindo-o conforme as necessidades e realidades do país.

3. A experiência do Auxílio Emergencial e as falhas de planejamento

A análise dos desembolsos individuais e totais do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial oferece uma compreensão sobre a influência desses programas na pobreza extrema no Brasil. O impacto foi particularmente evidente em julho de 2020, quando os efeitos do auxílio reduziram a taxa de extrema pobreza para 2,4% e a de pobreza para 20,3%. Contudo, os números da América Latina, conforme o relatório da Cepal, mostraram um agravamento da pobreza e da desigualdade em 2020.

Os desembolsos iniciais do Auxílio Emergencial em 2020 resultaram em uma redução significativa da pobreza extrema. Porém, ajustes subsequentes no programa, incluindo uma redução no valor por beneficiário e uma pausa no início de 2021, levaram a um aumento nos níveis de pobreza. A situação não foi exclusiva ao Brasil, mas refletiu uma tendência na América Latina e no Caribe. Fatores econômicos, incluindo baixa produtividade e desigualdades de emprego, desempenharam um papel nesse cenário, mas o impacto imediato do Auxílio Emergencial foi evidentemente significativo.

A análise dos valores mensais do Bolsa Família nos últimos cinco anos indica um desembolso médio de R\$ 2,7 bilhões por mês. Quando distribuído, isso se traduz em uma bolsa média de R\$ 188,00 para cada família.

Para ilustrar a influência do Auxílio Emergencial, considere uma família padrão composta por cinco membros. Antes do Auxílio, esta família recebia cerca de R\$ 200,00 por mês. Durante o auge do Auxílio, de abril a agosto de 2020, esse valor aumentou para R\$ 1.200,00, representando um incremento significativo na renda e no consumo. No entanto, com a redução do valor do auxílio em setembro de 2020, e eventual interrupção e alterações no programa em 2021, o poder de compra desta família padrão flutuou significativamente.

Analisando o poder de compra em relação à cesta básica, a família padrão, antes do início do Auxílio Emergencial em 2020, poderia adquirir o equivalente a 0,45 cestas básicas com sua bolsa mensal. Com o Auxílio, essa capacidade aumentou consideravelmente, mas voltou a cair com as alterações subsequentes no programa.

O Auxílio Emergencial mostrou impactos significativos e imediatos no poder de compra e no alívio da pobreza, os ajustes e interrupções subsequentes no programa levaram a volatilidades que afetaram a capacidade de aquisição das famílias. A análise enfatiza a necessidade de políticas de longo prazo para abordar efetivamente os desafios da pobreza e da desigualdade.

A evolução do poder de compra da família padrão (Tabela 1), refletida pelo seu potencial de aquisição de cestas básicas, demonstra a sensibilidade das famílias de baixa renda às mudanças nos programas de assistência governamental e aos movimentos da economia.

Tabela 1 – Evolução do poder de compra, equivalente em cestas básicas (Família Tradicional)

Mês	Renda Adicional	Valor Médio da Cesta Básica*	Quantidade de Cestas Básicas
jan/20	R\$ 200,00	R\$ 445,95	0,45
fev/20	R\$200,00	R\$450,99	0,44
mar/20	R\$200,00	R\$ 463,47	0,43
abr/20	R\$ 1.200,00	R\$ 483,28	2,48
mai/20	R\$ 1.200,00	R\$ 479,57	2,50
jun/20	R\$1.200,00	R\$473,08	2,54
jul/20	R\$ 1.200,00	R\$466,50	2,57
ago/20	R\$ 1.200,00	R\$ 472,16	2,54
set/20	R\$ 600,00	R\$495,10	1,21
out/20	R\$ 600,00	R\$513,21	1,17
nov/20	R\$ 600,00	R\$ 544,52	1,10
dez/20	R\$ 600,00	R\$ 546,85	1,10
jan/21	R\$ 200,00	R\$ 558,87	0,36
fev/21	R\$ 200,00	R\$ 551,84	0,36
mar/21	R\$ 200,00	R\$ 546,50	0,37
abr/21	R\$ 250,00	R\$ 553,16	0,45

Fonte: *Dieese (2021) Elaboração: NISP

Até março de 2020, o poder de compra da família padrão estava em declínio. Com o início do Auxílio Emergencial em abril de 2020, e considerando também um leve período deflacionário, o poder de compra dessa família aumentou expressivamente, multiplicando-se por 5,8 vezes. Isso trouxe, como consequência, um surto no consumo, conforme apontado em pesquisas do NISP. No entanto, o aumento contínuo nos preços da cesta básica, especialmente a partir de setembro de 2020, resultou em uma especulação de preços e inflação. O gráfico 1 ilustra essa trajetória, mostrando como o poder de compra da família padrão se traduziu na capacidade de adquirir cestas básicas ao longo do tempo.

Gráfico 1 – Poder de compra adicional Souza equivalente a quantidade de cestas básicas



Em setembro de 2020, com a redução no valor médio do Auxílio, houve uma queda de mais de 50% no poder de compra da família padrão. A situação se deteriorou ainda mais em janeiro de 2021. Com a pausa temporária no Auxílio e a volta do Bolsa Família, o poder de compra caiu 86% em comparação com seu pico em julho de 2020. De fato, em janeiro de 2021, a situação econômica dessa família estava 20% pior do que no mesmo mês do ano anterior. Se assumirmos que a família padrão não fez nenhuma economia durante esse período, em janeiro de 2021, ela se encontrava em uma situação de extrema pobreza, mais grave do que no início de 2020.

O Auxílio Emergencial teve um impacto profundo e imediato no poder de compra das famílias mais vulneráveis. Contudo, modificações e interrupções no programa, junto com a inflação, erodiram rapidamente esses ganhos, evidenciando a fragilidade econômica das famílias de baixa renda e a necessidade de políticas sustentáveis de longo prazo.

A partir das premissas fornecidas, podemos analisar as falhas do Auxílio Emergencial instituído no Brasil em resposta à crise da COVID-19. As premissas falam sobre a necessidade de um planejamento estruturado para a elaboração ou melhoria de políticas públicas e a importância da inovação em face das desigualdades sociais e territoriais. Aqui estão algumas das falhas e desafios enfrentados pelo Auxílio Emergencial:

- i. Planejamento e Estratégia Ineficazes: Embora o Auxílio Emergencial tenha sido uma resposta imediata à crise, o programa foi fortemente influenciado por pressões políticas e de opinião pública, em vez de uma análise técnica e planejada das necessidades do país. A falta de um planejamento estruturado resultou em alterações frequentes nas regras e valores do benefício, criando insegurança e incerteza para os beneficiários.
- ii. Inconsistências no Desembolso: Como mencionado, o desembolso inicial do auxílio resultou em uma queda drástica nos índices de pobreza. Porém, reduções

- subsequentes no valor e pausas no programa provocaram uma instabilidade na renda das famílias, levando muitas de volta à situação de vulnerabilidade.
- iii. Falta de Integração com Outros Programas Sociais: Embora o Brasil possua um portfólio de programas sociais, como o Bolsa Família, não houve uma integração eficaz ou tentativa de convergência entre esses programas e o Auxílio Emergencial. Isso poderia ter permitido um apoio mais sustentado às famílias durante a crise.
 - iv. Desafios na Implementação: Problemas como fraudes, cadastros duplicados e exclusão de beneficiários elegíveis apontam para falhas no processo de implementação do programa. Isso destaca a necessidade de sistemas robustos e transparentes para gerenciar programas de transferência de renda.
 - v. Visão de Curto Prazo: A resposta do governo à pandemia teve um foco de curto prazo, sem uma estratégia clara para transição ou integração do Auxílio Emergencial em um programa de renda básica mais permanente.
 - vi. Ausência de Mecanismos de Avaliação Contínua: A falta de uma estrutura para avaliar regularmente o impacto e a eficácia do Auxílio Emergencial, e fazer ajustes com base em feedbacks e aprendizados, limitou a capacidade do programa de se adaptar às mudanças nas condições econômicas e sociais.
 - vii. Consequências Econômicas: O aumento no consumo, decorrente da injeção de renda, levou à especulação de preços, principalmente da cesta básica. Ao mesmo tempo, sem uma política de controle, houve efeitos inflacionários, que acabaram afetando o poder de compra das famílias mais vulneráveis.
 - viii. Sustentabilidade Financeira: O custo elevado do Auxílio Emergencial trouxe preocupações sobre a capacidade do governo de financiar o programa a longo prazo, especialmente sem afetar outras áreas essenciais do orçamento, como saúde e educação.

4. Conclusões

O caso do Auxílio Emergencial, em meio à pandemia da COVID-19, é um lembrete valioso da complexidade envolvida no desenho e implementação de políticas públicas. Enquanto o Brasil enfrentou desafios significativos, as lições aprendidas podem servir como um guia para futuras iniciativas, enfatizando a importância do planejamento, integração e avaliação contínua em qualquer programa social. Nesse sentido, o desenvolvimento de um Programa de Renda Básica requer que se considere duas questões centrais:

QC1 - é preciso segregar o público-alvo em função das distinções de perfil e da demografia;

QC2 - Para segregar é preciso estudar a fundo o perfil dos potenciais beneficiários

No sentido dessas questões, recomenda-se, especificamente, que o Programa:

- a. Considere (e incorpore) as diferenças inter-regionais do país na elaboração de um Programa de Renda Básica que tenha o Auxílio Emergencial como referência de aprendizado venha o substituir. Neste novo desenho, recomenda-se usar bases de dados com informações regionais, em uma análise (e implementação) não linear;

- b. Amplie a integração entre os órgãos de Governos nos três níveis, seja na elaboração ou implementação do Programa, além de incorporar mecanismos que permitam maior interação com o território e com o cidadão;
- c. Aperfeiçoe e reforçe a utilização de ferramentas de desenvolvimento e gestão no acompanhamento e monitoramento do Programa, com vistas a auxiliar no planejamento das ações. Aqui, há de se buscar mecanismos que aperfeiçoem o Cadastro Único, além de se implementar mecanismos que permitam maior e melhor checagem das autodeclarações de renda, para aqueles que estão no perfil do programa, mas fora do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. É importante ainda aperfeiçoar a alimentação e atualização dos cadastros, bem como mecanismos de checagem da renda, para se evitar fraudes;
- d. Identifique novas fontes de financiamento para o Programa, e seus desdobramentos, a partir de uma visão redistributiva. Em se tratando de novo imposto, recomenda-se que seja imposto sobre grandes fortunas, tributação de lucros e dividendos, e/ou outros exemplos que efetivamente permitam redistribuição de renda.

Referências

HUERTAS, Franco. Entrevista Com Carlos Matus: o Método PES. Fundap, 1996.

ROBERTS, John. The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª Edição, 2000.

SILVEIRA, Sergio Kelner; MEDEIROS, Carolina Beltrão de; CAMPOS, Luís Henrique Romani de. Projeto REDE 10 - O Auxílio Emergencial como Precursor para um Programa de Renda Básica: uma análise de efeitos sociais, econômicos e institucionais. Recife, n. 210, p. 1-145. Trabalhos para Discussão / Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2021.