

UNIVERISDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E ATUÁRIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Teodoro Minerbo Pinto Ferreira

Análise do impacto das transferências de renda sobre desigualdade e pobreza no
Brasil durante a pandemia do COVID-19

Trabalho de conclusão de curso apresentado à banca
examinadora da Faculdade de Economia,
Administração, Contabilidade e Atuária da
Universidade de São Paulo (USP), como requisito para
a obtenção do título de Bacharel em Economia sob
orientação da Professora Doutora Fabiana Fontes
Rocha.

São Paulo 2022

Agradecimentos

Me formar numa universidade pública é motivo de muito orgulho para mim. Concluo um ciclo de aprendizado que foi possível graças ao investimento feito pela sociedade na educação superior de excelência que é a Universidade de São Paulo. Isso foi possível também por conta das horas dedicadas ao estudo, presença nas aulas e envolvimento com a faculdade. O retorno, para mim, é claro. Para além do diploma, entendo a realidade como mais plural do que quando entrei. Há mais pontos de vista, mais gente pensando, mais variáveis e índices para explicar o mundo do que podia prever.

Há também muita gente que comemora comigo a conclusão do curso e que merece sua parte reconhecida na história. Aos meus pais agradeço pela educação valiosa que recebo desde que me entendo por gente - meu entusiasmo por aprender, curiosidade e estima pela educação, em todos os seus sentidos é, em grande parte, fruto de vocês. A minha orientadora, Fabiana Fontes Rocha, reconheço-a por ter sido influência importante, além de referência, para meu trabalho com a temática de desigualdade social e me motivar a pensar nas intersecções do setor público e economia.

Aos meus irmãos - Luli e Fran - parceiros de reflexões profundas, inspiradas e inspiradoras para aquilo que penso. Trago parte deles aqui também. Meus avós, referência importantíssima. Sempre percebo mais como são base para mim, exemplo de cuidado, dedicação, estudos, além de memoráveis almoços de domingo.

Ao corpo docente, agradeço pelo empenho e dedicação à função tão nobre que é ser professor de uma instituição pública, em grande parte excelente pelo papel que exercem. À FEA júnior USP, entidade que fiz parte por metade do meu tempo na faculdade, sou grato pelo período de aprendizado mais intenso, emocionante e envolvente que tive na vida. Saio tendo aprendido a trabalhar em grupo, com pessoas e para pessoas. Quanto às relações criadas, sei que vão ultrapassar os limites da faculdade.

Aos meus grandes amigos Luiz e Tiago, obrigado não só pelas risadas, companhia na rotina puxada e nos estudos, mas também pelas conversas desafiantes que tivemos e que colaboram o que disse antes - vocês são essas pessoas que estão pensando de forma profunda e ambiciosa sobre o mundo em que vivemos.

Da escola, vejo como meus amigos foram companhia essencial ao longo da faculdade, mesmo cada um seguindo seus caminhos independentes. Encontramos como nos ajudar nesse período, dando risada e aproveitando cada dia. Um abraço aos meus amigos do Baita, à dupla parada dura que é a Manu e a Alê, e ao trio do peito Guga, Kon e Otávio. Sem vocês não sei o que seria de mim.

Por fim, a quem primeiro colega de entidade, dupla dinâmica de trabalho e agora companhia para todo e qualquer momento, Beta. Você é parte indistinguível da minha trajetória na faculdade - tudo tomou o caminho certo e a pessoa escrevendo este texto, feliz. Com você, sei que vou mais longe.

O primeiro grande passo na FEA USP, dado com todo esse apoio, inicia um caminho que não sei ao certo aonde chegará. Quanto ao trajeto, consigo dizer que vou trabalhar para fazer o Brasil ir de encontro com seu potencial; ser referência naquilo que nos importa - um país de oportunidades a todos, justo e inclusivo.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo aprofundar a discussão sobre desigualdade e pobreza no Brasil, em específico durante o período da pandemia do novo coronavírus. A partir da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), é possível analisar o impacto das transferências de renda concedidas pelo governo sobre a população como um todo, mas em especial para aqueles em situação de pobreza e extrema pobreza. A metodologia utilizada para tal baseia-se majoritariamente na comparação entre as PNAD realizadas durante a pandemia - a PNAD COVID-19 coletada em 2020 - em que se pode compreender a amplitude da cobertura do programa, assim como sua presença heterogênea pelo Brasil afora. A hipótese da pesquisa é que o Auxílio Emergencial faz-se indispensável para o combate à pandemia na medida em que previne a migração de milhões de pessoas para situação de pobreza e extrema pobreza. Agrupando a população brasileira por categorias de idade, sexo, raça, escolaridade, entre outras, conclui-se que foi um programa crucial ao apoiar as famílias durante longo do período de crise decorrente da pandemia.

Palavras Chave: Pandemia do COVID-19, transferência de renda, desigualdade, pobreza, extrema pobreza, Auxílio Emergencial.

Classificação JEL: H53, H84, I32

Abstract

This paper has the goal of better understanding poverty and inequality in Brazil, in especific during the pandemic related to the new coronavirus. Using data from the survey made by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, it is possible to evaluate the impact of cash transfers made by the Federal Government on the overall population, but especially for those below the poverty line and extreme poverty line. The methodology used is basically the comparison between the surveys made with households in June and November of 2020 - *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios COVID 19*. The hypothesis is that the cash transfer implemented during the pandemic - *Auxílio Emergencial* - was extremelly necessary to guarantee basic living conditions for an important share of the population and also avoided an increase in the level of poverty. By grouping the data per categories such as; gender, race, education rate, among others, it is possible to conclude that the cash transfer was vital to support more than 66 million people throughout the crisis that was originated at the outburst of the pandemic.

Key Words: COVID-19 pandemic, cash transfer, conditional cash transfer, inequality, poverty, extreme poverty, Auxílio Emergencial.

JEL Codes: H53, H84, I32

1. Introdução

A pandemia do novo coronavírus, o COVID-19, impactou de forma desavisada a todos, afetando economia, política, sociedade e a vida das pessoas no aspecto mais individual possível. Para se ter uma dimensão, em maio de 2022, eram contabilizados aproximadamente 6,3 milhões de óbitos e 532 milhões de casos devido ao COVID-19 no mundo todo. Quanto ao impacto econômico, o segundo semestre de 2020 apresentou contrações significativas; Zona do Euro (-12,1%), EUA (-9,5%), Japão (-7,8%) de variação nos respectivos Produtos Internos Brutos segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (MONTE, 2020).

O Brasil, nona maior economia do mundo em 2020, é também o país pior colocado em uma avaliação feita sobre a gestão dos países com mais casos de COVID-19 pelo Lowy Institute. O país ultrapassa a triste marca de 660 mil mortos e 31 milhões de casos em 2022. Para além das vidas levadas, o impacto sobre a economia também é significativo. O crescimento do país no segundo trimestre de 2020 apresentou queda de 9,7% em relação ao trimestre anterior, e mais de 4% dos postos com carteira assinada deixaram de existir em quatro meses (FAGUNDES et al. 2020). A inflação de 2021, prevista para 3,6% no boletim Focus elaborado pelo Banco Central de dezembro de 2019, atingiu de fato um patamar próximo de 10% no final do ano da previsão. O aumento do salário mínimo em 2022 não compensou de forma integral a inflação de 2021. Todos esses elementos desenham um cenário complexo e delicado, em especial para a população de baixa renda, que perde tanto poder aquisitivo quanto a segurança de sua integridade física em meio a tamanha crise sanitária.

Com o objetivo de compreender melhor os desdobramentos da crise sobre a desigualdade social do Brasil, a renda será usada como proxy para compreender o contexto vivido pela população brasileira e a definição de pobreza e extrema pobreza como parâmetros para tal. Importante frisar que o impacto da pandemia vai muito além da esfera financeira, mas também afeta a saúde física e mental das pessoas, na perspectiva de futuro de cada um, bem como no acesso a bens e serviços básicos que foram limitados não só pela queda de renda, mas pelos desdobramentos logísticos que a pandemia gerou.

Este trabalho analisará a transferência de renda implementada com caráter emergencial durante a pandemia - o Auxílio Emergencial - e seu impacto nas populações de diferentes unidades federativas, níveis de escolaridade, idade, sexo, raça, entre outras categorias.

Feita a introdução, o segundo capítulo abordará uma revisão da literatura existente hoje sobre transferências de renda tanto nacional quanto internacionalmente. Além disso, faz-se necessário compreender os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial, uma vez que isso será determinante para o impacto da política na redução de desigualdade e pobreza. Em seguida, na terceira seção, discute-se a metodologia utilizada para analisar os dados existentes do período de interesse do projeto. A quarta seção apresenta os resultados encontrados para que com isso cheguemos à quinta, de conclusão do trabalho.

2. Revisão de literatura

A pandemia do novo coronavírus é um dos temas mais em voga tanto no Brasil, quanto no mundo atualmente. Isso gerou esforços e articulações no nível global, como também colaborações entre a comunidade acadêmica muito positivas para o combate à crise vivida.

Num âmbito global, o trabalho compilado pelo Banco Mundial, apelidado imageticamente de “*living paper*” ou artigo vivo, em livre tradução, traz uma atualização periódica do cenário internacional do combate ao COVID-19, com foco para as medidas de proteção social. Segundo o artigo, em maio de 2021 já eram 3333 mecanismos de assistência social implementados em 232 países (BANCO MUNDIAL, 2021). Isso evidencia o papel do governo como peça chave para o combate à pandemia, bem como a expectativa positiva com mecanismos de assistência social - como é o caso da transferência de renda. Sendo assim, faz-se necessário analisar a literatura referente ao impacto da transferência de renda na redução de desigualdade e pobreza.

Transferência de Renda

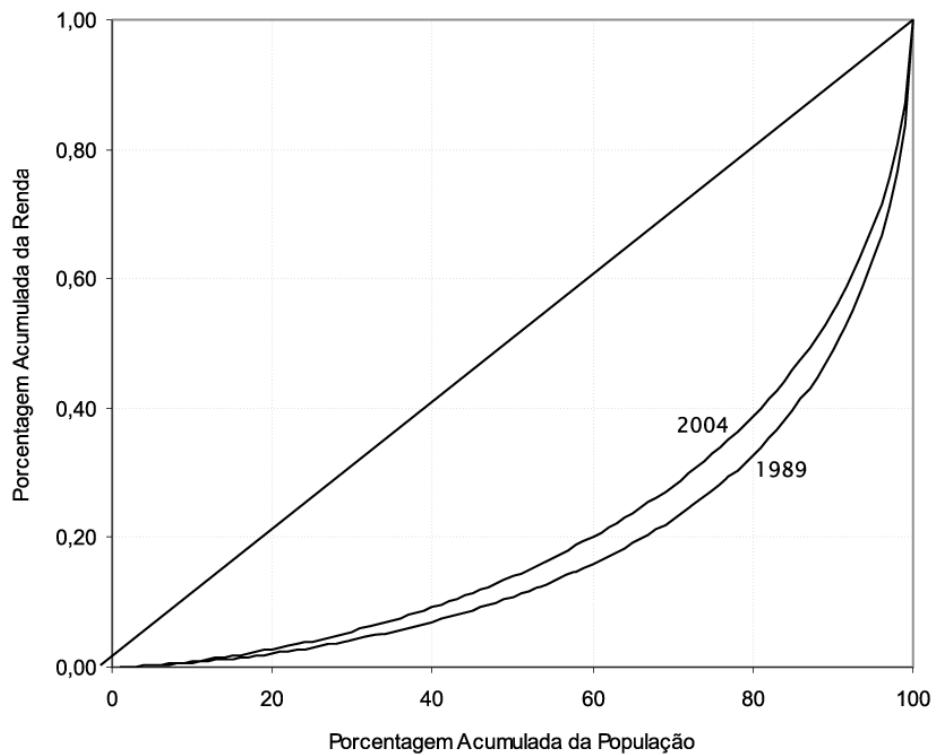
A transferência de renda, assistência promovida pelo governo através de dinheiro transferido ao público alvo da política, pode ser um mecanismo utilizado para o combate à pobreza e desigualdade. Muitas vezes é utilizado de forma condicional, ou seja, é atrelado a algum critério que deve ser atendido por parte do indivíduo recipiente para que receba o benefício. Podemos avaliar sua relevância a partir de uma perspectiva sistêmica, como também individual.

Em relação ao impacto na pobreza, a transferência garante um montante extra de recursos que pode ser essencial para garantir uma qualidade de vida com necessidades básicas atendidas e

com isso remover pessoas da situação de extrema pobreza ou pobreza. Quanto ao efeito sobre a desigualdade, quando a origem do recurso da transferência de renda aos pobres advém dos mais ricos, fomenta uma melhor distribuição de renda. Isso pode ser compreendido através do conceito da Curva de Lorenz.

Na Imagem 1 esse efeito é representado pela Curva de Lorenz. O eixo horizontal representa a população ordenada pela concentração de renda, e o vertical a porcentagem acumulada da renda. A reta de 45° representa a distribuição mais equilibrada onde todos os indivíduos teriam a mesma renda. O ano de 1989 apresenta uma distribuição de renda pior que 2004, uma vez que está mais deslocada para a direita, significando que maior parte da renda acumulada se concentra numa parcela menor da população. Quando uma transferência de renda aos mais pobres é financiada com recursos dos mais ricos, haveria um deslocamento da Curva de Lorenz para a esquerda em direção à reta de 45° .

Imagen 1: Exemplo da distribuição de renda representada pela curva de Lorenz.



Para além da variação no poder de consumo, a transferência de renda acarreta numa série de benefícios aos indivíduos recipientes; promove auto estima, empoderamento e valor dentro

das famílias e comunidades - pessoas que eram vistas como incapazes pelo fato de não terem renda passam a ser mais relevantes na dinâmica familiar. Em segundo lugar, promove segurança alimentar e nutricional - base para o desenvolvimento de qualquer outra atividade. No caso do *Malawi's Food and Cash Transfers (FACT)*, programa de transferência de renda do Malawi, na África, por exemplo, 75.5% da renda transferida era gasta com alimentação. Serviços básicos também são consumidos em maior grau por conta de transferências - é o caso do *Zambia's Social Cash Transfer* - aumentando a taxa de matrícula em escolas de 3% para 79,2%, dado que a matrícula era condição para receber o auxílio. (MCDSS/GTZ, 2007). Há também um efeito sobre a propriedade de ativos, que em momentos de grande escassez acabam sendo usados como moeda de troca. Novamente no caso da Zâmbia, 71% das pessoas beneficiadas pelo auxílio investiram parte do capital para comprar insumos de produção, animais, etc, que permitiu a geração de renda extra. Isso antes não seria possível uma vez que os ativos rapidamente seriam liquidados para terem recursos para suprir suas necessidades mais básicas. Ou seja, há o efeito multiplicador de renda, uma vez que a transferência vira investimento.

No caso do programa implementado no início dos anos 2000 na Colômbia, o *Familias en Acción*, em que aproximadamente 20% dos domicílios estavam elegíveis a receber o benefício, havia uma série de condições a serem atendidas; crianças deveriam fazer visitas aos centros de saúde e estarem presentes em 80% das aulas na escola, no mínimo. Isso garantiria benefícios para a família e para alimentação das crianças, pago exclusivamente para as mães, como visto também na política implementada no México. O impacto do programa foi percebido pela alta adesão - 90% das famílias elegíveis se cadastraram, houve aumento de 10% e 5% na presença dos alunos na escola em zonas rurais e urbanas, respectivamente, além de um aumento no consumo de 19.5% para zonas rurais e 9.3% para zonas urbanas. (Attanasio et al, 2005).

Casos brasileiros

Além de transferências de renda comumente vistas em outros países, como aposentadoria por invalidez ou tempo de trabalho, o Brasil tem em seu histórico programas importantes; o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) - vigentes no Brasil nos anos 2000.

O Bolsa Família, programa que compreendeu os benefícios Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, foi implementado em 2004 com o objetivo de assegurar a dignidade da população dando recursos para que consigam se alimentar e sobreviver. Em setembro de 2019, de acordo com dados do Ministério da Cidadania, 13,5 milhões de famílias foram beneficiadas pelo Bolsa Família, pagando um valor médio de R\$189. Já o Benefício de Prestação Continuada garante um salário mínimo ao idoso ou pessoa com deficiência, mas é diferente da aposentadoria por não requisitar tempo de contribuição. Além disso, para ser elegível, é necessário ter uma renda familiar inferior a 25% de um salário mínimo.

O estudo realizado por SOARES et al. (2006), a partir da análise da PNAD contínua, permite concluir que a participação desses programas na renda das famílias atenua a pobreza. O BPC e a aposentadoria, pelo montante transferido, retira a pessoa da linha de pobreza enquanto o Bolsa Família garante mais recursos, mas sem necessariamente a remoção da pobreza. Ambos os programas foram responsáveis pela queda da desigualdade social entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Para o período de 2001-2005, é possível concluir que as transformações da renda não derivadas do trabalho foram responsáveis por metade da queda na desigualdade - algo que é explicado pelo dinheiro transferido por ambos os programas. A expansão da cobertura de ambos para 52% das famílias explica cerca de metade da queda da desigualdade no período - algo importante de se destacar, uma vez que conclui-se que maior abrangência de transferências de renda tem maior impacto marginal na redução da desigualdade e pobreza do que aumentar o valor do benefício somente. (BARROS et al. 2009)

Ao analisarem a variação do coeficiente de Gini, medida que avalia a concentração de renda, o efeito do BPC é responsável por 7% da redução da concentração de renda entre 1995 e 2004, enquanto o Bolsa Família por 21%. (SOARES et al., 2006). Com isso, mesmo considerando que o valor do BPC é superior ao Bolsa Família e com isso garante que o indivíduo recipiente sairá da linha de pobreza, a abrangência do Bolsa Família garante um

efeito agregado mais relevante na redução da desigualdade capturada pelo coeficiente de Gini. Interessante perceber também que, para pensões maiores que um salário mínimo, seu efeito sobre a redução da desigualdade foi negativo. Isso tudo pode ser analisado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Decomposição da variação no valor absoluto do coeficiente de Gini: 1995-2004.

	Efeito Concentração	Efeito Renda	Efeito Total	Participação
Gini (renda total)	-1.64	-1.103	-2.743	100%
Renda do Trabalho	-2.393	0.057	-2.336	85%
Pensões <= 1 salário mínimo	0.317	-1.195	-0.878	32%
Pensões > 1 salário mínimo	0.771	0.774	1.545	-56%
Outras pensões	-0.089	0.02	-0.069	3%
Transferências privadas (doações)	0.065	-0.078	-0.013	0%
Aluguéis	-0.074	-0.073	-0.147	5%
Juros	-0.092	0.002	-0.09	3%
BPC			-0.184	7%
Outros programas (Bolsa-Família)			-0.571	21%

Fonte: Soares et al., 2006.

Auxílio Emergencial

Durante a pandemia do COVID-19, o Auxílio Emergencial foi implementado no Brasil no nível Federal a partir do Projeto de Lei 9236/17 por conta de pressões vindas da sociedade civil e também de integrantes do governo. O programa, uma transferência de renda, pagaria parcelas mensais de R\$200 reais para a população de baixa renda, mas logo foi expandido para R\$600 reais pagos ao longo de sete meses. Em um trabalho produzido pelo Ministério da Cidadania, conclui-se que um terço da população brasileira - 66,1 milhões - teria sido beneficiada pelo auxílio em 2020 (FREITAS et al. 2021). Os principais critérios de elegibilidade ao auxílio pago em 2020 eram;

Ter mais de 18 anos, não ter emprego formal, não receber outros benefícios sociais como INSS e seguro-desemprego, renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa, ser Microempreendedor Individual ou trabalhador informal. Famílias monoparentais chefiadas por mulheres receberam duas parcelas - R\$1200.

Já em 2021, o valor pago foi reduzido de R\$600 por beneficiário para um valor entre R\$150 e 375\$, totalizando em um valor médio de R\$250. Além disso, o benefício é limitado a um integrante por família.

Quanto ao financiamento dessa política, o governo federal utilizou aproximadamente R\$322 bilhões apenas em 2020, segundo matéria publicada no portal oficial do Senado Federal (2020).

Menezes e Komatsu (2021) contribuem para a compreensão sobre o impacto da COVID-19 no Brasil ao analisarem qual a relevância do Auxílio Emergencial concedido pelo governo federal tanto em 2020 quanto em 2021 sobre os níveis de pobreza e desigualdade de renda. Ao compararem a pobreza de 2020 com o nível esperado caso não houvesse o auxílio, como também ao simularem qual seria o impacto do auxílio de 2021 caso implementado à época, conseguem deixar claro ao leitor qual a relevância entre o desenho dos auxílios de 2020 e 2021.

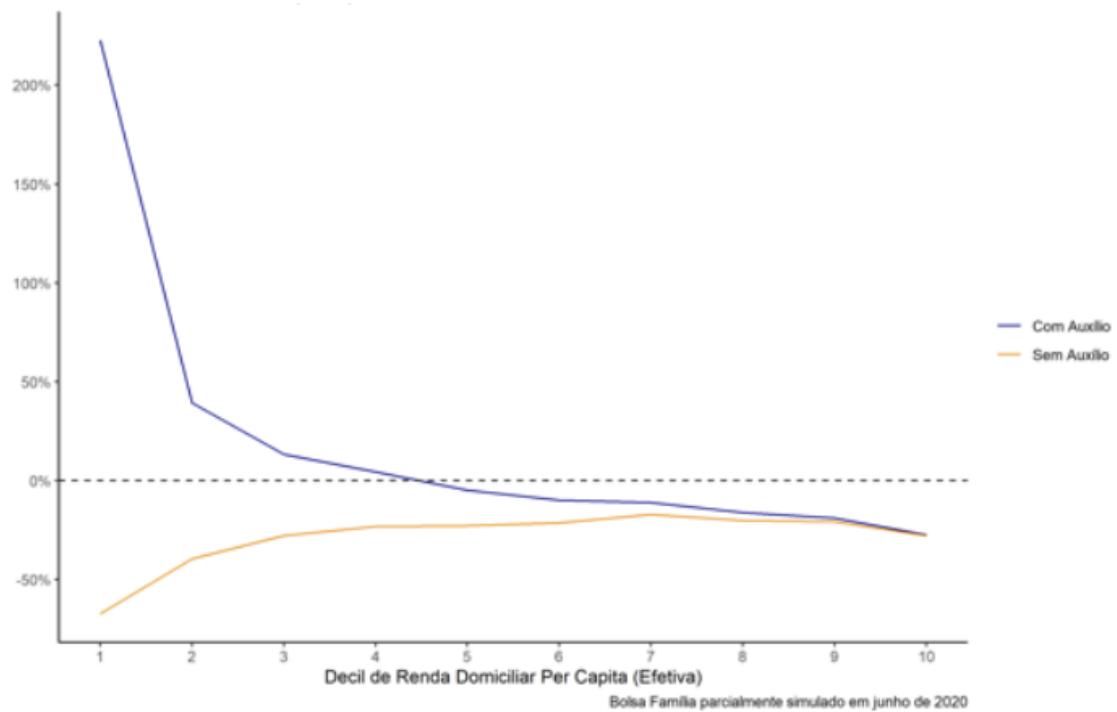
A pobreza no nível de 2019, segundo a definição de Rocha (2006), atingia 14,2% da população brasileira no primeiro trimestre. Isso significa dizer que, levando em conta o custo mínimo para sobreviver com alimentação e higiene básica em cada região do Brasil - entre áreas rurais e urbanas - essa parcela da população não ganhava o suficiente para se manter. Caso o auxílio de 2020 não tivesse sido pago, esse valor chegaria a 18,9%, versus o que aconteceu de fato - 7,9% da população abaixo da linha de pobreza. Por fim, caso a Medida Provisória de 2020 que implementa o AE 2020 seguisse os parâmetros estabelecidos para o Auxílio Emergencial de 2021, a queda teria sido significativamente menor, de 18,9% para 18,2%. (MENEZES; KOMATSU, 2021).

Indo ainda mais a fundo na desigualdade econômica aprofundada pela crise do Coronavírus, Monte (2020) aponta para as diferenças entre as Unidades Federativas do Brasil, em especial destacando como os estados no Nordeste apresentam os maiores índices de desigualdade social e também foram os mais beneficiados pelo auxílio. A partir da definição de pobreza do Banco Mundial, o autor avalia que sem o auxílio emergencial pago em 2020, 25,4% dos domicílios nordestinos estariam na condição de extrema pobreza, ao contrário do que se viu - 3,8%. Segundo o Banco Mundial (2018), a extrema pobreza é definida por rendimentos diários menores que U\$1,90, que convertidos e comparados ao poder de compra do consumidor brasileiro, se equivalem a R\$154/mês inflacionado pelo IPCA de junho de 2020. (MONTE, 2020).

Dando continuidade a discussão sobre disparidade de renda, com foco para a diferença entre os deciles da população, Duque (2020a) constata que, dentre a renda da população, a renda do

trabalho apresentou maior queda para os 10% mais pobres e mais ricos. A partir dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, os 50% mais pobres do país tiveram a perda de renda relacionada ao trabalho mais do que compensada pelo recebimento da transferência de renda do governo. Ou seja, essa parcela da população, considerando tanto renda de trabalho quanto transferências do governo, estava ganhando mais do que antes da pandemia. Isso fica evidente no Gráfico 1, elaborado pelo autor a partir dos dados da PNAD COVID-19 e a PNAD Contínua, em que os 5 deciles mais pobres têm variação positiva de renda por conta do Auxílio, e todos teriam negativa caso não houvesse a transferência do governo. Para os mais pobres, essa variação de renda é acentuada, podendo chegar a mais de 200% de aumento.

Gráfico 1: Variação da renda domiciliar per capita entre o primeiro semestre de 2019 e junho de 2020, por decil da renda domiciliar per capita.



Fonte: Elaboração própria do autor, **Duque (2020a)**

Por fim, Duque (2020b) conclui que o programa do Auxílio Emergencial é necessário para o momento da pandemia, mas também é gasto muito expressivo na arrecadação federal. Representaria mais de 40% de toda a arrecadação de 2019 e 17% da arrecadação de todo o setor público, algo que poderia eventualmente ser ainda mais representativo dada a queda da arrecadação durante a pandemia.

3. Metodologia e Base de Dados

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios COVID-19 (PNAD COVID-19) foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mensalmente entre maio e novembro de 2020. A partir da análise de seus dados, temos como base informações sobre renda, mercado de trabalho e sobre o impacto da doença na vida das pessoas através de perguntas sobre sintomas e resultado de exames de diagnóstico do COVID realizados pelos entrevistados. Na Tabela 2, ao final dessa seção, há as principais variáveis utilizadas da PNAD COVID-19 quanto à remuneração dos entrevistados no período da pandemia.

Do total de respostas à pesquisa, há uma série de respostas em que a soma das componentes de renda, com ou sem auxílio, é zero; 11,5% e 11,32%, para junho e novembro respectivamente. Para a realização da fração p95/95 esses dados foram desconsiderados, uma vez que o p5 seria igual a zero e a fração seria matematicamente impossível de ser executada. Uma vez que o percentual é muito próximo, temos como analisar o Gráfico 3, de elaboração própria, a despeito dessa pequena diferença de 0,18p.p.

Este projeto compara as respostas da PNAD covid de junho e novembro de 2020, sendo a primeira a utilizada por Monte (2020) e a última analisada para este trabalho com o intuito de comparar ambas e entender o movimento econômico do Brasil a partir do perfil do beneficiado pelo Auxílio Emergencial ao longo do ano. A partir da diferença entre as pesquisas, é possível tirar algumas conclusões a respeito da evolução da pandemia no Brasil.

Tabela 2: Variáveis coletadas na PNAD COVID-19 utilizadas no projeto.

Variável	Explicação
c011a12	Quanto recebia (ou retirava) efetivamente em todos os seus trabalhos
d0013	Rendimento recebido de aposentadoria e pensão por todos os moradores - valor em reais
d0023	Rendimento de pensão alimentícia, doação ou mesada em dinheiro de pessoa

	que não morava no domicílio - valor em reais
d0033	Rendimentos de Programa Bolsa Família - valor em reais
d0043	No mês de referência recebeu rendimentos de Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC-LOAS - valor em reais
d0053	Auxílios emergenciais relacionados ao coronavírus - valor em reais
d0063	Seguro desemprego - valor em reais
d0073	Outros rendimentos, como aluguel, arrendamento, previdência privada, bolsa de estudos, rendimentos de aplicação financeira etc - valor em reais
V1032	Peso mensal com correção de não entrevista com pós estratificação pela projeção de população - utilizado para análise populacional

Fonte: Elaboração própria com base nas variáveis do questionário da pesquisa PNAD COVID-19

4. Análise Comparada

Em vias de combater a desigualdade, ainda mais durante a crise, a renda dos mais pobres precisa crescer mais rápido do que a renda média. (BARROS et al, 2006). O Auxílio Emergencial, política de transferência de renda implementado pelo governo federal em 2020, gera esse feito por estar focado em pessoas em situação de pobreza. Antes de nos debruçarmos sobre os dados, vale citar qual a hipótese traçada para o perfil do beneficiário do Auxílio Emergencial. Tendo em vista que a pandemia impediu que muitos continuassem seus empregos - tanto por conta de demissões quanto da impossibilidade de retornar ao trabalho presencial pelo risco à saúde pública - temos como inferir que as populações marginalizadas socialmente foram as mais prejudicadas. Dada a construção histórica do Brasil, o perfil marginalizado costuma ser o da pessoa negra com baixa escolaridade sem um imóvel próprio

e também mulher. Quanto à distribuição geográfica, o Norte e Nordeste também concentram uma grande parcela da população pobre do país. Portanto, a hipótese é de que essas características irão estar presentes na população que mais será beneficiada pelo auxílio emergencial.

Analizando a Tabela 1 elaborada por Monte (2020) a partir dos dados disponibilizados pela secretaria do Trabalho e por Mali e Pinto (2020), podemos perceber o quanto relevante o Auxílio Emergencial é em cada Estado Brasileiro considerando o número de empregos com carteira assinada.

Tabela 3: População ocupada no mercado de trabalho formal e população beneficiada com Auxílio Emergencial, por Unidade da Federação (UF).

Unidade da Federação	População Ocupada no Mercado de Trabalho Formal* (A)	População Beneficiada, direta ou indiretamente, pelo Auxílio Emergencial (B)	População Beneficiada diretamente pelo Auxílio Emergencial** (C)	Razão (B)/(A)	Razão (C)/(A)
Maranhão	747.143	5.126.371	2.655.931	6,86	3,55
Pará	1.085.546	6.040.357	3.240.049	5,56	2,98
Piauí	455.268	2.230.259	1.287.159	4,90	2,83
Amazonas	596.692	2.762.262	1.511.310	4,63	2,53
Acre	126.304	548.162	318.636	4,34	2,52
Bahia	2.261.558	9.690.447	5.672.403	4,28	2,51
Alagoas	493.858	2.240.883	1.200.693	4,54	2,43
Amapá	132.243	622.083	312.846	4,70	2,37
Paraíba	639.404	2.570.265	1.500.063	4,02	2,35
Roraima	98.083	327.324	229.190	3,34	2,34
Ceará	1.471.704	5.901.342	3.415.723	4,01	2,32
Pernambuco	1.594.551	6.021.651	3.531.795	3,78	2,21
Sergipe	389.351	1.463.182	845.335	3,76	2,17
Rio Grande do Norte	594.400	2.204.189	1.247.673	3,71	2,10
Tocantins	283.083	948.974	520.053	3,35	1,84
Rondônia	345.135	958.668	586.996	2,78	1,70
Mato Grosso do Sul	645.170	1.211.094	1.082.638	1,88	1,68
Goiás	1.507.648	3.555.891	2.204.779	2,36	1,46
Espírito Santo	885.342	1.964.103	1.252.925	2,22	1,42
Rio de Janeiro	4.017.481	7.179.357	5.445.618	1,79	1,36
Mato Grosso	834.008	1.667.686	1.082.638	2,00	1,30
Minas Gerais	4.760.830	9.752.920	6.127.376	2,05	1,29
Paraná	3.070.407	4.653.767	3.097.266	1,52	1,01
São Paulo	13.247.463	17.987.602	12.169.579	1,36	0,92
Rio Grande do Sul	2.900.427	3.753.177	2.606.689	1,29	0,90
Santa Catarina	2.254.918	2.007.060	1.591.344	0,89	0,71
Distrito Federal	1.193.098	1.113.888	745.619	0,93	0,62

Observações: * Dados para dezembro de 2018 disponibilizado pela Secretaria de Trabalho. ** Dados Mali e Pinto (2020) para julho de 2020.
Fonte: RAIS (2018) e PNAD-COVID (Junho de 2020).

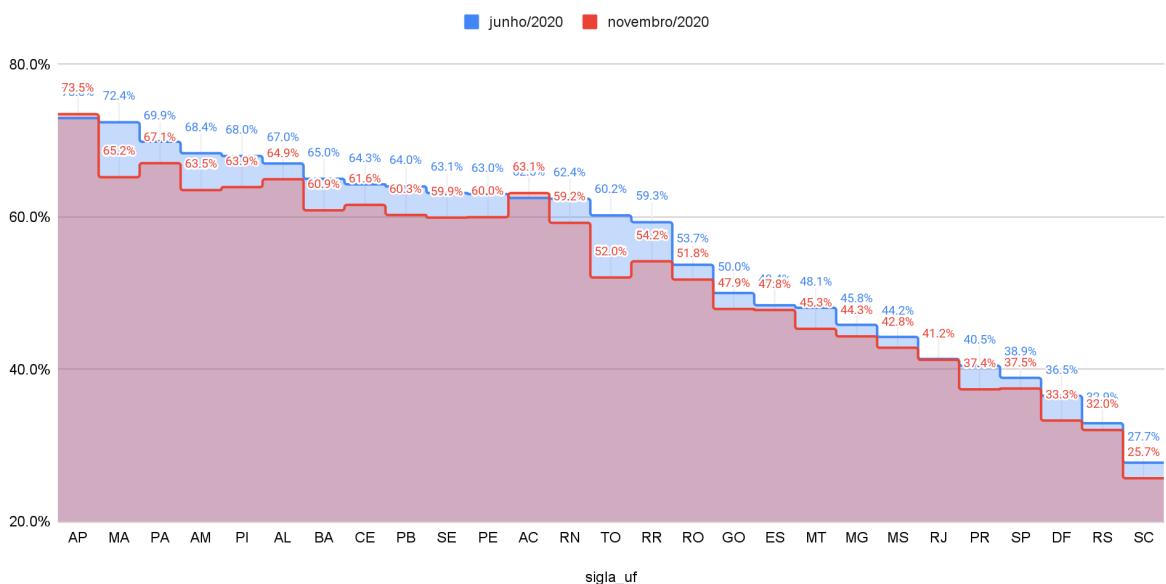
Fonte: Monte (2020)

Considerando a razão entre pessoas diretamente beneficiadas pelo auxílio emergencial - *critério mais restritivo do que se considerarmos aqueles indiretamente beneficiados* - e a população ocupada no mercado de trabalho formal, apenas cinco das vinte e sete unidades federativas (UF) tem uma razão 1:1 ou menor. Ou seja, para todas as UF que não o Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal, há mais gente recebendo o Auxílio Emergencial do que com a CLT (Carteira de Trabalho - *Consolidação das Leis do Trabalho*) assinada. Isso indica tanto que há poucos trabalhadores formais no Brasil quanto que há muitos que se enquadram nos critérios de elegibilidade do benefício que foram listados anteriormente. Além disso, todos os dezesseis estados das regiões Norte e Nordeste são também os com maior proporção entre beneficiários do Auxílio Emergencial e empregados com empregos formais.

Quando consideramos a parcela da população que recebeu auxílio emergencial nos primeiros meses da pandemia analisando por subgrupos, temos como realizar algumas inferências sobre o cenário brasileiro e onde que há maior desigualdade social. No Gráfico 2 compara-se o percentual da população beneficiada por Unidade Federativa entre junho e novembro de 2020.

Gráfico 2 - Percentual de beneficiados, direta ou indiretamente, com o Auxílio Emergencial, por UF - comparação entre junho e novembro de 2020.

Parecida da população que recebeu auxílio por Unidade da Federação (%)



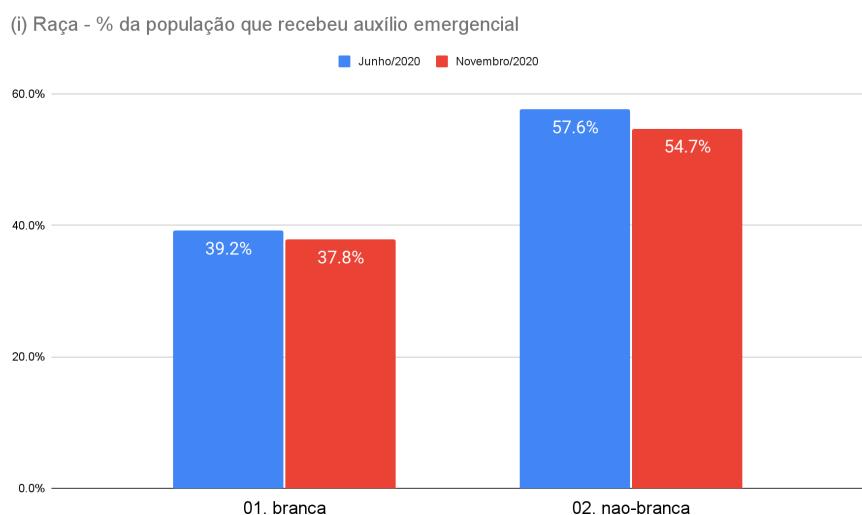
Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

O que pode-se perceber logo de início é quanto aos subgrupos com maior parcela recebendo auxílio, em específico as populações do Norte e Nordeste. Comparando o Gráfico 2 com a Tabela 3, podemos concluir que os estados do Norte e Nordeste tanto tem maior parcela de beneficiários do Auxílio Emergencial como também a menor parcela relativa de empregados formais.

A tendência nacional ao longo do ano de 2020 foi de reduzir o % da população que recebeu o auxílio entre os meses. Com exceção do Amapá e Acre, todos os estados do Norte e Nordeste apresentaram redução significativa da parcela da população recebendo auxílio - entre ~2p.p como no caso de Rondônia até ~8p.p no caso do Tocantins. Quanto aos estados das outras macrorregiões, a variação nominal é menor, mas também negativa.

Isso tudo sinaliza a importância de se analisar a realidade dos vários “Brasis” contidos dentro do nosso país, algo que se almeja fazer neste trabalho com o intuito de colaborar com a construção de políticas mais eficazes para reduzir a desigualdade e pobreza no Brasil. Nos gráficos a seguir, compara-se a parcela da população que recebe auxílio emergencial entre junho e novembro de 2020 considerando; (i) raça, (ii) sexo, (iii) idade, (iv) situação do imóvel, (v) ensino, (vi) zona de moradia e (vii) macrorregião do país. Discutir-se-á cada categoria utilizada no detalhe;

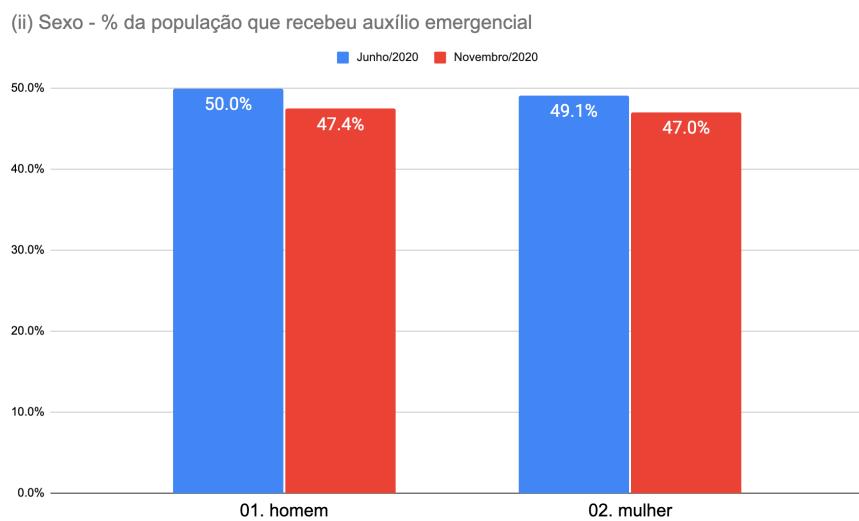
Gráfico 3 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por raça.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(i) Raça. A parcela da população não-branca que recebeu auxílio emergencial em junho foi 18,4 pontos percentuais acima da parcela branca, 57,6% e 39,2% respectivamente. Ou seja, quando se fala em marginalização econômica da população negra e parda, temos como avaliar isso a partir dessa diferença. Caso a renda fosse distribuída igualmente entre brancos e não-brancos, o número de beneficiários do Auxílio Emergencial deveria ser relativamente igual entre raças - algo que não acontece na prática devido às desigualdades estruturais da sociedade anteriores à pandemia. Vale também o destaque para a queda no % de beneficiários entre junho (em azul) e novembro (em vermelho), que foi muito maior para a população não-branca. Esse fato poderia levar a crer que, para a população não-branca ter recebido o auxílio em menor proporção com o passar do tempo, teriam encontrado fontes de renda alternativas o que teria feito não estarem mais elegíveis ao benefício. Dado que a primeira vacina contra o Coronavírus só foi aplicada em janeiro de 2021, 2020 ainda não apresentava condições salubres de retomada às atividades econômicas. Logo, caso essa hipótese se faça verdadeira, não só a população negra é a mais afetada relativamente pela pandemia pela parcela populacional que recebe o Auxílio, como também é a que mais tem que se expor para buscar trabalho em um momento de risco, vide a queda no percentual de beneficiários.

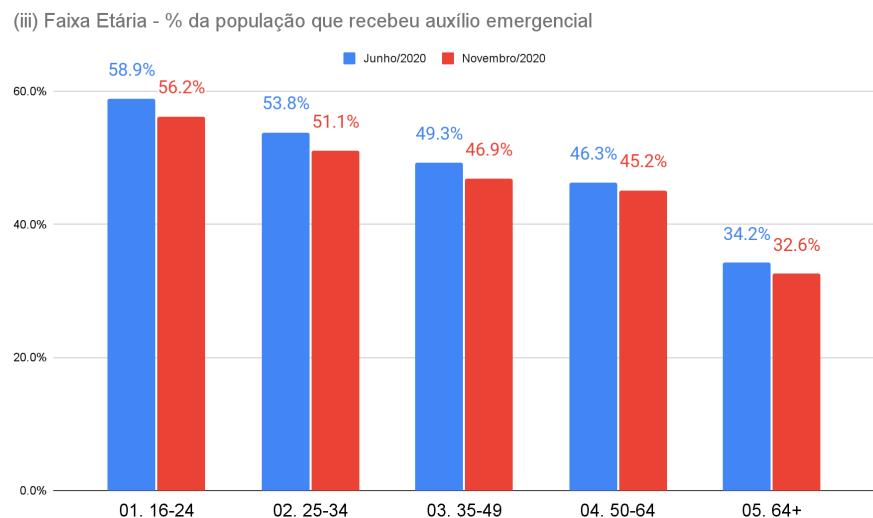
Gráfico 4 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por sexo.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(ii) Sexo. A disparidade entre a parcela de homens e mulheres que receberam o auxílio é menor do que enxergamos entre as raças. Poderia-se inferir pelo senso comum que a parcela de mulheres seria maior que a de homens dadas as diferenças salariais encontradas no mercado de trabalho, onde mulheres ganham 20% menos que homens segundo estudo do IBGE. No entanto, verifica-se que homens recebem em maior parcela - aproximadamente 1 ponto percentual a mais que as mulheres. Ao analisarmos o percentual de desempregados por gênero, as mulheres apresentam maior nível de desemprego que os homens, 16,4% e 11,9% respectivamente. Isso é contrário ao que vemos no perfil dos beneficiários do programa e levanta uma suspeita sobre como é o acesso à informação para se obter o benefício do Auxílio Emergencial. Ao mesmo tempo que a política reconhece maiores dificuldades atreladas ao trabalho de uma mãe solo - responsável sozinha por uma família - e por isso paga o dobro do benefício, há grande disparidade entre o cenário de desemprego e o percentual de mulheres que recebe o auxílio.

Gráfico 5 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por faixa etária.

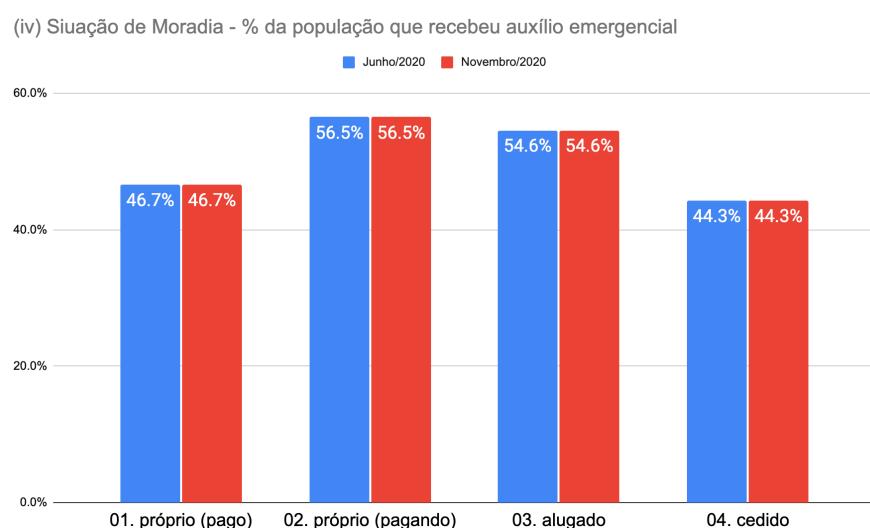


Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(iii) Faixa Etária. Ao analisarmos os beneficiados do programa por faixa etária, percebe-se uma “escada” em que o grupo com maior percentual de beneficiados é o mais jovem e o com menor percentual o mais velho. Há um grande degrau entre o grupo 50-64 e 64+ uma vez que

o auxílio não se aplicava para aqueles já elegíveis à aposentadoria na maior parte dos casos. Quando analisamos a variação entre junho e novembro, percebemos que as faixas mais jovens apresentam maior diminuição da parcela que continua a receber o auxílio. Isso também poderia ser explicado pela maior probabilidade dos jovens voltarem à atividade em busca de sustento para suas famílias enquanto os mais velhos se preseraram mais para evitar o contato com o vírus.

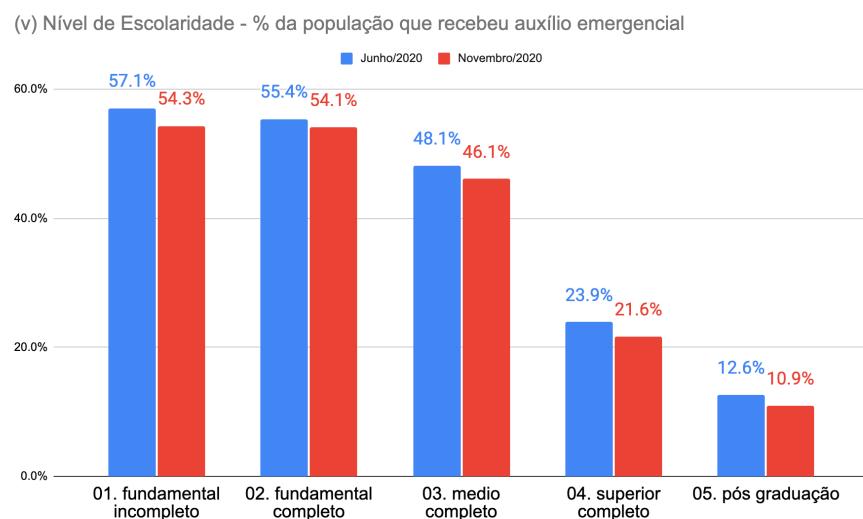
Gráfico 6 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por Situação de Moradia.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(iv) Situação de moradia. Há uma grande diferença entre os grupos de pessoas com imóveis alugados ou pagando versus aqueles com imóvel já pago ou em imóvel cedido. Os primeiros têm maior parcela da população recebendo o benefício. Isso faz sentido na medida em que quem está pagando ou alugando um imóvel tem maior percentual de sua renda comprometida com o financiamento ou pagamento do aluguel, o que torna a pessoa mais financeiramente vulnerável em caso de desemprego, por exemplo.

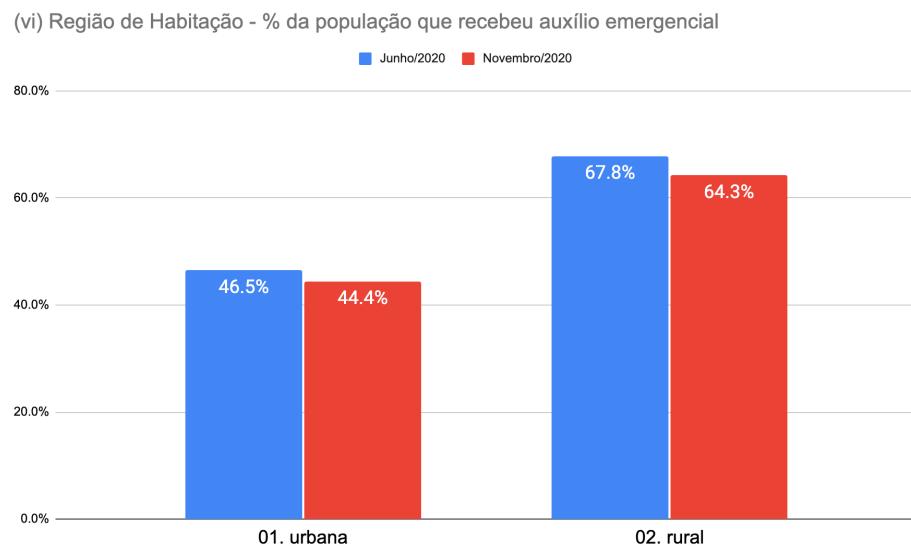
Gráfico 7 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por Nível Educacional.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(v) Nível Educacional. Ao considerar o nível de escolaridade da população brasileria, o ponto que mais diferencia o percentual da população que recebe o auxílio é entre Ensino Médio Completo e Superior Completo, com 46% e 22% da população recebendo o auxílio em Junho de 2020. Ao considerarmos a população com Pós Graduação Completa, o patamar cai para praticamente 11% da população recebendo auxílio do governo. Isso pode levar à inferência de que quanto mais educação formal a pessoa recebeu, menor a chance dela ser pobre - avaliado nesse caso pela parcela que recebeu o auxílio emergencial. Ou seja, sustenta-se a importância da educação no desenvolvimento econômico do indivíduo. Sendo assim, vemos também que o impacto financeiro da pandemia atingiu com maior peso relativo aqueles que têm os menores níveis educacionais. Quanto à variação entre junho e novembro, o comportamento é similar ao que já foi discutido - novembro apresenta menor percentual de beneficiados.

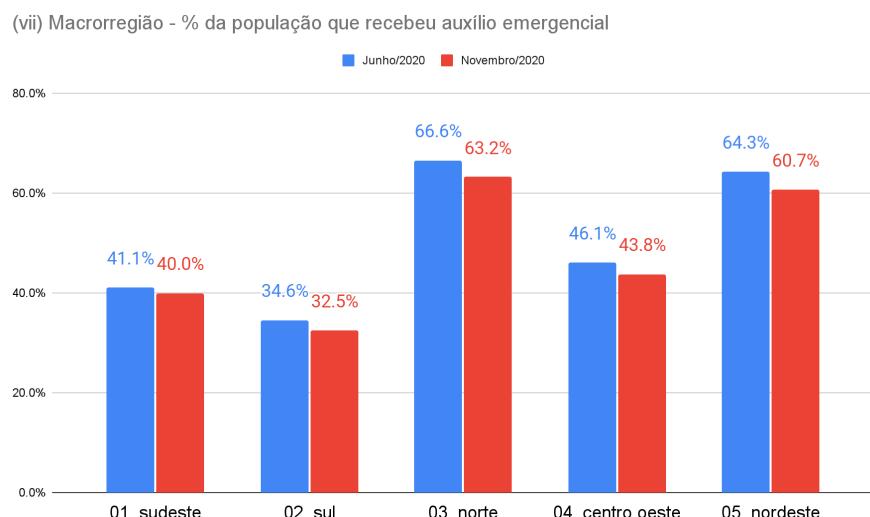
Gráfico 8 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por Região de Habitação.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(vi) Região de habitação. De forma complementar ao trabalho realizado por Monte (2020), a análise entre as populações rural e urbanas indica uma discrepância muito grande e relevante ao considerarmos o perfil do cidadão que recebeu o auxílio emergencial. Com 21 pontos percentuais de diferença, a população rural recebeu mais auxílio que a urbana - 46% e 68% respectivamente. Isso é mais um indicativo que confirma a hipótese elucida no início dessa sessão - a pandemia afetou a realidade dos brasileiros de forma completamente heterogênea e isso é algo que deve ser levado em conta tanto na elaboração da política de transferência de renda bem como em políticas que buscam reverter o impacto negativo causado pela pandemia.

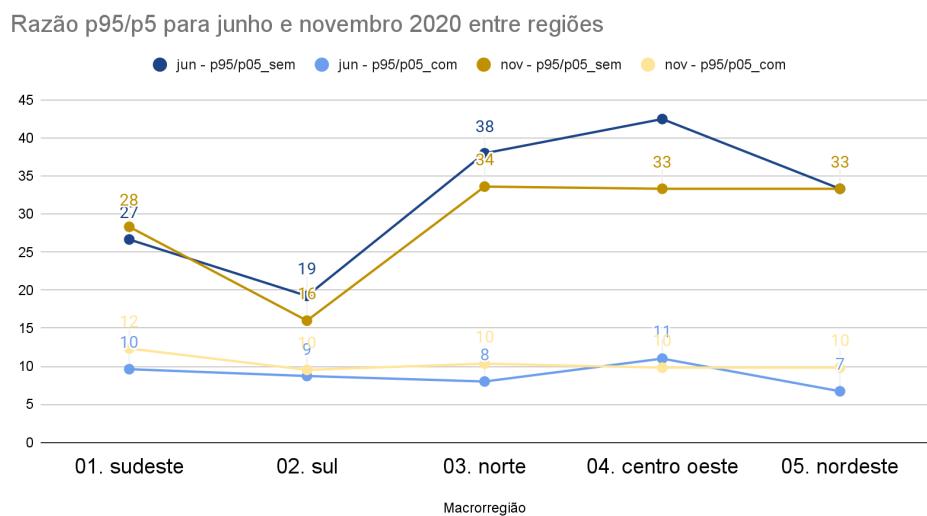
Gráfico 9 - Análise do perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, por Região de Habitação.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

(vii) Macrorregião. Percebe-se o que já foi analisado no Gráfico 1 com a dispersão entre estados e como há maior concentração de beneficiários ao programa em estados no Norte e Nordeste. Isso é condizente também com o desenvolvimento econômico precário dessas regiões - inferior aos demais estados - anterior à pandemia caso consideremos o PIB per capita como medida para tal. Utilizando dados de 2019, todos os estados do Norte e Nordeste apresentam PIB per capita inferior às demais regiões. (IBGE, 2019)

Gráfico 10 - Comparaçāo entre razões percentil p95/p5 para as macrorregiões brasileiras para junho e novembro de 2020.



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD-covid do IBGE.

A razão percentil p95/p5 é uma métrica que mostra a proporção da renda dos 95% mais ricos em relação aos 5% mais pobres. Diferentemente da Curva de Lorenz apresentada anteriormente, esse critério não captura variações de renda dentro dos percentis analisados, mas mesmo assim funciona para ilustrar a disparidade de renda dos mais ricos e pobres.

Analizando a queda da desigualdade no Brasil nos anos passados, Barros *et al.* (2006) evidenciam a dinâmica da redução de desigualdades com base na renda média *per capita* e também na renda média dos 20% mais pobres. Para que haja redução da disparidade de renda, a porcentagem apropriada pelos mais pobres deveria crescer em ritmo mais acelerado do que a média. Transpondo esse raciocínio para a pandemia, Monte (2020) atribui ao Auxílio Emergencial o motivo pelo qual a parcela mais pobre da população teve um aumento

de renda percentualmente maior que a média, fazendo com que a razão percentil (p95/p5) de renda da população atingisse menor patamar dos últimos 40 anos. De forma a sustentar visualização do impacto do auxílio emergencial pago em 2020, a comparação entre as razões percentil p95/p5 permite-nos concluir¹ que para todas as macrorregiões a redução da desigualdade é notável, em especial para Centro Oeste, indo de 43 para 11 em junho e 33 para 10 em novembro. É curioso notar que a desigualdade em novembro, mesmo sem o auxílio emergencial, é menor do que comparado a junho. Isso poderia ser explicado, em partes, por uma maior flexibilização de medidas sanitárias e mais pessoas se arriscando por trabalho e renda. O Brasil não adotou medidas mais restritivas de forma uniforme. Alguns estados foram mais rígidos nos primeiros meses de pandemia, algo que não se sustentou de forma equivalente pelo país. Em suma, a partir desse indicador é possível concluir que o montante transferido pelo auxílio emergencial reduz drasticamente a desigualdade de renda para todas as macrorregiões do Brasil. Em especial para o Centro Oeste, a desigualdade cai aproximadamente 75%.

5. Conclusão

O Auxílio Emergencial (AE), transferência de renda implementada quase dois meses após a confirmação do primeiro caso de COVID-19 no Brasil, quando já se contabilizavam 332 mil casos e 21.116 mortes, focou em pessoas vulneráveis financeiramente. A abrangência e a adesão do programa evidenciaram a dura realidade vivida por imensa parte da população. Mais de 66 milhões de pessoas foram beneficiadas por um programa que custou centenas de bilhões de reais aos cofres públicos e que, mesmo assim, não foi o suficiente para garantir um isolamento social completo. O contágio da doença matou mais de 660 mil pessoas no país.

Quem olha para o dado do número de beneficiários pode erroneamente assumir que estão igualmente distribuídos pelo Brasil ou entre grupos sociais. O que encontra-se nos dados analisados da PNAD COVID de 2020 é que o perfil majoritariamente beneficiado pelo AE é das regiões Norte e Nordeste, não brancos, habitantes da zona rural, com baixa escolaridade e também sem imóvel próprio, além de jovens. Quando tomamos a variação de beneficiados

¹ Levando em conta o fato de que a renda normal do trabalhador foi afetada durante a pandemia, portanto o efeito do auxílio emergencial sobre p95/p5 é superestimado em certo nível. O exercício aqui é ilustrativo.

entre junho e novembro percebe-se também que quem mais deixa de receber o auxílio são aqueles que mais se expõe nas ruas na busca de fontes de renda; não-brancos, jovens entre 16-34 anos, habitantes da zona rural e das regiões mais pobres - Norte, Nordeste e Centro Oeste. Dito isso, faz-se necessário pensar nas políticas que vão suceder o Auxílio Emergencial, tendo em vista o combate à desigualdade e pobreza como uma iniciativa de longo prazo.

A transferência de renda tem seu impacto bem documentado em casos existentes - Bolsa Família, Benefício Prestação Continuada, *Malawi's Food and Cash Transfers e Familias en Acción*, bem como projeções positivas de redução na desigualdade e pobreza a partir de simulações - no caso do Auxílio Emergencial - reduzindo potencialmente a pobreza de 18,9% para 7,9%. (MCDSS/GTZ, 2007; Attanasio et al, 2005; SOARES et al, 2006; BARROS et al. 2009; MENEZES; KOMATSU, 2021).

Sugere-se ao poder público considerar a disparidade de oportunidades e histórico social de cada um desses agrupamentos analisados para elaborarem políticas de transferência de renda. Não será possível aprofundar o combate à desigualdade no Brasil sem deixar de enxergar o país como uniforme, mas sim como heterogêneo.

6. Referências

FAGUNDES, Álvaro et al. Marcas da Pandemia. **Valor Econômico**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/coronavirus/a-economia-na-pandemia/>>. Acesso em: 10 de junho de 2021.

R. Anton Braun & Daisuke Ikeda, 2020. **Why Cash Transfers Are Good Policy in the COVID-19 Pandemic**, Policy Hub 2020-4, Federal Reserve Bank of Atlanta.

Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. **Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures**. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

Mali, T.; Pinto, P.S. **Auxílio emergencial supera emprego em 25 Estados**. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/economia/auxilio-emergencial-supera-emprego-em-25-estados/>>. Acesso em 02 de junho de 2021.

Duque, D. **Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1**. Disponível em Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>>. Acesso em 02 de junho de 2021. 2020a.

Duque, D. **Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia**. Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>>. Acesso em 3 de junho de 2020. 2020b.

Lowy Institute. **Covid Performance Index**. Disponível em:
<<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#rankings>>

Barros, R.P.; Foguel, M.N.; Ulyssea, G. **Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente**. Orgs: Barros, R.P.; Foguel, M.N.; Ulyssea, G. Brasília: Ipea, 2006.

Soares, F.V.; Soares, S.; Medeiros, M; Osório, R.G.. **TD 1228 - Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Ipea, 2006.

KOMATSU, Bruno K.; MENEZES, Naercio. **Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade**. Policy Paper, nº55. São Paulo: 2021.

Rocha, S. (2006). **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** (3rd ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.

MONTE, Paulo A. **Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza**. Disponível em:
<http://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2021.

Banco Mundial. **Poverty and Shared Prosperity, Piecing Together the Poverty Puzzle**. Disponível em <<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>. Acesso em 10 de junho de 2021. 2018.

Attanasio, Battistin, Fitzsimons, Mesnard, Vera-Hernández. 2005. **How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia.** The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note NO. 54. <<https://ifs.org.uk/bns/bn54.pdf>> Acesso em 10 de junho de 2022.

Paes de Barros, R., de Carvalho, M. and Franco. S. (2009) **O papel das transferencias publicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira**, Capitulo 16 in Desigualdade de renda no Brasil: uma analise da queda recente

Relatório **Focus**. Brasília, dez. 2019 e dez 2021. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

Bolsa Família atende mais de 13,5 milhões de beneficiários em setembro. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/setembro/bolsa-familia-atende-mais-de-13-5-milhoes-de-beneficiarios-em-setembro>>

Silveira, D.; Alvarenga, D. **Taxa de desemprego entre mulheres atinge recorde de 17,9%** <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/taxa-de-desemprego-entre-mulheres-atinge-recorde-de-179percent.ghtml>>

Vincent, Katharine & Cull, Tracy. (2009). Impacts of social cash transfers: Case study evidence from across southern Africa.

MCDSS/GTZ (2007) The pilot social cash transfer scheme in Zambia: summary report. 6th edition. MCDSS: Lusaka.

http://mcdss.websitedesign.co.zm/media/17.sct_summary_report_6th_.pdf referred from http://www.socialcashtransfers-zambia.org/scheme_reports.php

Senado Federal (2020). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/25/pandemia-ja-causou-despesas-de-r-411-bilhoes-para-o-governo>>

Sistema de Contas Regionais: Brasil 2019. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101873_informativo.pdf>.