

NOTA TÉCNICA 11

Por SERGIO KELNER¹

LUÍS HENRIQUE ROMANI CAMPOS²

CAROLINA BELTRÃO³

Programa Auxílio Emergencial: uma análise de efeitos sobre as
regiões brasileiras

¹ Economista do NISP Fundaj/MEC. sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisador do NISP Fundaj/MEC luis.campos@fundaj.goc.br

³ Pesquisadora do NISP Fundaj/MEC em Políticas Públicas da Fundaj/MEC

1. Introdução e Contextualização do Programa Auxílio Emergencial

A pandemia de COVID-19, originada na China em dezembro de 2019, rapidamente se espalhou pelo globo, atingindo todos os continentes. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarou como pandemia. Consequências como o distanciamento social, restrições econômicas e o uso intensificado de videoconferências tornaram-se a nova norma. Para mitigar o impacto econômico, o Governo Federal brasileiro criou o Auxílio Emergencial, destinado a cidadãos afetados economicamente, abrangendo não apenas beneficiários do Bolsa Família, mas também trabalhadores informais e outros grupos vulneráveis. A iniciativa levou ao aumento do consumo entre as famílias beneficiadas. Dada essa conjuntura, é crucial analisar os efeitos deste benefício nos municípios brasileiros.

2. Renda Mínima no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família

Renda mínima e renda emergencial são mecanismos destinados a combater a pobreza, especialmente em situações de crise. A ideia de renda básica, presente desde o século XVIII, visa fornecer uma rede de proteção à população mais vulnerável. Hoje, organismos como a União Europeia e a OCDE incentivam essa prática entre seus membros.

No Brasil, o senador Eduardo Matarazzo Suplicy foi um defensor pioneiro da renda básica, inspirando-se no modelo adotado no Alasca. Em 2004, o país aprovou a Lei nº 10.835, instituindo a Renda Básica de Cidadania, mas esta nunca foi implementada.

Contrastando com a Renda Básica, temos o Programa Bolsa Família (PBF), lançado em 2003. Este programa visa transferir renda diretamente para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Seus objetivos abrangem: alívio imediato da pobreza, promoção do acesso a serviços básicos e integração com outros programas para ajudar famílias a superar a vulnerabilidade. De 2003 a 2015, o programa contribuiu significativamente para a redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

O PBF também busca romper o "ciclo da pobreza", promovendo capacitação e qualificação profissional. Porém, há desafios, como dificuldades em verificar a renda de candidatos ao benefício, o que pode levar a distorções na seleção de beneficiários. Pesquisas, como a do PNAD em 2016, indicam problemas de...

3. Auxílio Emergencial: desenho e alcance

O Programa Auxílio Emergencial (PAE) apresenta-se como um benefício de renda emergencial, nos moldes de um programa de renda mínima - que atende a determinados grupos preestabelecidos da sociedade. Foi instituído no

Brasil pela Lei de nº13.982/2020 e suas alterações, que previu em 2020 o repasse de 600 reais mensais em cinco parcelas (fase 1) e de 300 reais em quatro parcelas (fase 2) a trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O benefício, em caráter emergencial, foi criado para assegurar uma renda mínima aos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade durante a pandemia da COVID-19: foi destinado a todos que se enquadravam nos critérios da lei. O perfil do público beneficiário é composto por: (a) beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF);(b) inscritos no Cadastro Único até 02 de abril de 2020 (Cadastro NÃO PBF); (c) pessoas que solicitaram o benefício por meio do aplicativo da Caixa Econômica Federal (EXTRACAD), considerando as pessoas que foram consideradas elegíveis e com pagamento comandado pela Caixa Econômica Federal (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Vale destacar que, desde que atendesse às regras do PAE, quem já estivesse cadastrado no Cadastro Único até 02 de abril de 2020, ou recebesse o benefício Bolsa Família, o auxílio seria concedido de forma automática, sem a necessidade de solicitação adicional.

Simulações iniciais sobre os dados, logo no início da distribuição do Auxílio Emergencial, em abril, mostraram que os estados das regiões Norte e Nordeste seriam mais afetados na média de renda, percentual de pobres e desigualdade de renda pela perda de empregos nos setores mais vulneráveis. No entanto, os resultados sugerem que o Auxílio Emergencial também possui maior efeito de atenuação sobre o impacto negativo da perda dos trabalhos naquelas regiões (KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2020).

Não obstante à importância do Programa Auxílio Emergencial para a população, a análise empírica, a partir da observação dos dados coletados, levam à construção de elementos que podem questionar os efeitos do alcance e dos impactos do Programa Auxílio Emergencial para os beneficiários, considerando: (i) o perfil do beneficiário elegível e efetivamente beneficiado; (ii) a distribuição do benefício por perfil do beneficiário; (iii) comparações simplificadas entre benefícios dos Programas Bolsa Família e Auxílio Emergencial.

Esses elementos permitirão problematizar a situação da distribuição de renda entre os vulneráveis e contribuir para apontar sugestões à reformulação desse programa ou para construção/reformulação de políticas de transferência de renda no Brasil.

4. Procedimentos Metodológicos

Conforme DUNN (2018): “a análise de problemas é um processo de investigação multidisciplinar que visa a criação, avaliação crítica e disseminação de conhecimentos relevantes para a formulação e implementação de Políticas Públicas.” Abraçando essa definição em relação ao contexto apresentado pela pandemia da COVID -19 e seus desdobramentos, apresentou-se uma visão descritiva dos resultados, por meio de análise de dados transversal, que abarca um determinado período, à medida que esses deverão descrever as características do processo em pauta, podendo estabelecer relações entre os elementos do estudo (GIL, 2010).

Como procedimentos de coleta, foram utilizados: 1) levantamento

bibliográfico; 2) extração de dados de bases secundárias (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Os dados para análise sobre o Auxílio Emergencial foram extraídos e classificados por região brasileira, a partir dos dados oficiais do Ministério da Cidadania de abril a dezembro/2020. Neste âmbito, estes dados foram comparados aos dados do Programa Bolsa Família (programa de renda básica vigente) durante o ano de 2019, também por região (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

5. Discussão dos Dados: a distribuição do Auxílio Emergencial nas regiões brasileiras

O Programa Auxílio Emergencial (PAE), por meio de seus agentes operadores, destinou, ao longo de abril a dezembro de 2020, R\$ 294,95 bilhões de reais, que atenderam a um público de beneficiários que variou de 68 milhões, em abril, a 55 milhões em dezembro (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

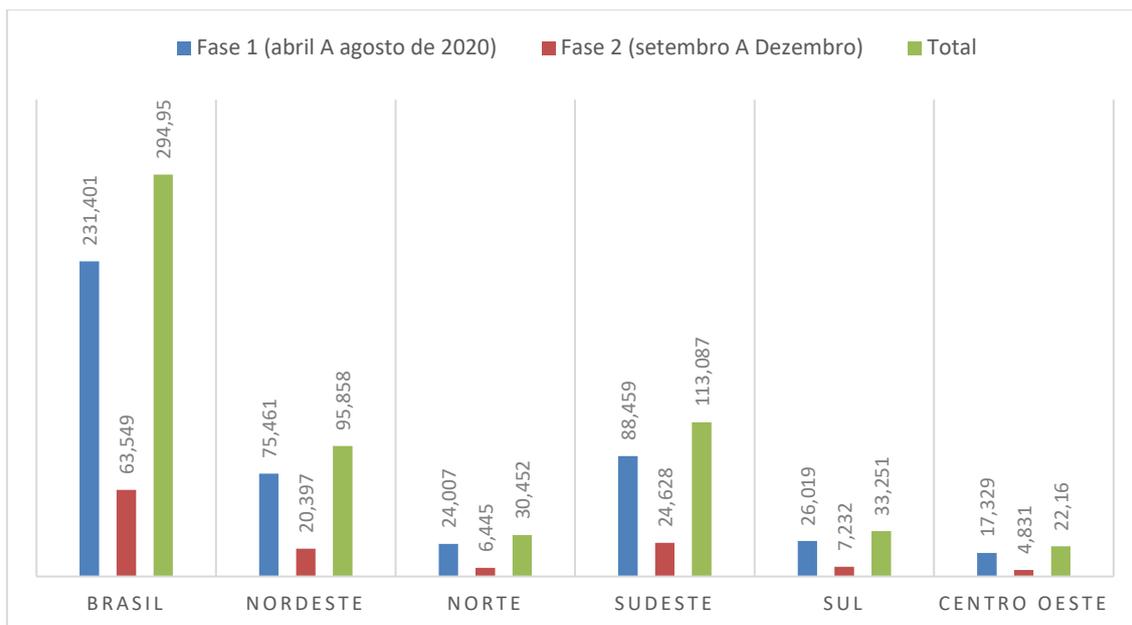
Em termos absolutos, a região Sudeste recebeu a maior parte dos recursos, R\$ 113,08 bilhões, seguida da Região Nordeste - R\$ 95,85 bilhões, Sul - R\$ 33,25 bilhões, Norte – R\$ 30,45 bilhões e a Centro-Oeste - R\$ 22,16 bilhões. Em termos relativos, tomando-se em conta a população total, as regiões Nordeste e Norte receberam maior contingente *per capita* da população atendida, conforme Gráfico 1.

5.1. Programa Auxílio Emergencial: efeitos sobre as regiões e o Programa Bolsa Família

As análises dos dados coletados demonstram que o Programa Auxílio Emergencial (PAE) contribuíram para diminuir as tensões sociais em todo território nacional porque houve, entre abril e agosto/2020, diminuição nas taxas de pobreza extrema. A partir de setembro/2020, com as mudanças nos valores pagos aos beneficiários, houve reversão na queda dos índices de pobreza. Adicionalmente, os efeitos sobre a população, considerando todas as regiões, aconteceram de forma não-homogênea em função da própria dinâmica que cada espaço subnacional apresenta. Nordeste e Norte, por exemplo, receberam mais recursos *per capita* entre abril e dezembro de 2020, mas a maioria dos inscritos nesse programa nessas regiões já era beneficiária do Bolsa Família, portanto, em situação de vulnerabilidade e que tiveram um incremento médio de renda entre abril e agosto/2020. Na Região Sul, a classe média invisível (grupo EXTRACAD) foi a maior beneficiária.

Entre abril e agosto/2020 foram injetados R\$ 231,4 bilhões, a partir de setembro/2020 os valores por categoria de beneficiário foram reduzidos e o aporte para esse período foi de R\$ 63,5 bilhões. Se consideramos taxas mensais, o período que vai de abril a setembro/2020 teve desembolso médio de R\$ 46,3 bilhões, enquanto o que se estende de setembro a dezembro/2020, teve o valor médio de 15,9 bilhões, quase 1/3 menor em média (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Programa Auxílio Emergencial: desembolso total das Fases 1 e 2, em Bilhões de Reais (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)



Não só houve queda nos valores, mas também no número de beneficiários elegíveis. No início do Programa, em abril de 2020, 68 milhões de pessoas estavam aptas a receber o Auxílio Emergencial e em dezembro foram elegíveis apenas 55,2 milhões de beneficiários, -16%. O que mais chamou a atenção, quando analisados os dois períodos (Fases 1 e 2), foi essa variação no número de beneficiários ao longo da Fase 2. No primeiro registro, verificado na ocasião da parcela 1 desta Fase 2, eram elegíveis 43,5 milhões de beneficiários, -35,9% a menos que na parcela 1 da Fase 1. Ajustes sucessivos foram sendo realizados ao longo do período, setembro a dezembro/2020. Com a incorporação de mais beneficiários que na última parcela, em dezembro/2020, havia 27,4% a mais de elegíveis, 55,1 milhões, mas ainda assim verifica-se queda de -18,9% em relação aos beneficiários registrados aptos em abril de 2020, no início da Fase 1 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Essa queda no número de beneficiários é decorrente dos sucessivos ajustes feitos no programa em decorrência de várias questões, sendo as principais: 1) fraudes; 2) a movimentação de beneficiários elegíveis em direção ao mercado de trabalho; 3) limitações no cruzamento de base de dados do Governo Federal para verificação das autodeclarações de beneficiários já elegíveis. Em balanço realizado o TCU⁴ aponta que dos 67,8 milhões de elegíveis apontados pelo Governo Federal em abril de 2020, 7,3 milhões não estariam aptos de acordo com as estimativas da PNAD Contínua de 2019. No mesmo balanço, verificou-se que das 10,8 milhões de mães chefes de família elegíveis, 6,4 milhões foram registradas a mais. A estimativa do TCU é que mais de 18% dos recursos pagos pelo Auxílio em 2020 foram indevidos, representando em 2020 mais de R\$ 53 bilhões. A origem desses problemas pode estar ligada à capacidade do Governo de planejar e executar as ações de forma coordenada tanto verticalmente como horizontalmente.

As variações não foram tão significativas quando observadas as taxas observadas entre os grandes territórios, o que pode indicar que os problemas detectados pelo TCU foram distribuídos no território nacional (Tabela 1).

⁴ <https://portal.tcu.gov.br/balanco-da-fiscalizacao-do-auxilio-emergencial.htm>

Tabela 1 – Variação Percentual do Total de Elegíveis por Perfil para Recebimento do Auxílio Emergencial na Fase 2 (dez/2020) em relação à Fase 1 (referência abril/2020)

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único, mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
Brasil	-15,0%	-17,1%	-17,7%	-16,1%
Nordeste	-13,1%	-14,7%	-16,2%	-14,7%
Norte	-12,5%	-15,1%	-23,1%	-16,9%
Sudeste	-14,9%	-18,4%	-18,8%	-16,1%
Sul	-16,7%	-16,7%	-19,8%	-17,1%
Centro Oeste	-17,6%	-19,5%	-20,4%	-18,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)

A média brasileira de diminuição foi de -16,1% no número de beneficiários, a menor variação negativa registrou-se no Nordeste, -14,7% e a maior no Centro-Oeste -18,4%. Entretanto, chama a atenção a variação negativa verificada para as categorias de beneficiários inscritos no cadastro único tanto os que não têm acesso ao Bolsa Família, quanto os que têm, que são justamente a camada mais pobre da população. Essas variações negativas foram ligeiramente superiores às apontadas pela categoria de beneficiários do EXTRACAD, que em tempos normais são menos vulneráveis, mas que no período da pandemia ingressaram conjuntamente na classe dos “extremamente vulneráveis”.

É importante destacar que ao longo do período do pagamento do Auxílio Emergencial, parte das famílias receberam recursos diretos do Bolsa Família, o que pode justificar parte dessas supressões. Pelas informações apresentadas na Tabela 2, houve um crescimento de 229,6% no montante desembolsado no mês de setembro de 2020, primeiro mês da vigência da Fase 2, em relação a agosto, último mês da Fase 1, apontando que parte desses beneficiários do PBF devem ter sido excluídos do Auxílio Emergencial, em virtude de o valor da soma dos benefícios financeiros percebidos pela família beneficiária do PBF ser igual ou maior do que o valor do Auxílio Emergencial residual que porventura seria pago. Portanto, os benefícios foram diretamente pagos por meio do Programa Bolsa Família.

Tabela 2 – Total Pago a Famílias Inscritas no PBF e Variação % Mensal

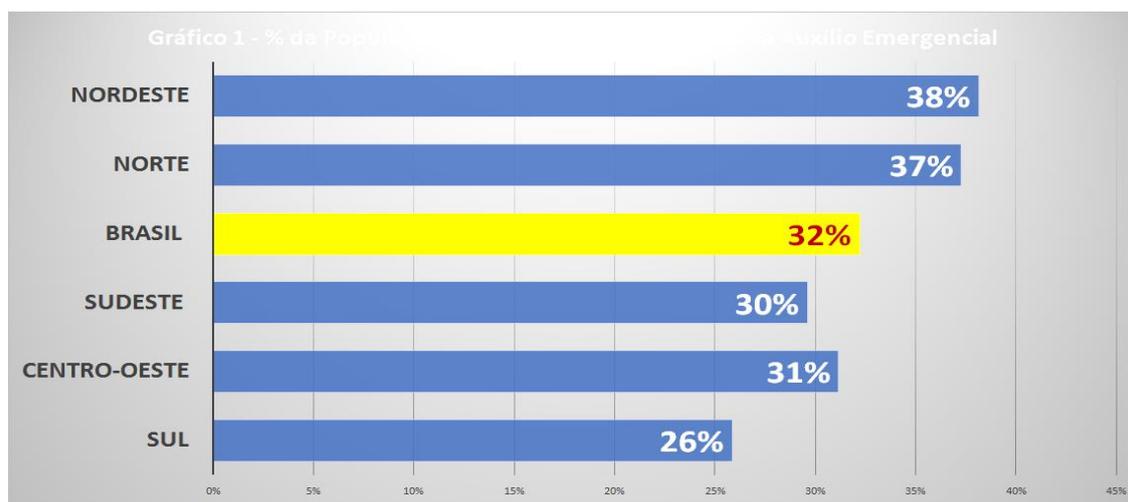
Mês	Valores em 2019	Var % mês	Valores em 2020	Var % mês	Var % 2019/2020
Abril	R\$ 2.632.278.536,00		R\$ 113.145.595,00		-95,7%
Maio	R\$ 2.677.539.162,00	1,7%	R\$ 106.269.353,00	-6,1%	-96,0%
Junho	R\$ 2.627.861.441,00	-1,9%	R\$ 104.344.759,00	-1,8%	-96,0%
Julho	R\$ 2.609.281.590,00	-0,7%	R\$ 112.743.016,00	8,0%	-95,7%
Agosto	R\$ 2.608.191.765,00	0,0%	R\$ 108.491.206,00	-3,8%	-95,8%
Setembro	R\$ 2.561.393.842,00	-1,8%	R\$ 357.625.690,00	229,6%	-86,0%

Outubro	R\$ 2.564.193.203,00	0,1%	R\$ 383.828.960,00	7,3%	-85,0%
Novembro	R\$ 2.520.210.959,00	-1,7%	R\$ 403.655.222,00	5,2%	-84,0%
Dezembro	R\$ 2.525.746.007,00	0,2%	R\$ 424.563.233,00	5,2%	-83,2%

Fonte: Dados da pesquisa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)

Quando se analisa o perfil da população beneficiada elegível para o programa, verifica-se que 32% da população brasileira, quase 1/3, foi beneficiada diretamente, conforme apresentado no Gráfico 2. Dados do Ministério da Cidadania indicam que 56,1% da população foi atendida, considerando as outras pessoas que compõem os domicílios. Considerando a comparação mais desigual entre as regiões, encontra-se a do Nordeste com o Sul, onde a primeira região teve 38% de sua população total beneficiada diretamente, enquanto a segunda região, 26%.

Gráfico 2- Percentual da População Elegível para o Programa Auxílio Emergencial, por Região

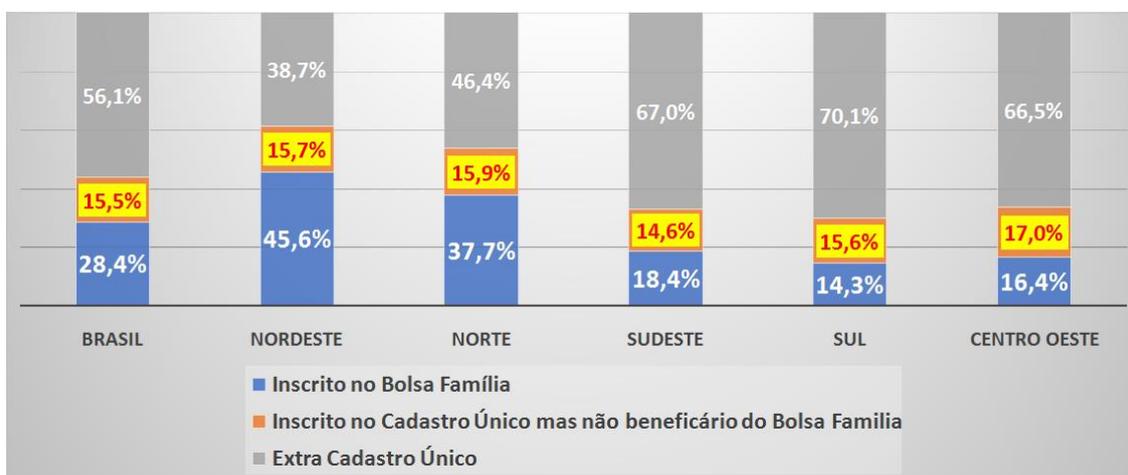


Fonte: Dados da Pesquisa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)

Em termos da dimensão do Auxílio Emergencial em 2020, no período analisado, o volume de recursos dispendido foi 12,6 vezes maior que o do Programa Bolsa Família em 2019. A partir dos dados analisados, observou-se que a conjuntura decorrente da pandemia COVID-19 apontou segmentos da classe média como recebedores do Auxílio Emergencial, identificados como EXTRACAD. Observe-se que as regiões socioeconomicamente mais deprimidas, Nordeste e Norte, apresentam o maior percentual de população elegível para o programa, respectivamente 38% e 37%, acima da média nacional, recebendo maior parcela *per capita* dos recursos e evidenciando o problema da desigualdade e das diferenças inter-regionais no Brasil. A região Sudeste recebeu a maior parcela proporcional dos recursos - 81,4 bilhões, tendo 30% da população beneficiada; a região Sul teve 26% da sua população beneficiada e o Centro-Oeste teve acesso ao benefício para 31% da sua população.

Os efeitos da distribuição de recursos podem ser mais bem evidenciados quando observados os perfis de beneficiários em cada uma das 5 regiões, apresentados no Gráfico 3 que apresenta o panorama por segmento de cadastro no Auxílio Emergencial e por região brasileira.

Gráfico 3 – Perfil do Beneficiário do Programa Auxílio Emergencial por Segmento e por Região



Fonte: Dados da Pesquisa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)

O Nordeste, por exemplo, tem uma parcela de 38,7% de beneficiários na categoria EXTRACAD, que define melhor os informais que compõem a nova classe média, e que estão fora do cadastro do Bolsa Família e do CADÚNICO NÃO PBF, que somam 63,1%. O Sul detém 70,1% de beneficiários atrelados a esse grupo de EXTRACAD, confirmando uma menor parcela da população cadastrada no Bolsa Família e no CADÚNICO NÃO PBF.

Considerando-se os três maiores percentuais de beneficiários inscritos no EXTRACAD, há que se questionar até que ponto os informais das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tiveram total interrupção em suas atividades e quais seriam os vários perfis de informais em função de suas rendas não-declaradas. É possível que distorções tenham sido criadas e como o valor do benefício é o mesmo, pode-se deduzir que entre esses percentuais de beneficiários do EXTRACAD, parte tenha continuado a auferir renda e recebido o benefício, o que pode ter contribuído para um aumento de sua renda mensal e outra parte tenha, pelo menos durante o período mais crítico de restrição de atividades, reduzido sua renda.

Apesar de menor o percentual da população beneficiada, 26%, quando comparado ao volume de recursos desembolsados pelo do Bolsa Família, em igual período do ano de 2019, a Região Sul multiplicou por 26,6 vezes o volume de recursos aportados pelo Auxílio Emergencial em 2020, entre abril e dezembro/2020, conforme apresentado no Tabela 3.

Tabela 3 - Aumento absoluto do desembolso do Programa Auxílio Emergencial (2020) em relação ao Programa Bolsa Família (2019) entre Abril e Dezembro

Território	Total	Desembolso do PBF no mesmo período do ano anterior (abril a dezembro de 2019)	Aumento absoluto do desembolso do AE em relação ao PBF
Brasil	R\$ 294.950.000.000,00	R\$ 23.326.696.505,00	12,6
Nordeste	R\$ 95.858.000.000,00	R\$ 12.115.182.347,00	7,9
Norte	R\$ 30.452.000.000,00	R\$ 3.329.263.469,00	9,1
Sudeste	R\$ 113.087.000.000,00	R\$ 5.669.707.782,00	19,9
Sul	R\$ 33.251.000.000,00	R\$ 1.250.291.640,00	26,6
Centro Oeste	R\$ 22.160.000.000,00	R\$ 962.251.267,00	23,0

Fonte: Dados da Pesquisa (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)

Quando analisado o Nordeste, destaca-se que entre abril e dezembro de 2020, os recursos destinados à região foram, em média, 9,1 vezes maiores em relação ao ano de 2019 no mesmo período. Isso significa que em se tratando de transferências relativas a programas de renda mínima, o Sul obteve 2,9 vezes mais recursos relativos à sua população que o Nordeste. Considerando também, que relativamente à sua população⁵, o Nordeste tem 2,3 mais inscritos no Cadastro Único⁶, os efeitos diretos no Sul tiveram maior impacto na classe média, formada pelos microempreendedores individuais e pelos trabalhadores informais, que se vulnerabilizaram na pandemia, principalmente em seu período inicial, quando as restrições às atividades não essenciais foram maiores.

Não houve aportes diferenciados por perfil de renda. Essa padronização, alcançando igualmente os desiguais, mesmo considerando o momento de crise pandêmica, precisa ser considerada como fator de análise para a possível construção de um programa sucedâneo ao Bolsa Família, ora em discussão pelo Governo Federal.

No caso dos beneficiários do EXTRACAD, é possível que a reação verificada na economia em função da flexibilização do isolamento social e do próprio efeito renda do Auxílio, sem prejuízo de outros fatores de influência, possam ter diminuído o número de beneficiários em 2021, que passaram a ter renda disponível, mas há que analisar os indicadores econômicos de renda e emprego no terceiro e quartos trimestres de 2020 para se estabelecer uma relação empiricamente plausível.

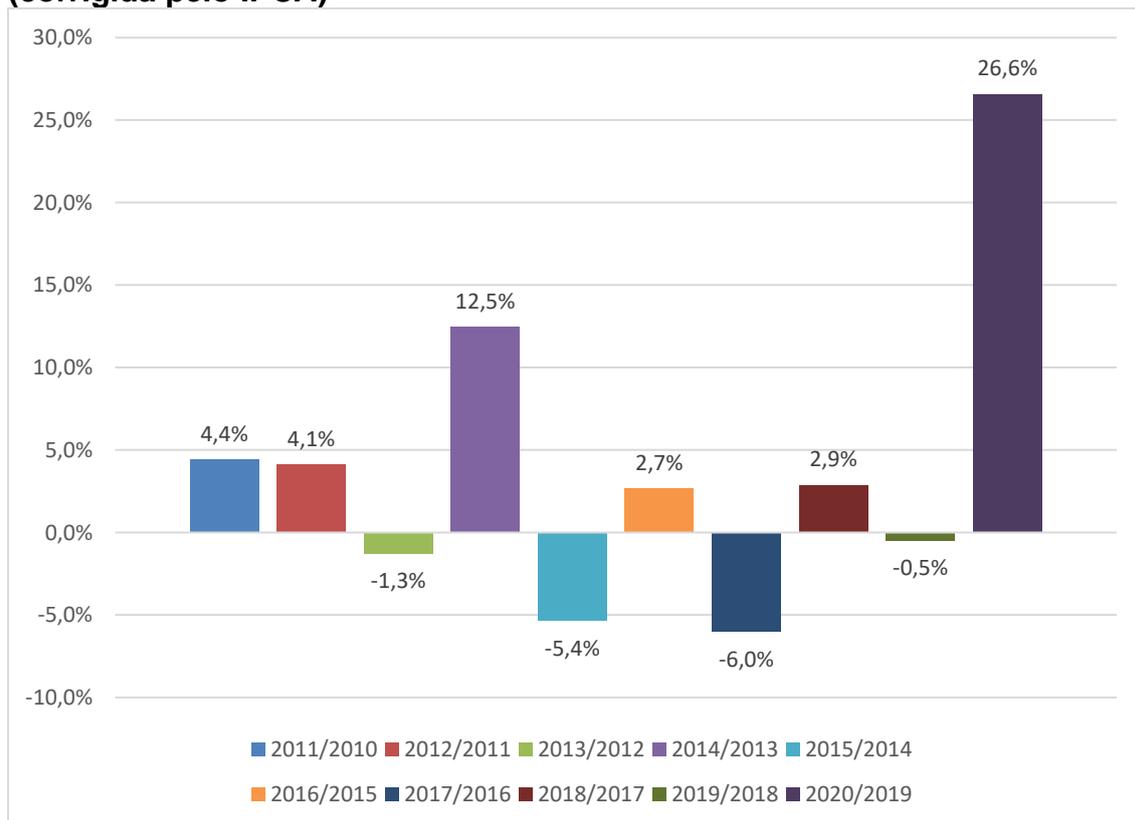
⁵ Estimativa feita com base na população relativa a cada região inscrita do Cadastro Único. No Nordeste 55% da população estava inscrita no Cadastro único em abril de 2021. Já no Sul 24%

⁶ que é o programa que reúne um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza.

5.2 Os efeitos do Auxílio Emergencial percebidos através de uma comparação das realidades das regiões Nordeste e Sul

O Auxílio foi um programa robusto em 2020, cuja dimensão pode ser verificada pela relação de seus dispêndios ao orçamento geral, ao da assistência social e o ao Produto Interno Bruto. A injeção de recursos em 2020 representou um esforço do Governo Federal ao aumentar neste ano os gastos executados em 26,6% em relação a 2019 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Variação percentual interanual da despesa federal executada (corrigida pelo IPCA)

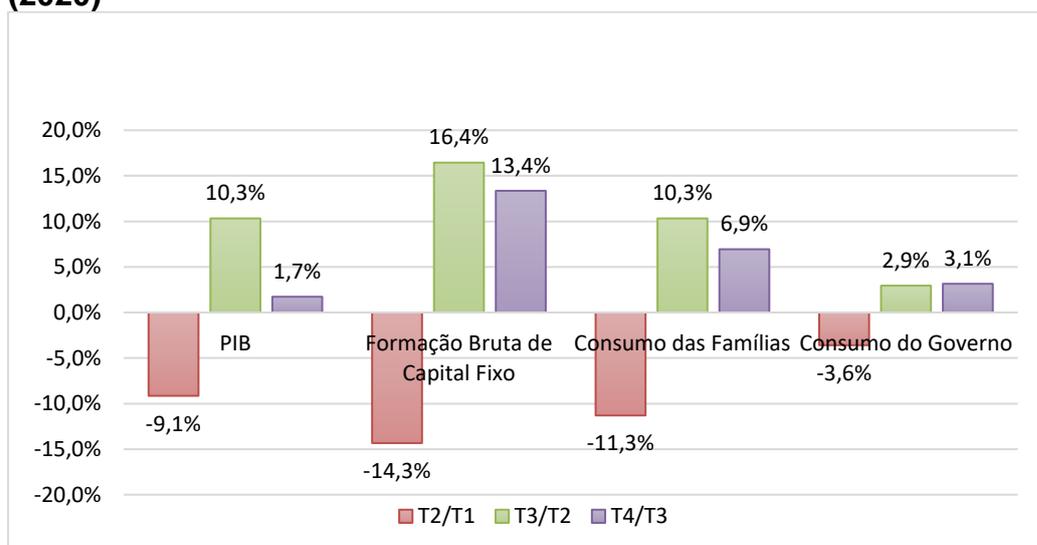


Fonte: SIGA/SENADO FEDERAL (2021)

Quando os dispêndios são tratados sob a perspectiva da Assistência Social, a taxa de crescimento observada em 2020 foi de 328% em relação a 2019, cabendo à rubrica do Auxílio 67% do total geral, que representou 4% do PIB.

Muito embora tenha havido esse esforço inicial de gasto, a combinação de alguns efeitos adversos na dinâmica da economia e da redução do desembolso médio do Auxílio contribuiu para a piora de alguns indicadores econômicos no quarto trimestre de 2020 (Gráfico 5) e pode explicar parte dos efeitos adversos da diminuição dos aportes do Programa. Neste quarto trimestre de 2020 o consumo das famílias caiu em relação ao terceiro trimestre. Além do consumo das famílias houve, no mesmo período observado, desaceleração mais forte do PIB.

Gráfico 5 – Variação trimestral de indicadores econômicos selecionados (2020)



Fonte: IBGE (2021)

Outro indicador que pode contribuir para explicar os efeitos da redução do Auxílio Emergencial é o que trata dos rendimentos médios domiciliares *per capita* (Tabela 4).

Tabela 4 – Programa Auxílio Emergencial e o rendimento real domiciliar *per capita*

Indicador	Renda em Domicílio que	Território	Situação Maio para Junho	Situação Junho para Julho	Situação Julho para Agosto	Situação Agosto para Setembro	Situação Setembro para Outubro	Situação Outubro para Novembro
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Todos recebem auxílio emergencial	Brasil	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Queda	Queda
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Alguém recebe auxílio emergencial		Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Queda	Queda
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Ninguém recebe auxílio emergencial		Queda	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Todos recebem auxílio emergencial	Nordeste	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Queda	Queda
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Alguém recebe auxílio emergencial		Aumento	Aumento	Estável	Estável	Queda	Queda
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Ninguém recebe auxílio emergencial		Estável	Estável	Estável	Estável	Aumento	Aumento
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Todos recebem auxílio emergencial	Sul	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Estável
Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Alguém recebe auxílio emergencial		Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Queda	Queda

Rendimento real domiciliar per capita médio efetivamente recebido (R\$)	Ninguém recebe auxílio emergencial		Estável	Estável	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
---	------------------------------------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Fonte: EXTRAÍDA DO IBGE PNAD COVID (2021)

Considerando a observação realizada entre os meses de setembro e outubro, e deste último para novembro, se observou que, no Brasil:

- i) houve queda no rendimento real domiciliar *per capita* médio efetivamente recebido em domicílios onde todos ou pelo menos um dos moradores recebia o Auxílio;
- ii) quando analisados os dados relativos aos domicílios em que ninguém recebeu o Auxílio, se verifica, para o mesmo período, um aumento no rendimento médio;
- iii) só houve queda no primeiro mês em domicílios onde ninguém recebeu o Auxílio;

Uma análise realizada comparando os mesmos indicadores para as regiões Nordeste e Sul, demonstra que os rendimentos médios na primeira região seguem o ocorrido nacionalmente. Mas no caso do Sul, nos domicílios onde todos receberam o Auxílio, houve estabilização no rendimento médio, para o mesmo período. Esta análise inter-regional pretende capturar as possíveis desigualdades existentes entre os efeitos ocorridos do Programa aos beneficiários, sendo escolhido o Nordeste por ter maior percentual populacional de beneficiários do Bolsa Família entre os elegíveis, e a região Sul, pelo maior percentual dos EXTRACAD elegíveis.

Considerando o perfil e o território de moradia, e ao se relacionar com a queda no rendimento médio com desaceleração no consumo das famílias é possível indicar alguns dos efeitos aos beneficiários que:

- i. geraram possíveis quedas na renda e no consumo e impactaram mais diretamente o Nordeste, onde há mais pobres, do que a região Sul, onde ao invés de queda houve estabilização nos rendimentos em domicílios nos quais todos receberam o Auxílio;
- ii. ampliaram as desigualdades entre os que receberam Auxílio nos dois perfis analisados e os que não receberam, e neste caso verificou-se, pela análise conjuntural desses indicadores, que há desigualdades entre vulneráveis e não vulneráveis,
- iii. intensificaram as desigualdades no Nordeste, região em que os que não receberam Auxílio tiveram rendimentos estabilizados nos quatro primeiros meses, e aumento nos dois últimos.

Pelos dados analisados, os vulneráveis na região Sul, considerando tanto os mais pobres quanto os chamados invisíveis, os efeitos adversos na Fase 2 do Auxílio foram, provavelmente, menos intensos do que no Nordeste. Isso pode ter ocorrido porque o Sul, em especial, tem pouco mais de 9% de sua população atendida pelo Bolsa Família, enquanto no Nordeste a população atendida é de mais de 37%. Essa comparação aponta o tamanho das desigualdades sociais inter-regionais, e mostra que em função da padronização do perfil de seus beneficiários, os que estavam na pobreza extrema foram nivelados aos que anteriormente à pandemia não figuravam nas estatísticas oficiais como vulneráveis.

Conforme a apresentação dos dados, o perfil encontrado dos beneficiários, por exemplo, entre Nordeste e Sul, indica diferenças nas características de desenvolvimento das regiões, e que tais diferenças deveriam ter sido consideradas quando do planejamento do Programa Auxílio Emergencial. Acredita-se que tal desigualdade possa ter ocorrido em função de duas razões principais em relação à formulação e implementação do Programa: a) foram realizadas a partir de uma perspectiva unicamente econômica, baseada em transferência de renda, apenas; b) foram realizadas de modo único e padronizado, sem considerar necessidades locais.

5. Considerações Finais

Com sua população vitimizada pela pandemia da COVID-19, o Brasil tem como principais afetados pelos impactos socioeconômicos diretos e indiretos os indivíduos em vulnerabilidade social e/ou de baixa renda, os trabalhadores do mercado informal e os moradores de territórios em situação de risco (SOARES, 2021), reforçando desigualdades sociais recorrentes da história do Brasil.

Em linhas gerais, e como principal resultado da análise, conclui-se que o Auxílio Emergencial, programa de renda emergencial, tem sido um importante programa no combate a vulnerabilidades como a fome, mas também à complementação de renda, durante a Pandemia da COVID-19 no Brasil.

Há, contudo, que se observar, a dimensão territorial do Brasil e suas diferenças regionais. O Auxílio foi abrangente, mas padronizado. Os perfis foram elementos definidos para permitir a distribuição, mas os valores pagos a cada perfil incorreram em algumas distorções. As análises empíricas demonstram que os beneficiários do Programa Bolsa Família, atual programa de renda mínima do Brasil, foram favorecidos com incremento da renda média, mas os dados não permitiram avaliar se os informais (EXTRACAD) tiveram alteração no seu padrão de consumo. Desta forma, os resultados do levantamento apontam que os recursos do Auxílio Emergencial foram distribuídos de modo desigual entre as regiões.

Acredita-se que as diferenças regionais também se observem nesta questão. Pelas análises, verificou-se que é provável que nas regiões mais ricas economicamente, uma parcela maior do uso do recurso do Auxílio Emergencial tenha sido dedicada não apenas à subsistência e consumo da população, mas na geração de renda (por meio de empreendimentos ou iniciativas ligadas ao mercado de trabalho informal, por exemplo), com alcance de longo prazo. A diferença do percentual de beneficiários EXTRACAD, entre as regiões do país, pode ser um indicativo da hipótese acima mencionada. Considerando as regiões mais pobres, diante destes resultados, constatou-se uma melhora na desigualdade de renda no período de vigência do Auxílio Emergencial. No entanto, pode-se inferir que, em termos de melhora no quesito emprego, não há perspectiva de mudança na situação dos extremamente pobres, que têm mais dificuldade de se inserir no mercado de trabalho e que estavam sobrevivendo basicamente por conta do Auxílio Emergencial.

A partir da análise e discussão dos dados, entendeu-se que programas de transferência de renda que, porventura, venham substituir o Auxílio Emergencial, devem considerar as diferenças regionais, tanto na sua formulação, quanto na sua implementação, pois a assimetria de informação sobre o Auxílio e como solicitá-lo pode ter sido um ponto desfavorável para as

regiões Norte e Nordeste, regiões onde os índices de educação são historicamente menores do que o resto do país.

Além disso, condicionalidades devem ser consideradas na implementação e concessão dos recursos, considerando que o combate à pobreza é multissetorial e multidimensional. Um “olhar local” dos gestores federais para os municípios deveria estar direcionado para as características de um novo programa de transferência de renda, pois as necessidades e potencialidades das regiões deveriam influenciar diretamente na construção de critérios para um programa desta natureza. Estes critérios de concessão financeira deveriam estar atrelados a processos produtivos regionais, sendo importante destacar que uma grande dificuldade para identificar processos produtivos está nas periferias dos municípios.

Considerou-se ainda que, em função de seu alcance, o Auxílio também pode ser analisado como ponto de partida para construção de um novo programa de transferência de renda no Brasil, a partir de um viés exploratório de compreensão sobre os seus efeitos nas regiões brasileiras. São, portanto, subsídios às discussões sobre novas políticas públicas de transferência de renda à sociedade, que extrapolam o curso da pandemia e que poderão ter como espelho o Auxílio, a partir de seu planejamento e de sua execução.

Referências

BILICKY, S..**Renda Básica de Cidadania: estamos prontos para o próximo passo?** Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2014.

CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. M. C.. Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica. **Conjuntura Econômica**, p. 18-23, out 2020.

DUNN, W. N.. **Public Policy Analysis**. 6a Ed. New York: Routledge, 2018.

GENTILINI, U.; GROSH M.; YEMTSOV, R.. “The idea of Universal Basic Income” Chapter 1 in: **“A guide to navigating concepts, evidence, and practices”**, GENTILINI, U.; GROSH M. ; YEMTSOV, R. Editors, The World Bank, Washington. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.) **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HERDEIRO, R. M. C.; MENEZES-FILHO, N. A..**A Focalização dos Programas Sociais Federais**. São Paulo: Insper, 2018 (Policy Paper, n.30)

IBGE PNAD COVID. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em junho 2021.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N..**Simulações de impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade**. São Paulo: Insper, 2020 (PolicyPaper, n. 43).

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Visdata Beta 3.**
<https://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em maio 2021.

PASE, H. L.; CORBO, C.; PATELLA, A. P. D.. Dignidade e liberdade para viver: provocações teóricas sobre as políticas públicas de transferência de renda. **Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, v.1, n.1, jan-abr 2019.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 09/12/2020.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 09/12/2020.

SUPLICY, E. M.. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta.** 1a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 367

SUPLICY, E. M.. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.