



PNUD LAC C19 PDS N°. 27

# A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhães,  
Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo,  
Luciano Máximo\*

## Resumo

*O Brasil tem uma ampla rede de proteção social composta de diferentes programas para a sua população em idade produtiva. Isso é resultado de décadas de esforços descoordenados que geraram uma série de sobreposições e lacunas significativas. A pandemia da COVID-19 se mostrou um grande desafio em termos de proteção social no Brasil, exigindo uma resposta de emergência para atender a população que se tornou vulnerável devido à pandemia. A rede de proteção preexistente não conseguiu alcançar muitos dos indivíduos vulneráveis – os “invisíveis”, que não eram elegíveis aos programas de proteção social. Diante da crise gerada pela pandemia, o governo brasileiro expandiu seus esforços para auxiliar aqueles que se tornaram vulneráveis devido às novas circunstâncias, e essas ações trouxeram à tona diversas preocupações quanto à sustentabilidade fiscal.*

*Em um período de apenas cinco meses, os gastos do governo federal com o auxílio emergencial foram tão altos quanto os seus dispêndios com toda a rede de proteção social que abrange a população em idade produtiva do país – um valor superior a R\$ 500 bilhões (quase US\$ 95 bilhões de dólares). Ao responder prontamente e ultrapassar a sua meta de cobertura, os esforços foram bem-sucedidos quanto à atenuação da pobreza e à promoção da inclusão financeira; o custo fiscal, entretanto, foi alto. Não é novidade que as medidas emergenciais implementadas pelo governo brasileiro durante a pandemia não são sustentáveis do ponto de vista fiscal a médio e longo prazo.*

*Este artigo descreve a rede de proteção social brasileira e sua resposta à crise da COVID-19 em termos de cobertura, sustentabilidade fiscal e impacto sobre a pobreza. Traz também a discussão sobre a necessidade de reformular uma rede de proteção que seja eficiente e economicamente viável.*

\* Todos os autores são afiliados ao FGV EESP Clear

**PNUD LAC C19 PDS N°. 1**

Uma Estrutura Conceitual para Analisar o Impacto Econômico da COVID-19 e suas Implicações Políticas

Constantino Hevia e Andy Neumeyer

**PNUD LAC C19 PDS N°. 2**

Sugestões para Emergência

Santiago Levy

**PNUD LAC C19 PDS N°. 3**

O Impacto Econômico da COVID-19 na Venezuela: A Urgência do Financiamento Externo

Daniel Barráez e Ana María Chirinos-Leañez

**PNUD LAC C19 PDS N°. 4**

Impacto Social e Econômico da COVID-19 e Opções de Política em Honduras

Andrés Ham

**PNUD LAC C19 PDS N°. 5**

COVID-19 e Choque Externo: Impactos Econômicos e Opções de Política no Peru

Miguel Jaramillo e Hugo Ñopo

**PNUD LAC C19 PDS N°. 6**

Impacto Social e Econômico do COVID-19 e Opções de Política na Argentina

María Laura Alzúa e Paula Gosis

**PNUD LAC C19 PDS N°. 7**

Cooperação Financeira Internacional em Face da Crise Econômica da América Latina

José Antonio Ocampo

**PNUD LAC C19 PDS N°. 8**

A COVID-19 e a Proteção Social de Grupos Pobres e Vulneráveis na América Latina: Um Marco Conceitual

Nora Lustig e Mariano Tommasi

**PNUD LAC C19 PDS N°. 9**

Impacto Social e Econômico da COVID-19 e Opções de Política na Jamaica

Manuel Mera

**PNUD LAC C19 PDS N°. 10**

Impacto Social e Econômico da COVID-19 e Opções de Política no Uruguai

Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Sebastián Ithurralde e Gabriel Oddone

**PNUD LAC C19 PDS N°. 11**

Coronavírus na Colômbia: Vulnerabilidade e Opções de Política

Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano e Hernando Zuleta

**PNUD LAC C19 PDS N°. 12**

COVID-19 e Vulnerabilidade: Uma Perspectiva Multidimensional da Pobreza em El Salvador

By Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez and Víctor Tablas.

UNDP country office El Salvador

**PNUD LAC C19 PDS N°. 13**

Desafios de Desenvolvimento diante da COVID-19 no México. Visão socioeconômica

UNDP country office Mexico

**PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A**

Lições da COVID-19 para uma Agenda de Sustentabilidade na América Latina e no Caribe

Diana Carolina León e Juan Camilo Cárdenas

**PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B**

América Latina e Caribe: Riqueza Natural e Degradação Ambiental no Século XXI

Diana Carolina León e Juan Camilo Cárdenas

**PNUD LAC C19 PDS N°. 15**

Impactos Sociais e Econômicos da COVID-19 e Opção de Política na República Dominicana

Sócrates Barinas e Mariana Viollaz

**PNUD LAC C19 PDS N°. 16**

Nota do País das Bahamas: Impacto da COVID-19 e Opções de Política

Manuel Mera

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 17**

Promovendo a Recuperação Socioeconômica no Paraguai Relatório – Estratégias de Reativação Econômica durante a COVID-19  
UNDP country office Paraguay

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 18**

O Coronavírus e os Desafios para o Trabalho Feminino na América Latina  
Diana Gutiérrez, Guillermina Martin, Hugo Ñopo

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 20**

Desafios da Pandemia de COVID-19 à Saúde de Mulheres, Crianças e Adolescentes na América Latina e no Caribe  
Arachu Castro

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 19**

COVID-19 e Educação Primária e Secundária: O Impacto da Crise e Implicações de Políticas Públicas para a América Latina e o Caribe  
Sandra García Jaramillo

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 21**

Planejando uma Recuperação Sustentável Pós-Pandemia na América Latina e no Caribe  
Mauricio Cárdenas e Juan José Guzmán Ayala

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 22**

COVID-19 na Bolívia: A Caminho da Recuperação do Desenvolvimento  
UNDP Bolivia Office

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 23**

Precisamos Repensar a Política de Dívidas na América Latina?  
Federico Sturzenegger

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 24**

Respostas Políticas à Pandemia de COVID-19 na América Latina e no Caribe: O Uso de Programas de Transferência de Renda e Sistemas de Informação de Proteção Social  
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel, Pablo de los Cobos

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 25**

Os Impactos da COVID-19 na Autonomia Econômica das Mulheres na América Latina e no Caribe  
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli e Sabina Bercovich

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 26**

O Cemitério Invisível da COVID-19: Perdas Intergeracionais para os Jovens Mais Pobres e Ações para Enfrentar uma Pandemia de Desenvolvimento Humano  
Orazio Attanasio e Ranjita Rajan

**PNUD LAC C19 PDS Nº. 27**

Resposta da Proteção Social à COVID-19 no Brasil  
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhães, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo

**Aviso Legal:**

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

O PNUD faz parceria com pessoas em todos os níveis da sociedade para ajudar a construir nações que possam resistir a crises e impulsionar e sustentar o tipo de crescimento que melhora a qualidade de vida de todos. Presente em cerca de 170 países e territórios, o PNUD oferece uma perspectiva global e visão local para ajudar a capacitar vidas e construir nações resilientes.

Copyright © UNDP 2020 Todos os direitos reservados. Publicado nos Estados Unidos da América  
Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas | One United Nations Plaza, Nova York, NY 10017, EUA

As opiniões, designações e recomendações apresentadas neste relatório não refletem necessariamente a posição oficial do PNUD.

Introdução à série:

## Evidência, experiência e pertinência na busca de alternativas de políticas eficazes

A pandemia de COVID-19 é um dos desafios mais sérios que o mundo enfrentou nos últimos tempos. O custo total em termos de vidas humanas ainda está para ser revelado. Juntamente com o custo de vidas e a profunda crise de saúde, o mundo está testemunhando uma retração econômica que afetará gravemente o bem-estar de grande parte da população nos próximos anos. Algumas das medidas adotadas atualmente para combater a pandemia podem impactar nossas vidas futuras de maneiras não triviais. Compreender a associação entre os diferentes elementos do problema para ampliar o espaço da política, com plena consciência dos efeitos econômicos e sociais que podem trazer, é o objetivo desta série.

Até agora, a impossibilidade de isolamento direcionado de indivíduos e grupos infectados levou a políticas de distanciamento social que impõem um custo econômico e social desproporcionalmente alto em todo o mundo. A combinação de políticas como distanciamento social, bloqueios e quarentenas implica uma desaceleração ou mesmo uma parada total nas atividades de produção e consumo por um período incerto, quebrando mercados e potencialmente levando ao fechamento de empresas, mandando milhões de trabalhadores para casa. O trabalho, um fator-chave de produção, foi colocado em quarentena na maioria dos setores da economia, as fronteiras foram fechadas, e as cadeias de valor globais foram interrompidas. A maioria das estimativas mostra uma contração do nível de produção global. Para a região da América Latina e Caribe, as projeções de consenso são de -3 a -4%, e só em 2022 a região deverá retornar aos níveis de produção anteriores à crise, em cenários que preveem um padrão de crise em forma de U. Segundo a CEPAL, mais de 30 milhões de pessoas podem cair na pobreza sem políticas ativas de proteção ou substituição dos fluxos de renda para grupos vulneráveis.

Enfrentamos uma crise que requer respostas não convencionais. Estamos preocupados com o “efeito-nível”: o impacto da crise sobre o tamanho das economias e sua capacidade de recuperar o crescimento após o choque. Mas estamos igualmente preocupados com o impacto distributivo do choque. A crise interage com a heterogeneidade pré-existente na posse de ativos, capacidade de geração de renda, condições de trabalho, acesso a serviços públicos e muitos outros aspectos.

que tornam alguns indivíduos e famílias particularmente vulneráveis a um congelamento econômico desse tipo. Pessoas do mercado informal, pequenos e microempresários, mulheres em condições precárias de emprego, grupos historicamente excluídos, como indígenas e negros, devem estar no centro da resposta política.

O PNUD, como agência de desenvolvimento das Nações Unidas, tem uma longa tradição de acompanhamento da formulação de políticas em seu desenho, implementação, monitoramento e avaliação. Tem o mandato de responder às novas circunstâncias, empregando seus recursos para apoiar nossos Estados membros na busca de soluções integradas para problemas complexos. Esta série tem em vista extrair a própria experiência e conhecimento do PNUD em nível global e a experiência e a capacidade de seus think tanks parceiros e instituições acadêmicas na América Latina e no Caribe. É uma tentativa de promover uma reflexão coletiva sobre a resposta à crise de saúde da COVID-19 e seus efeitos econômicos e sociais em nossas sociedades. A oportunidade é uma obrigação. Soluções que dependem de evidências, experiência e intuição fundamentada de políticas – provenientes de nossa rica história de engajamento de políticas – são essenciais para orientar esse esforço. Esta série também contribui para a abordagem integrada estabelecida pela reforma da ONU e aspira a se tornar uma contribuição importante para a resposta coerente do sistema de desenvolvimento das Nações Unidas nos níveis global, regional e nacional.



Ben Bernanke, ex-governador-presidente do Federal Reserve (Banco Central) dos Estados Unidos, nos lembra em seu livro *The Courage to Act (A Coragem de Agir)* que, durante as crises, as pessoas se distinguem por aqueles que agem e por aqueles que temem agir. Esperamos que esta série de documentos de políticas contribua para o debate público, fornecendo propostas oportunas e tecnicamente sólidas para apoiar os muitos que estão tomando medidas decisivas para proteger os mais vulneráveis em nossa região.

*Luis F. Lopez-Calva*

*Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas*

*Diretor Regional, América Latina e Caribe*

*Nova York, Março de 2020*

## 1. Introdução

Ao longo das últimas décadas, o Brasil construiu uma ampla rede de proteção social<sup>1</sup> para a sua população em idade ativa. A rede inclui todos os benefícios monetários para os quais, por lei, a população brasileira é elegível – via transferências do governo ou dos respectivos empregadores. Apesar da sua abrangência, essa rede de proteção carece de coesão e eficiência, uma vez que não é resultado de esforços coordenados e complementares; gerou, consequentemente, inconsistências e lacunas indesejáveis (BARROS *et al.*, 2016)<sup>2</sup>.

Antes mesmo da COVID-19, o governo brasileiro já enfrentava uma crise fiscal, durante a qual foram discutidas reformas para garantir a sustentabilidade fiscal do país a longo prazo. Diante da crise gerada pela pandemia, o governo brasileiro tomou medidas adicionais para auxiliar aqueles que se tornaram vulneráveis. Essas medidas têm sido responsáveis por manter grande parte da população fora da pobreza extrema; porém tiveram um impacto fiscal significativo, que não é sustentável a longo prazo.

A falta de coesão na rede de proteção social preexistente, conforme discutido por Barros *et al.* (2016), combinada com as necessidades decorrentes da pandemia, sugere que a rede de proteção brasileira necessita urgentemente de uma reformulação da sua política para promover maior eficiência, aliando a cobertura adequada para a população mais vulnerável à sustentabilidade fiscal.

Este artigo está organizado em seis seções. A seção 2 apresenta uma visão geral da rede de proteção social brasileira antes da COVID-19, discutindo os seus custos e destacando os seus principais programas. A seção 3 tem como enfoque a resposta da proteção social do país à COVID-19, expondo as principais medidas tomadas pelos governos nos níveis federal e subnacional. A seção 4 apresenta as análises realizadas com os dados disponíveis, revisando a cobertura e o direcionamento do programa federal de auxílio emergencial e os impactos gerais da pandemia, particularmente sobre a pobreza. A seção 5 analisa os custos e a sustentabilidade das medidas implementadas pelo governo federal devido à COVID-19. Por último, a seção 6 discute as lições aprendidas e traz as considerações finais.

## 2. A rede de proteção social brasileira antes da COVID-19<sup>3</sup>

A rede de proteção social brasileira é composta de diferentes programas e foi formulada de maneira a garantir padrões básicos de vida para todas as famílias e assegurar um nível mínimo de estabilidade de renda. No entanto, ela não foi construída com base em esforços coordenados. Embora cada componente, separadamente, possa ser consistente, de forma agregada eles geram sobreposições e lacunas significativas. Consequentemente, auxilia os trabalhadores formais com uma série de benefícios e, muitas vezes, não ampara os indivíduos mais vulneráveis. Entre estes, em geral, estão os indivíduos que atuam no mercado de trabalho informal, que não se enquadram na estrutura social do governo; são, portanto, invisíveis. Além disso, a eficácia dos incentivos ao trabalho formal, às relações de trabalho estáveis e aos ganhos de produtividade não é totalmente garantida.

<sup>1</sup> Ao longo deste documento, nos referiremos à rede de proteção social como a soma de todos os programas que envolvem transferências monetárias para os quais os cidadãos brasileiros são elegíveis. Não incluímos benefícios não monetários, como programas de saúde e outros programas setoriais que beneficiam a população sem transferências monetárias. Além disso, excluímos as aposentadorias rurais.

<sup>2</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre a rede de proteção social brasileira e a sua falta de coesão, ver Coutinho, Diana; Finamor, Lucas; Lima, Lycia, Paes de Barros, Ricardo; Souza, André Portela; Ulyseia, Gabriel. "Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex Ante e Proposta de Redesenho," São Paulo: FGV C-Micro/Clear, 2016.

<sup>3</sup> Esta seção é baseada em Coutinho, Diana; Finamor, Lucas; Lima, Lycia; Paes de Barros, Ricardo; Souza, André Portela; Ulyseia, Gabriel. "Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex-Ante e Proposta de Redesenho," São Paulo: FGV C-Micro/Clear, 2016.

A rede de proteção social é uma das principais categorias de despesas no Brasil. A tabela 1, a seguir, mostra que em 2018 os programas que fazem parte dessa rede custaram cerca de R\$ 225 bilhões (US\$ 61,6 bilhões). Os recursos públicos representam menos de 50% desse total, que em 2016 foi equivalente a menos de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

■ Tabela 1: Variação do gasto total por programa e gasto total (em R\$ bilhões)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL (R\$ bilhões)	TOTAL (US\$ bilhões)	
Deflator(a)	0.19	0.23	0.25	0.26	0.27	0.29	0.31	0.34	0.39	0.43	0.45	0.47	0.49	0.51	0.55	0.57	0.60	0.64	0.68	0.72	0.76	0.85	0.91	0.92	0.96	1.00	1.00			
Bolsa Família	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.40	12.01	15.44	17.50	19.44	21.93	23.77	27.06	31.05	34.61	35.58	32.53	31.46	31.41	32.02	31.18	12.65	418.04	169.58	
Bolsa Verde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.04	-	-	-	-	-	0.07	-	-	-	0.11	0.04	
Abono salarial	-	3.06	2.78	2.46	2.47	2.15	2.22	2.67	3.38	4.26	5.14	6.00	7.83	9.81	11.09	13.06	14.57	16.31	17.93	20.12	20.85	22.19	17.73	18.02	18.13	-	244.23	104.88		
Salário mínimo	-	-	-	-	-	-	-	0.15	0.16	0.20	0.19	0.25	0.26	0.24	0.28	0.38	0.71	0.39	0.65	0.68	0.60	0.51	0.55	0.53	0.57	-	7.33	3.10		
13º salário	-	-	-	-	-	-	-	1.56	1.63	1.64	1.75	1.94	2.21	2.39	2.65	2.97	3.36	3.82	4.11	4.40	4.49	4.06	3.89	4.04	4.10	-	55.03	23.24		
Licenças maternidade e paternidade	0.01	0.03	0.04	0.06	0.08	0.10	0.75	0.79	0.85	0.62	0.27	0.26	0.31	0.36	0.42	0.52	0.54	0.55	0.62	0.66	0.65	0.57	0.68	0.71	0.66	-	11.09	4.72		
Auxílio-doença	0.46	0.75	0.79	0.88	0.92	0.92	1.11	1.12	1.68	1.88	2.34	2.51	3.05	2.76	2.84	2.79	3.07	3.25	3.50	3.74	3.81	2.89	3.64	3.37	3.71	-	57.76	25.22		
Auxílio-acidente	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.03	0.03	0.04	0.04	0.00	-	0.50	0.23		
Auxílio-reclusão	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	-	0.33	0.13		
Adicional de férias	-	-	-	-	-	-	-	0.52	0.54	0.55	0.58	0.65	0.74	0.80	0.88	0.99	1.12	1.27	1.37	1.47	1.50	1.35	1.30	1.35	1.37	-	18.34	7.75		
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	-	-	0.17	0.14	0.13	0.10	0.10	0.09	0.14	0.13	0.26	0.19	0.21	0.24	0.28	0.29	0.32	0.29	0.30	0.33	0.33	0.26	0.35	0.34	0.31	-	5.30	2.33		
<b>Seguro-desemprego</b>																														
Trabalhadores formais	8.20	12.59	13.17	13.16	15.10	13.16	13.22	14.33	14.74	15.57	15.56	18.51	21.14	24.39	25.85	32.89	32.88	35.51	37.72	42.67	43.48	40.49	38.88	37.47	34.55	7.94	-	623.18	273.69	
Pescadores artesanais	0.01	0.02	0.03	0.04	0.05	0.06	0.09	0.12	0.16	0.19	0.34	0.06	0.69	0.89	0.98	1.51	1.96	1.94	2.86	2.44	2.92	2.80	1.54	2.62	2.65	0.89	-	27.86	11.66	
Qualificação profissional	-	-	-	-	-	0.03	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.09	0.01	0.03	0.07	0.05	0.08	0.17	0.16	0.14	0.10	0.02	-	1.07	0.41	
Trabalhadores domésticos	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.06	0.35	0.67	0.66	0.13	-	2.22	0.71	
Trabalhadores resgatados	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	0.07	0.03	
Garantia Safra	0.05	0.18	0.19	0.18	0.19	0.16	0.76	0.15	0.88	1.80	1.35	0.73	0.70	0.61	0.46	0.36	0.04	8.79	0.05	0.18	0.19	0.18	0.19	0.16	0.76	0.15	0.88	1.80	9.74	
<b>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)</b>																														
Total arrecadado	-	-	-	49.30	62.50	59.80	61.00	62.80	58.20	58.70	62.70	68.00	74.90	81.20	89.30	96.30	102.20	112.60	121.90	131.30	137.10	133.50	131.40	133.60	126.10	128.80	41.60	2,184.90	914.83	
Saques totais	-	-	-	52.00	64.20	60.50	56.10	55.90	51.00	47.90	49.00	54.80	60.90	74.90	78.20	84.20	82.50	89.90	95.50	105.20	113.00	116.60	120.20	128.20	116.50	163.00	41.30	1,961.40	809.75	
<b>TOTAL</b>	<b>8.74</b>	<b>16.64</b>	<b>17.19</b>	<b>66.23</b>	<b>81.46</b>	<b>76.49</b>	<b>79.29</b>	<b>84.32</b>	<b>82.40</b>	<b>85.58</b>	<b>98.93</b>	<b>111.18</b>	<b>127.55</b>	<b>141.26</b>	<b>154.56</b>	<b>174.16</b>	<b>184.64</b>	<b>211.90</b>	<b>222.28</b>	<b>242.76</b>	<b>251.68</b>	<b>241.61</b>	<b>232.19</b>	<b>234.57</b>	<b>225.72</b>	<b>169.11</b>	<b>55.13</b>	<b>3,659.16</b>	<b>1,552.31</b>	

Fonte: Elaborada pelos autores

De uma maneira abrangente, podemos classificar os programas que fazem parte da rede de proteção social brasileira em sete categorias (pré-COVID-19): 1) renda mínima garantida (Bolsa Família, Bolsa Verde e Benefício de Prestação Continuada (BPC); 2) auxílios trabalhistas pagos pelo governo (abono salarial e salário-família); 3) auxílios trabalhistas pagos pelo empregador (salário mínimo, 13º salário e vale-transporte); 4) benefícios de afastamento do trabalho pagos pelo governo (licença maternidade e paternidade, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão); 5) benefícios de afastamento do trabalho pagos pelo empregador (repouso semanal remunerado, férias remuneradas e adicional de férias); 6) seguros pagos pelo governo (seguro-desemprego e Garantia Safra); 7) seguro pago pelo empregador (FGTS, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Muitos desses programas são voltados

para os trabalhadores formais, que devem contribuir para a previdência social ou comprovar vínculo empregatício formal como pré-requisito para receber os benefícios. A tabela 2 diferencia os programas quanto ao enfoque nas populações de baixa renda. Alguns programas, como o Bolsa Família e o Abono Salarial, têm requisitos específicos de renda para a elegibilidade, e outros não se limitam explicitamente aos cidadãos em situação de pobreza, embora afetem esse grupo de forma mais direta, seja porque têm um maior impacto sobre os seus rendimentos efetivos (salário mínimo, por exemplo) ou porque são direcionados a grupos de trabalhadores que geralmente têm rendimentos menores.

■ Tabela 2: População-alvo de cada programa

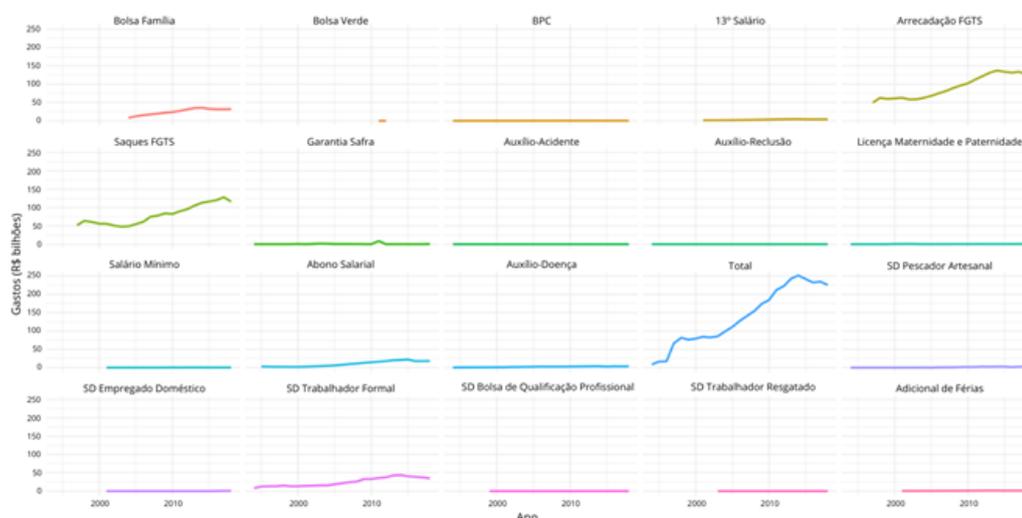
População-alvo:renda	Programas	População-alvo: formalidade
Baixa renda	Bolsa Família	-
	Bolsa Verde	
	BPC	
	Abono salarial	Apenas para trabalhadores formais
	Salário-família	
	Auxílio-reclusão	
	Garantia Safra	
Afeta principalmente os rendimentos dos trabalhadores de baixa renda, mas não é direcionado à população de baixa renda	Salário mínimo	Apenas para trabalhadores formais
	13º salário	
	Vale transporte	
	Férias pagas + adicional de férias	
Afeta principalmente a população de baixa e média renda, mas não é direcionado à população de baixa renda	Seguro-desemprego do pescador artesanal	Apenas para trabalhadores formais
	Seguro-desemprego do trabalhador doméstico	
	Seguro-desemprego da bolsa de qualificação formal	
	Seguro-desemprego do trabalhador resgatado	
	Seguro-desemprego do trabalhador formal	-
Não direcionado à população de baixa renda	Licenças maternidade e paternidade	Apenas para trabalhadores formais
	Auxílio-doença	
	Auxílio-acidente	
	FGTS	

Fonte: Elaborada pelos autores

Conforme mostra a tabela 2 e também é discutido por Barros *et al.* (2016), vários programas da rede de proteção social brasileira se sobrepõem. Eles se concentram nos mesmos segmentos da força de trabalho brasileira, às vezes, inclusive, por meio dos mesmos mecanismos, em vez de lidar com a diversidade da força de trabalho do país. Dos 20 programas analisados, 16 exigem carteira assinada. Essa questão se mostra problemática, já que em dezembro de 2020 mais de 38% da força de trabalho do Brasil era parte da economia informal (IBGE, 2020). Essa taxa é ainda maior se considerarmos a população que se enquadra nos percentis mais baixos da distribuição de renda e os trabalhadores informais que estavam desempregados; ambos os grupos seriam elegíveis para muitos desses benefícios. De acordo com Barros *et al.* (2016), cerca de 75% dos recursos disponíveis estão limitados a 45% da força de trabalho ocupada. Ainda que determinados segmentos da população sejam adequadamente atendidos por esses programas, como é evidenciado pelo impacto positivo que vários deles tiveram sobre os indicadores socioeconômicos, os trabalhadores mais carentes foram quase todos deixados de fora dessa rede de proteção desde o seu princípio. (PAES DE BARROS, CORSEUIL e FOGUEL, 2001).

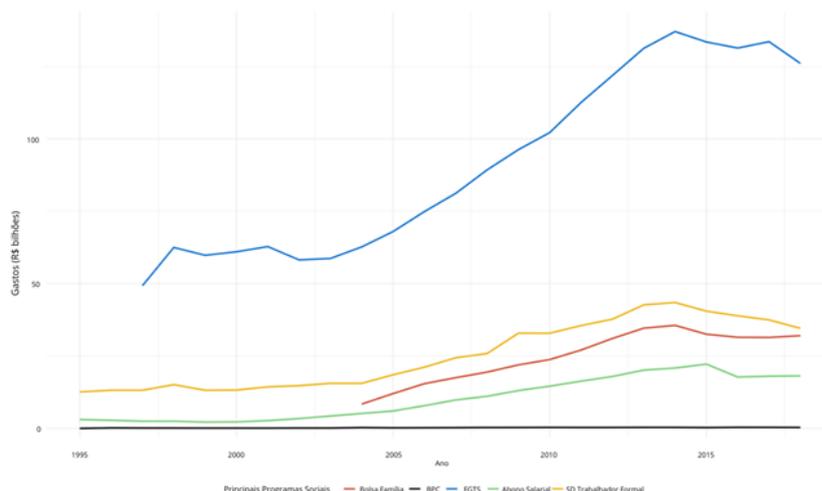
A figura 1 mostra as variações nos gastos de cada programa. A figura 2 destaca essas variações para os principais programas: Bolsa Família, abono salarial, seguro-desemprego e FGTS.

■ Figura 1. Variação nos gastos por programa social



Fonte: Elaborada pelos autores

■ Figura 2. Variação nos gastos para os principais programas sociais



Fonte: Elaborada pelos autores

O Bolsa Família é um dos programas sociais mais conhecidos do Brasil e consiste na transferência direta de renda que proporciona uma renda mensal básica para mais de 14 milhões de famílias. Para serem elegíveis, as famílias devem estar cadastradas no CadÚnico<sup>4</sup> e as suas rendas per capita mensais devem classificá-las como em situação de pobreza extrema (até R\$ 89, o equivalente a US\$ 16,90, utilizando as taxas de câmbio de 2020). Se no domicílio

<sup>4</sup> O CadÚnico, Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, é um cadastro para famílias de baixa renda (cujos rendimentos somam menos de três salários mínimos ou menos de meio salário mínimo per capita). Ele é usado desde 2003 como uma ferramenta para identificar e incluir famílias em programas sociais, como por exemplo o Bolsa Família. Além disso, também é usado como uma fonte de informações para programas sociais estaduais e municipais. O regulamento do programa foi normatizado pelo Decreto 6.135, em 26 de junho de 2007. Para mais informações, acessar: [www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-ee-para-que-serve-1](http://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-ee-para-que-serve-1)

residem gestantes, mães no período de amamentação ou crianças e adolescentes de até 17 anos, a renda não deve ser superior a R\$ 178 (US\$ 33,70). Para receber as transferências de renda, as famílias devem cumprir os seguintes requisitos: i) as gestantes devem realizar o pré-natal; ii) as mães no período de amamentação devem participar de atividades educativas sobre o aleitamento materno e hábitos alimentares saudáveis; iii) as crianças de 0 a 7 anos devem estar com a carteira de vacinação em dia; iv) mulheres entre 14 a 44 anos devem ter sua saúde monitorada; e v) crianças entre 6 e 15 anos devem manter a taxa de frequência escolar mínima de 85% (75% para adolescentes entre 16 e 17 anos). O valor transferido mensalmente varia de acordo com a renda per capita informada e com o número de gestantes ou mães em período de amamentação e crianças residentes no domicílio, que é limitado a cinco beneficiários por família. Em 2019, o Bolsa Família transferiu aproximadamente R\$ 30 bilhões (US\$ 7,6 bilhões)<sup>5</sup> – ou 0,5% do PIB total – para mais de 14 milhões de famílias no Brasil, totalizando cerca de 41 milhões de pessoas.

O BPC<sup>6</sup> garante um salário mínimo mensal para idosos a partir 65 anos e para pessoas de qualquer idade com deficiências – essa deficiência pode ser de longo prazo, física, mental, intelectual ou sensorial, contanto que o deficiente não tenha meios de se sustentar e não receba apoio familiar. A renda mensal bruta familiar per capita do beneficiário deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente. De acordo com o Ministério da Cidadania, o BPC repassou mais de R\$ 55 bilhões (US\$ 13,9 bilhões) em 2019 para 4,6 milhões de beneficiários. Além disso, entre janeiro e novembro de 2020, foram pagos R\$ 53 bilhões (US\$ 10 bilhões) a 4,8 milhões de pessoas.<sup>7</sup>

O abono salarial, pago com dinheiro público, é um auxílio trabalhista criado em 1970 para trabalhadores que estão empregados na economia formal há pelo menos cinco anos e que recebem baixos salários (no máximo duas vezes o salário mínimo nacional, em média). Até 2015, os elegíveis para esse bônus anual recebiam uma quantia única no mesmo valor do salário mínimo brasileiro, independentemente de terem trabalhado apenas um mês ou o ano inteiro. Agora, contudo, o valor pago é proporcional ao número de meses trabalhados durante o ano. Em 2017, cerca de 50% dos trabalhadores formais (23 milhões dos 46,3 milhões de trabalhadores com carteira assinada) foram beneficiados com o abono salarial, que totalizou R\$ 18,02 bilhões (US\$ 5,65 bilhões)<sup>8</sup>, ou 0,2% do PIB.

O seguro-desemprego é um benefício constitucional que concede assistência financeira temporária a trabalhadores formais demitidos involuntariamente e é pago com dinheiro público. A duração e o valor pago dependem do tempo pelo qual o trabalhador esteve empregado formalmente, bem como do número de solicitações passadas. Mesmo nos anos em que as taxas de desemprego permaneceram abaixo de 10% e pelo menos 40% dos trabalhadores eram informais, o seguro-desemprego para trabalhadores formais beneficiava cerca de 10% da força de trabalho ao ano devido à alta rotatividade. Os gastos do governo com seguro-desemprego em 2018 totalizaram aproximadamente R\$ 34 bilhões (US\$ 9,31 bilhões).<sup>9</sup>

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é um mecanismo de poupança compulsória. Todo mês, os empregadores contribuem com o equivalente a 8% do salário dos empregados, e esse valor é depositado em uma conta de poupança individual. Os recursos acumulados pelos trabalhadores vão para um fundo administrado pela Caixa Econômica Federal, que é a maior instituição financeira totalmente pública da América Latina. Há críticas generalizadas aos baixos juros que esse fundo rende, que por vezes não cobre nem mesmo a inflação.

<sup>5</sup> Calculado com base na taxa de câmbio média US\$/R\$ de 2019.

<sup>6</sup> Garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei 8.742/93 e pelas leis: 12.435/2011 e 12.470/2011, que alteram a regulamentação da Loas; e também pelos decretos 6.214/2007, 6.564/2008 e 7.617/2011.

<sup>7</sup> Esses valores são diferentes dos apresentados na tabela 1 porque estão relacionados apenas à entrada dos benefícios do sistema social, embora se refiram a todo o conjunto de beneficiários.

<sup>8</sup> Calculado com base na taxa de câmbio média US\$/R\$ de 2017.

<sup>9</sup> Calculado com base na taxa de câmbio média US\$/R\$ de 2018.

Complementarmente, o FGTS funciona como um incentivo para que as relações trabalhistas sejam mais estáveis. Em casos de demissão sem justa causa,<sup>10</sup> aplica-se uma multa ao empregador de 50% do valor acumulado no fundo durante o período de trabalho; 40% desse montante vai para o trabalhador, enquanto o governo fica com 10%.

Sob diversas circunstâncias – como demissão sem justa causa, doenças, acidentes e aposentadoria – o trabalhador pode sacar o FGTS; cada uma tem regras próprias para permitir a retirada. Em 2019, cerca de 72 milhões de pessoas depositaram uma quantia de R\$ 128,79 bilhões (US\$ 32,64 bilhões) no FGTS.<sup>11</sup> No mesmo período, foram realizados 270 milhões de saques, totalizando R\$ 163 bilhões (US\$ 41,31 bilhões). Houve um aumento brusco na quantidade de saques nos últimos anos devido a mudanças nas regras do FGTS, que tornaram as retiradas mais flexíveis. É importante observar que o FGTS corresponde a maior parcela da rede de segurança social brasileira, frequentemente respondendo por mais da metade dos gastos totais dessa rede.

### 3. A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

Devido ao surto de COVID-19, o governo brasileiro lançou uma série de medidas para proteger a sua população. Ao longo desta seção, apresentamos uma visão geral das medidas que têm efeitos diretos ou indiretos sobre a assistência social em nível federal. Destacamos também medidas tomadas nos níveis subnacionais.

#### a) Auxílio emergencial<sup>12</sup>

O auxílio emergencial é uma medida legislativa federal patrocinada pelos poderes legislativo e executivo brasileiro. Trata-se de uma assistência emergencial através da transferência de renda mensal de R\$ 600 (US\$ 113,6<sup>13</sup>, ou aproximadamente 60% do salário mínimo nacional) para trabalhadores de baixa renda que atuam na economia informal, autônomos, microempreendedores individuais (MEIs) ou desempregados. Os trabalhadores intermitentes, atualmente com o vínculo inativo, também têm direito ao auxílio, assim como as mais de 14 milhões de famílias que já foram beneficiadas pelo Bolsa Família. Mães solteiras têm direito a receber R\$ 1.200 (US\$ 227,3), ou duas cotas do auxílio. No entanto, os indivíduos que residem em domicílios com renda superior a três salários mínimos e aqueles que já recebem outros benefícios governamentais além do Bolsa Família não têm direito a receber essa assistência.

Todos os cadastrados no CadÚnico, o sistema de cadastros do governo brasileiro para famílias de baixa renda, recebiam automaticamente o benefício, se atendessem aos critérios de elegibilidade. Entretanto, como consequência da COVID-19, outras pessoas que não estavam previamente cadastradas no CadÚnico se tornaram vulneráveis e, portanto, passaram a atender aos critérios do programa. Elas, então, foram solicitadas a se cadastrar para que pudessem receber o benefício.

Os pagamentos do Auxílio do Emergencial começaram em 9 de abril de 2020; nesse dia, o Brasil registrou 20 mil novas infecções por coronavírus e mil mortes. A princípio, o governo havia anunciado que o benefício seria pago durante três meses, mas posteriormente o estendeu até dezembro de 2020, sendo que os últimos três pagamentos seriam reduzidos para R\$ 300 (US\$ 56,80). Nas primeiras auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão regulador federal, ao programa de transferência de renda, foi constatado que cerca de 10% dos benefícios pagos foram baseados em cadastros fraudulentos e, conseqüentemente, repassados a pessoas que não atendiam aos critérios de elegibilidade. Na próxima seção, realizamos vários exercícios para descrever a cobertura e o direcionamento do programa.

<sup>10</sup> A demissão sem justa causa se refere à situação em que um empregador decide pela rescisão do contrato de trabalho de um empregado sem motivo aparente – a decisão não é ocasionada por má conduta por parte do funcionário.

<sup>11</sup> Calculado com base na taxa de câmbio média US\$/R\$ de 2019.

<sup>12</sup> Lei 13.982, MPs 931, 956, 970, 988.

<sup>13</sup> Todos os valores expressados em dólares na Seção 3 usam as taxas de câmbio US\$/R\$ de 2020.

## b) Proteção ao emprego e compensação salarial<sup>14</sup>

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda é uma iniciativa federal de 2020 que autorizou as empresas a reduzir proporcionalmente a jornada de trabalho e os salários dos seus funcionários em 25%, 50% ou 70%, por até três meses. Os trabalhadores que ganham um salário mínimo (R\$ 1.045 por mês, equivalente a US\$ 195) e cuja jornada de trabalho seria reduzida passaram a receber um benefício para complementar seus salários, igualando-os ao valor original; já os que têm salário acima do mínimo, receberiam um adiantamento do seguro-desemprego, ao qual teriam direito em caso de demissão, num montante proporcional à redução das suas jornadas de trabalho. A medida prevê ainda a suspensão temporária do contrato de trabalho por três meses, com um adiantamento de 70% do seguro-desemprego se a empresa continuar a pagar 30% do salário original, ou, caso o empregador não o faça, o adiantamento pode ser integral. Esse benefício pode alcançar 54 milhões de trabalhadores com carteira assinada. A medida abrange todas as empresas privadas brasileiras, tanto de pequeno quanto de grande porte, inseridas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), bem como as pessoas físicas que contratam trabalhadores domésticos em conformidade com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Empresas públicas e organizações internacionais multilaterais que atuam no país não podem se beneficiar dos auxílios. Durante a pandemia, o programa tem ajudado na redução de déficits de fluxo de caixa, que tem ocorrido devido à conjuntura desfavorável para os negócios, além de ter ajudado a evitar demissões.

## c) Apoio ao crédito<sup>15</sup>

O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), uma iniciativa federal, disponibilizou, entre maio e dezembro de 2020, R\$ 15,9 bilhões (US\$ 3 bilhões) em empréstimos a taxas competitivas, mediante bancos públicos e privados, direcionados para empresas específicas, com objetivo de fornecer crédito para pagar funcionários e financiar investimentos e operações de capital. A taxa de juros total do Pronampe é de 3,5% ao ano, com prazo de pagamento de 36 meses. Os recursos são viabilizados pelo Fundo de Garantia de Operações (FGO), que é um fundo público operado pelo Banco do Brasil. Em caso de inadimplência, o governo federal cobrirá até 85% do total das perdas dos bancos. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 6,7 milhões de empreendedores individuais e pequenas empresas podem concorrer a essa linha de crédito.

Além do Pronampe, o governo federal lançou medidas adicionais<sup>16</sup> para viabilizar a implementação de diversas linhas de crédito, inclusive de microcrédito, para micro, pequenas e médias empresas, empreendedores individuais e agricultores familiares.

## d) Outras medidas federais

Em adição às medidas citadas acima, outras também foram colocadas em prática para ajudar a população a enfrentar os choques econômicos ocasionados pela COVID-19. Alguns desses desequilíbrios afetam diretamente as condições de vida das famílias, como a distribuição de merenda escolar às famílias de alunos cujas aulas na rede pública de ensino fundamental foram suspensas devido à pandemia. Também será aplicado um desconto nas contas de luz de cerca de 9 milhões de famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica. Um financiamento especial de R\$ 500 milhões (US\$ 93 milhões) será destinado ao Ministério da Cidadania para investimento em segurança alimentar e nutricional. Créditos para vários ministérios foram aprovados, especialmente para os ministérios da saúde e da educação, a fim de combater a pandemia.

<sup>14</sup> Lei 14.020/2020.

<sup>15</sup> Lei 13.999.

<sup>16</sup> Resolução Codefat 851, MPs 975 e 976.

#### e) Medidas governamentais em nível subnacional selecionadas

As iniciativas de assistência social no Brasil durante a pandemia não estão limitadas ao âmbito federal. Em tese, as medidas subnacionais buscam complementar os programas federais e têm a atenção voltada para as populações mais vulneráveis à crise econômica. O objetivo desta seção é apresentar algumas das medidas subnacionais relevantes que foram tomadas em resposta à COVID-19; esta pesquisa, que não é exaustiva, não busca revisar todas as iniciativas realizadas nos 27 estados e mais de 5 mil municípios brasileiros.

Niterói, localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, é um exemplo de cidade com ampla cobertura assistencial. Financiadas por um fundo soberano criado com receitas provenientes da atividade petrolífera, o município conseguiu implementar medidas que possibilitaram à população cumprir medidas de distanciamento social mais rígidas do que as observadas em outros municípios do estado. Por meio dos programas Renda Básica Temporária e Busca Ativa, o poder municipal oferece um auxílio financeiro temporário mensal de R\$ 500 (US\$ 94,7) para pessoas das categorias profissionais altamente impactadas pela pandemia, famílias de estudantes matriculados na rede pública municipal de ensino e famílias cadastradas no CadÚnico; adicionalmente, os MEIs que atuam na cidade também foram incluídos no programa. O prazo inicial de três meses do auxílio foi estendido até o final de 2020, e estima-se que 56 mil famílias serão beneficiadas por esses programas.

Paralelamente, foram lançadas iniciativas de apoio às pequenas e médias empresas. Através do Niterói Supera, um fundo de crédito emergencial foi desenvolvido em parceria com instituições financeiras para oferecer empréstimos sem juros que variam de R\$ 50 mil a R\$ 200 mil (US\$ 9,4 mil a US\$ 37,8 mil) para pequenas e médias empresas sediadas na cidade. Por meio do programa Empresa Cidadã, o município apoia empreendimentos com até 19 funcionários que se comprometem a não realizar demissões por seis meses, principalmente nos setores de comércio e serviços. A prefeitura, por sua vez, paga um salário mínimo para até nove funcionários durante cinco meses.

Os municípios de Maricá e Macaé (ambos no estado do Rio de Janeiro), que recebem receitas significativas da indústria petrolífera, utilizaram recursos próprios para auxiliar as populações mais vulneráveis. Macaé promoveu um programa de auxílio emergencial com valores mensais mais generosos (R\$ 800/US\$ 151,5 durante três meses) do que os oferecidos pela transferência emergencial de renda advinda do governo federal e se destina a trabalhadores formais e informais cujas atividades foram suspensas durante a pandemia. Em 2015, Maricá criou a Renda Básica de Cidadania, um programa de atendimento a famílias de baixa renda que utiliza uma moeda social própria, o mumbuca. Desde o início da pandemia, o valor repassado mensalmente aos 42,5 mil beneficiários passou de 130 mumbucas para 300 mumbucas (1 mumbuca é equivalente a R\$ 1,00). Mediante o Programa de Amparo ao Trabalhador, Maricá busca alcançar os trabalhadores informais e autônomos afetados pela crise. O município oferece um salário mínimo de R\$ 1.045 (US\$ 195), mas que é pago em mumbucas por três meses, com possibilidade de prorrogação por outros três meses, e a prefeitura estima que 6 mil trabalhadores receberão o benefício.

Entre as capitais, Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, se destaca pela criação de um fundo para enfrentar a crise gerada pela COVID-19; esse dinheiro é proveniente de doações, ajudas, contribuições de empresas, pessoas físicas ou jurídicas e transferências de recursos de municípios, agências, estados, governo federal e instituições internacionais. O Funcovid-19 oferece assistência financeira às famílias que não são beneficiárias de outros programas sociais, e as mensalidades variam entre R\$ 50 e R\$ 150 (US\$ 9,5 e US\$ 28,4) e duram três meses, com possibilidade de prorrogação por mais três meses. O fundo também foi usado para custear a compra de equipamentos, máquinas e materiais, além de pagar pelos serviços gerais necessários ao enfrentamento da COVID-19.

Alguns municípios das regiões Norte e Nordeste, nas quais residem cerca da metade dos beneficiários dos auxílios governamentais, também realizaram iniciativas, ainda que em menor escala. Salvador, capital da Bahia, promoveu

o programa Salvador para Todos, que proporciona um repasse mensal de R\$ 270 (US\$ 51) durante quatro meses para trabalhadores informais, taxistas e motoristas de aplicativos idosos. Manaus, capital do Amazonas, uma das cidades mais afetadas pela COVID-19 no Brasil, lançou alguns programas assistenciais: o Nossa Merenda oferta bolsas mensais de R\$ 50 reais (US\$ 9,5) para mais de 80 mil alunos de baixa renda da rede municipal de ensino e o Viva Centro Galeria Populares oferece um auxílio emergencial de R\$ 300 (US\$ 57) para catadores de lixo e microempreendedores durante dois meses.

As administrações estaduais também criaram programas sociais. No Amazonas, crédito subsidiado foi oferecido a trabalhadores autônomos, MEIs e micro, pequenas e médias empresas, e os amazonenses em situação de extrema vulnerabilidade de renda receberam um repasse mensal de R\$ 200 (US\$ 38) durante três meses, beneficiando aproximadamente 50 mil famílias. O governo de Rondônia concedeu auxílios semelhantes por meio da AmpaRO, que forneceu uma ajuda financeira de R\$ 200 (US\$ 38) durante três meses. O governo da Bahia implementou o Vale Alimentação Estudantil, um programa de transferência de renda mensal de R\$ 55 (US\$ 10,4) que favoreceu cerca de 800 mil alunos da rede estadual de ensino.

Como se trata de um problema intergovernamental complexo, a COVID-19 exigiu que os governos atuassem em todas as frentes em sincronia e de forma colaborativa (OCDE, 2020). No entanto, como as iniciativas expostas acima demonstram, os diferentes níveis de governo do Brasil não trabalharam conjuntamente para estabelecer medidas emergenciais coesas. Em vez disso, os governos federal, estadual e municipal implementaram suas próprias iniciativas, as quais muitas vezes se sobrepunham.

## 4. Auxílio emergencial, o mercado de trabalho e a pobreza durante a pandemia COVID-19

Esta seção analisa a cobertura e o direcionamento do auxílio emergencial do governo federal, seguida por uma discussão sobre o mercado de trabalho e os efeitos da pobreza.

### a) Cobertura do auxílio emergencial federal

Conforme apresentado na seção anterior, o auxílio emergencial do governo federal foi lançado como uma resposta à pandemia COVID-19. Fornece transferência de renda mensal para trabalhadores de baixa renda que atuam na economia informal, autônomos, MEIs e desempregados. A tabela 3, que se baseia em dados federais,<sup>17</sup> mostra que aproximadamente 53,9 milhões de pessoas – 25% da população brasileira – receberam a primeira rodada de benefícios<sup>18</sup> entre abril e maio de 2020. Desse total, 82,1% ganharam R\$ 600 por mês (US\$ 113,6), enquanto 18,2% receberam R\$ 1.200 (US\$ 227,3). A proporção de beneficiários que receberam os dois valores foi praticamente a mesma em agosto de 2020 (tabela 3). O valor de R\$ 600 corresponde ao 16º percentil da distribuição mensal dos rendimentos do trabalho em 2019.

A tabela 4, que também é baseada em dados federais<sup>19</sup>, mostra que 67,1 milhões de pessoas receberam o auxílio, incluindo o último pagamento da primeira fase do programa feito em agosto de 2020. Isso representa aproximadamente 31% da população total, demonstrando um sutil aumento em relação as 53,9 milhões de pessoas (25% da população) que haviam recebido o pagamento em julho de 2020. Se todos os membros familiares forem considerados, o Auxílio

<sup>17</sup> Dados retirados do Portal da Transparência, disponível em: [www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta?tipoBeneficio=6&ordenarPor=municipio&direcao=asc](http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta?tipoBeneficio=6&ordenarPor=municipio&direcao=asc)

<sup>18</sup> A partir desses dados, também identificamos 297.703 pedidos irregulares; o governo federal bloqueou o pagamento desses benefícios. Ademais, 6.138 pessoas que receberam o benefício devolveram o dinheiro.

<sup>19</sup> Dados obtidos no site do Portal da Transparência.

Emergencial beneficiou mais de 126 milhões de pessoas (60% da população brasileira). A maior parte desses novos beneficiários veio do Extra CadÚnico, e o valor total pago foi de R\$ 182,3 bilhões (US\$ 34,3 bilhões).

Identificar todos os indivíduos que são elegíveis para receber o auxílio não é uma tarefa fácil. A população brasileira é composta por indivíduos que são visíveis ao governo, ou seja, os que já foram registrados, incluindo os trabalhadores formais autônomos, que pagam impostos e contribuem para a previdência social, e as registradas no CadÚnico.

■ **Tabela 3.** Número de beneficiários (milhões) por programa e valor recebido

Maio de 2020					
Valor do benefício	Bolsa Família	CadÚnico (Exceto BF)	Extra CadÚnico	Total	% do total beneficiários
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
R\$ 600	13.1	9.0	22.1	44.3	82.10%
R\$ 1,200	6.1	1.2	2.4	9.7	17.90%
Total	19.2	10.2	24.5	53.9	100%
Agosto de 2020					
Valor do benefício	Bolsa Família	CadÚnico (Exceto BF)	Extra CadÚnico	Total	% do total beneficiários
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
R\$ 600	13.3	9.3	33.8	56.3	83.90%
R\$ 1,200	6.2	1.2	3.4	10.8	16.10%
Total	19.4	10.5	37.2	67.1	100%

Fonte: Portal de Transparência - Benefício ao cidadãos, elaborada pelos autores.

■ **Tabela 4.** Números totais do auxílio emergencial

Auxílio emergencial	Junho	Julho	Agosto
Total pago (R\$ bi)	38.1	115.7	182.3
Pagamentos devolvidos (R\$ bi)	0.0	0.1	0.1
Pagamentos bloqueados (R\$ bi)	0.2	0.8	4.6
Número de beneficiários (mi)	53.9	75.1	67.1
Número de pagamentos	até 2	até 4	até 5

Fonte: Portal de Transparência - Benefício ao cidadãos, elaborada pelos autores.

Contudo, algumas pessoas, embora elegíveis para a auxílio emergencial, não são facilmente identificadas. Um importante aspecto do programa federal é que, ao solicitar que os indivíduos se cadastrassem para receber o benefício, acabou revelando pessoas potencialmente vulneráveis que anteriormente não constavam em nenhum registro público oficial. Fazem parte desse grupo: indivíduos sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores autônomos informais e agricultores familiares de subsistência.

A tabela 3 usa dados oficiais para exibir o número de beneficiários do auxílio emergencial, e essas informações nos permitem dividi-los em três grupos: beneficiários do Bolsa Família, do CadÚnico (excluindo os que recebem o Bolsa Família) e do Extra CadÚnico. O último grupo inclui indivíduos que previamente não estavam cadastrados no CadÚnico e provavelmente não atendiam aos seus critérios de vulnerabilidade antes da COVID-19. Note que quase metade dos beneficiários vieram desse grupo.

A tabela 3 mostra ainda que em maio de 2020 aproximadamente 54 milhões de pessoas passaram a se beneficiar com a primeira rodada de transferências emergenciais (coluna d). Cerca de 19 milhões de pessoas receberam os pagamentos do Bolsa Família (coluna a), 10 milhões estavam registradas no CadÚnico, mas não eram beneficiárias do Bolsa Família (coluna b) e 24,5 milhões não estavam listadas anteriormente no CadÚnico (coluna c).

Devido à natureza contínua da pandemia da COVID-19, no dia 2 de setembro de 2020, o governo federal estendeu o auxílio até dezembro de 2020. A tabela 5 mostra o número de pagamentos estimados para cada beneficiário, condicionado ao mês em que o recebimento se iniciou. O valor pago após a prorrogação foi de R\$ 300 (US\$ 56), ou seja, metade do valor original. Todos receberam os cinco pagamentos iniciais, mas o número de transferências extras variou. O programa era válido somente até dezembro de 2020. Porém, após enfrentar duras críticas de diversos segmentos da sociedade brasileira e da opinião pública o governo federal retomou o pagamento do auxílio emergencial em abril de 2021; os valores dos benefícios, contudo, foram reduzidos em relação ao ano anterior.

■ **Tabela 5.** Cronograma de pagamentos do auxílio emergencial até dezembro de 2020

Primeiro pagamento dos beneficiários	Último pagamento do auxílio	Início da extensão do auxílio	Número de pagamentos do auxílio estendido
Abr-20	Ago-20	Set-20	4
Mai-20	Set-20	Out-20	3
Jun-20	Out-20	Nov-20	2
Jul-20	Nov-20	Dez-20	1

Fonte: Ministério da Cidadania, elaborado pelos autores.

#### b) Distribuição geográfica dos beneficiários do auxílio emergencial

Usando dados fornecidos pelo Portal da Transparência, é possível identificar a localização dos beneficiários do auxílio. A tabela 6 mostra a distribuição dos beneficiários em todo o país. Para cada estado, a coluna (b) indica a porcentagem de beneficiários no estado em relação ao número total de beneficiários, enquanto a coluna (d) mostra a porcentagem de beneficiários no estado em termos da respectiva população. Como já era esperado, os beneficiários (como porcentagem das respectivas populações) estão concentrados principalmente nos municípios do Norte e Nordeste do Brasil, que são as regiões mais pobres do país.

A distribuição dos beneficiários do Bolsa Família e do Extra CadÚnico revela um contraste nítido, conforme mostrado nas figuras 10.1-12.2 (Apêndice E). Enquanto os beneficiários do Bolsa Família estão concentrados nos estados do Norte e Nordeste, o último grupo – aqueles que foram recentemente incluídos como vulneráveis e que não faziam parte do CadÚnico – concentram-se principalmente na região Centro-Oeste.

■ **Tabela 6.** Beneficiários por estado

Estado	"Beneficiários (em milhões)"	% do total de beneficiários [1]	"Estimativa populacional (2019 - em milhões) [2]"	% da população estadual [3]
	(a)	(b)	(c)	(d)
<b>Norte</b>				
Rondônia	0.6	0.90%	1.8	33.90%
Acre	0.3	0.50%	0.9	36.80%
Amazonas	1.5	2.30%	4.1	37.30%
Roraima	0.2	0.40%	0.6	39.10%

Pará	3.3	4.90%	8.6	38.40%
Amapá	0.3	0.50%	0.8	37.80%
Tocantins	0.5	0.80%	1.6	33.70%
<b>Nordeste</b>				
Maranhão	2.7	4.00%	7.1	38.20%
Piauí	1.3	1.90%	3.3	39.90%
Ceará	3.5	5.20%	9.1	38.00%
Rio Grande do Norte	1.3	1.90%	3.5	36.20%
Paraíba	1.5	2.30%	4.0	37.90%
Pernambuco	3.6	5.40%	9.6	37.80%
Alagoas	1.2	1.80%	3.3	36.60%
Sergipe	0.9	1.30%	2.3	37.40%
Bahia	5.8	8.60%	14.9	38.80%
<b>Sudeste</b>				
Minas Gerais	6.3	9.40%	21.2	29.90%
Espírito Santo	1.3	1.90%	4.0	32.20%
Rio de Janeiro	5.6	8.40%	17.3	32.50%
São Paulo	12.7	18.90%	45.9	27.60%
<b>Sul</b>				
Paraná	3.2	4.80%	11.4	28.00%
Santa Catarina	1.7	2.50%	7.2	23.30%
Rio Grande do Sul	2.8	4.10%	11.4	24.20%
<b>Centro-Oeste</b>				
Mato Grosso do Sul	0.8	1.30%	2.8	30.40%
Mato Grosso	1.1	1.70%	3.5	32.10%
Goiás	2.3	3.40%	7.0	32.50%
Distrito Federal	0.8	1.20%	3.0	25.70%
<b>Brasil (Total)</b>	<b>67.1</b>	<b>100%</b>	<b>210.1</b>	<b>31.90%</b>

Fonte: Portal de Transparência, IBGE, elaborada pelos autores.

[1] (b) = (a) / Total \* 100

[2] Estimativa populacional, IBGE.

[3] (d) = (a) / (c) \* 100

Usamos também a base de dados da Pnad-C para calcular o tamanho da população elegível para o auxílio e o número de grupos que se enquadram como visíveis e invisíveis. A pesquisa domiciliar usual do governo federal é a Pnad Contínua (Pnad-C)<sup>20</sup>, a qual tem como objetivo fornecer indicadores sobre as mudanças na força de trabalho brasileiro. O governo realizou a pesquisa de maio de 2020 por telefone e incluiu sete questões sobre a pandemia da COVID-19 e seus efeitos sobre população, rebatizando-a de Pnad-COVID19, para indicar que ela foi realizada durante a pandemia. Usando as informações desta pesquisa, aplicamos as regras de elegibilidade para o auxílio emergencial e estimamos que o tamanho da população elegível totalizava 29,2 milhões de domicílios. A Pnad-COVID19 também incluiu uma questão sobre as famílias terem ou não se beneficiado do auxílio emergencial, e, com base nas respostas, descobrimos que 27,6 milhões de famílias responderam que sim.

<sup>20</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) reúne informações sobre os domicílios brasileiros; dessa forma, monitora as oscilações do mercado de trabalho e fornece análises socioeconômicas da população. Para mais informações sobre a Pnad-C, ver: [www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/16833-monthly-dissemination-pnadc1.html?=&t=o-que-e](http://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/16833-monthly-dissemination-pnadc1.html?=&t=o-que-e)

Para monitorar melhor os potenciais grupos impactados pelo auxílio, construímos duas categorias, os “visíveis” e os “invisíveis”. Também dividimos os “visíveis” em três subgrupos: i) Bolsa Família (BF), composto de beneficiários do BF; ii) CadÚnico, composto de quem recebe o BPC<sup>21</sup> e cuja renda domiciliar per capita seja inferior a meio salário mínimo (excluindo beneficiários do BF); e iii) potenciais MEIs e contribuintes individuais da segurança social, composto por trabalhadores informais e autônomos.

Além disso, utilizando a Pnad-COVID19, podemos estimar a quantidade de “invisíveis”, que são os indivíduos não incluídos em nenhum cadastro federal oficial, mas que provavelmente se encontram em situação de vulnerabilidade social e devem receber assistência governamental. Num esforço para identificar essas pessoas, criamos um grupo de indivíduos que não possuem carteira assinada, desempregados, trabalhadores desalentados<sup>22</sup>, os que não contribuem com o sistema de seguridade social, trabalhadores e empregadores informais e autônomos.

A tabela 7 exhibe as informações sobre os dois grupos.

#### ■ Tabela 7. Visíveis e as invisíveis

Grupos	Indivíduos elegíveis <sup>1</sup> – (em milhões)							
	Pnad-Covid19				Pnad-C 2019			
	Urbano	%	Rural	%	Urbano	%	Rural	%
Visíveis	28.9	79.1	9	85.7	29	77.7	9.5	88.4
BF <sup>2</sup>	9.7	26.6	4.3	40.4	11.2	30	5.9	55
CadÚnico (exceto BF)	16.5	45.1	4.3	40.8	16	43	3.2	30
MEIs e Contribuintes Individuais <sup>3</sup>	2.7	7.4	0.5	4.6	1.8	4.7	0.4	3.4
Invisíveis	5.4	14.7	1.2	11.7	8.4	22.5	1.3	12
Conta-própria	3.3	9.2	0.7	6.9	3.4	9.1	0.5	4.7
Informais <sup>4</sup>	2	5.6	0.5	4.9	2.8	7.4	0.6	5.5
Desempregados	1.6	4.3	0.1	1.1	1.9	5.1	0.1	0.9
Desalentados	0.7	1.9	0.2	1.5	0.3	0.9	0.1	0.9
Total	36.5	93.8	10.5	100	37.3	100	10.8	100

Fonte: Pnad-COVID19, IBGE, elaborado pelos autores.

1 Aplicando os pesos amostrais e os requisitos para o recebimento do Auxílio Emergencial.

2 BF: Uma vez que não é possível diferenciar na Pnad-COVID quem é o indivíduo que recebe o benefício. Nós consideramos todos os indivíduos no mesmo domicílio, na Pnad-C 2019, como beneficiários do Bolsa Família (para permitir a comparabilidade).

3 Contribuintes individuais: trabalhadores domésticos, setor privado, trabalhadores auxiliares e trabalhadores em casa que contribuem para o INSS.<sup>4</sup>

Informais: trabalhadores domésticos, setor privado, trabalhadores auxiliares e trabalhadores em casa que não contribuem para o INSS.

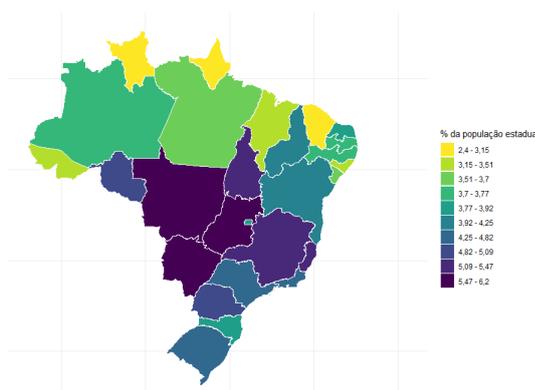
A tabela 7 mostra ainda que há 6,6 milhões de pessoas “invisíveis”, entre as áreas urbanas e rurais, segundo estimativa feita a partir dos dados da Pnad-COVID19. Uma outra base de dados, a Pnad-C 2019, também pode ser utilizada para estimar esses números e verificar as suas consistências. A estimativa a partir desses dados gera um total de 9,7 milhões de indivíduos invisíveis, tanto de áreas urbanas quanto de rurais.

<sup>21</sup> Esse benefício é concedido a pessoas de baixa renda que não contribuem para a previdência social, mas são portadoras de deficiência, ou a idosos, também de famílias de baixa renda, com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo.

<sup>22</sup> O IBGE define os desalentados como desempregados que estão disponíveis para trabalhar, mas que desistiram de procurar trabalho por vários motivos, que incluem falta de empregos, incompatibilidade entre as exigências do trabalho e as qualificações do candidato, idade indesejada (muito jovem ou muito velho) ou falta de experiência.

Os “invisíveis” estão concentrados na região Centro-Sul do país. Isso pode ser explicado pelo fato de que alguns programas sociais, como o Bolsa Família, já atingiram uma grande parcela da população vulnerável no Norte e Nordeste do país (ver figura 3), portanto, esses beneficiários já fazem parte do grupo de “visíveis”.

■ **Figura 3.** Os brasileiros “invisíveis” (2020)



Fonte: Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

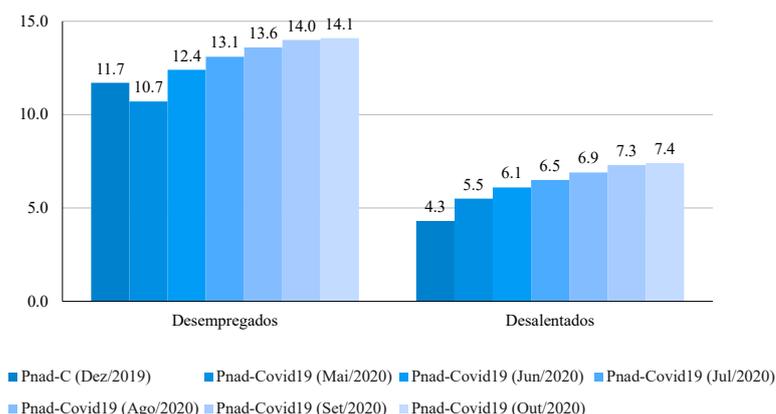
Dessa forma, embora o Brasil tenha criado e expandido seu sistema de proteção social, que cobre uma grande parcela da população, antes da crise da COVID-19, um número significativo de pessoas ainda permanece fora do alcance do sistema de proteção social. Numa perspectiva governamental, esses indivíduos podem ser facilmente vistos e verificados. Além dos efeitos diretos do Auxílio Emergencial, garantindo renda aos beneficiários durante a pandemia, ele também oferece uma ótima oportunidade para dar visibilidade aos invisíveis e incluí-los no sistema de proteção social.

#### c) O mercado de trabalho durante a COVID-19: um olhar mais atento à Pnad-COVID19

Conforme mencionado na seção anterior, a base de dados da Pnad-COVID19 reúne informações importantes sobre as condições da força de trabalho e os impactos da pandemia no mercado de trabalho. Para fins de comparação, esta seção também usa dados retirados de uma pesquisa domiciliar com periodicidade regular realizada pelo governo brasileiro, a Pnad-C. De modo geral, as condições do mercado de trabalho à época da Pnad-COVID19 de outubro de 2020 eram piores do que as da primeira pesquisa, que é de maio de 2020. Com o fim do programa de auxílio, mais pessoas passaram a procurar emprego, o que aumentou a População Economicamente Ativa (PEA) e a taxa de desemprego.

A figura 4 apresenta um retrato da população em idade ativa no Brasil, comparando os dados das pesquisas domiciliares regulares realizadas antes do surto da COVID-19 (Pnad-C de dezembro de 2019) com os dados coletados pela Pnad-COVID19 em maio e outubro de 2020. A figura 4 mostra que a PEA diminuiu de 107 milhões, em dezembro de 2019, para 94,5, em maio de 2020, atingindo seu nível mais baixo em julho de 2020 (93,7 milhões) e subindo para 97,9 milhões em outubro de 2020. Observe que a população ocupada seguiu na mesma direção, caindo de cerca de 94,6 milhões de trabalhadores, em dezembro de 2019, para 81,5 milhões, em julho de 2020, e voltou a ter um ligeiro aumento, se aproximando do nível do início da pandemia, atingindo 84,1 milhões em outubro de 2020 (ver figura 5).

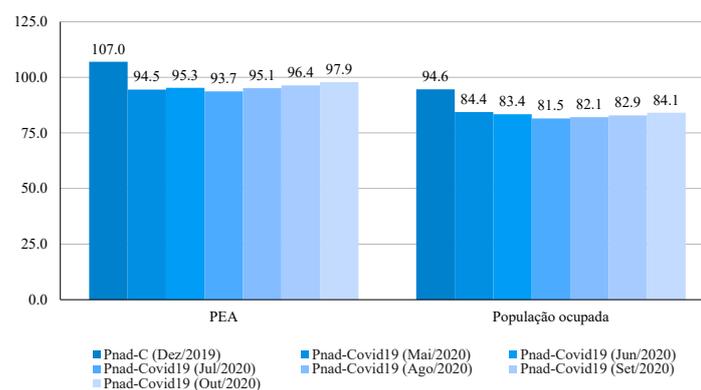
Figura 4. PEA e população ocupada (em milhões)



Fonte: Pnad-C, Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

A taxa de desemprego pode ter sido menor no início da pandemia (maio de 2020) do que durante os períodos anteriores porque as pessoas desistiram de procurar emprego e, então, não foram incluídas na PEA. Segundo dados da Pnad-COVID19, a população não economicamente ativa<sup>23</sup> totalizou 72,7 milhões de pessoas em outubro. Esse grupo incluiu 24,8 milhões de indivíduos, em outubro, que gostariam de trabalhar, mas não procuraram emprego (força de trabalho potencial). Além disso, a taxa de desalento dentro desse grupo passou de 5,5% (5,5 milhões de pessoas), em maio de 2020, para 7,4% em outubro de 2020 (7,8 milhões de pessoas) – ver figura 5.

Figura 5. Taxas de desemprego e de desalento



Fonte: Pnad-C, Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

Utilizando dados das Pnad-COVID19 de maio e outubro de 2020, respectivamente, as tabelas 8 e 9 mostram a composição da PEA no Brasil, que inclui todos os indivíduos empregados (população ocupada, coluna b) e todos os indivíduos desempregados (população desocupada, coluna f). Como parte da população ativa, a coluna c também mostra o número de trabalhadores que estão trabalhando de maneira remota e os que estão afastados devido à

<sup>23</sup> Esse grupo inclui todas as pessoas que não estavam empregadas nem desempregadas.

pandemia (coluna d). Trabalhadores desalentados<sup>24</sup> também são mostrados na coluna (h). Todos esses grupos são divididos por gênero, área (urbana x rural), cor ou raça, nível de escolaridade e idade.

A PEA é relativamente bem equilibrada entre homens e mulheres, e a maioria vive em áreas urbanas, é não branca e é composta sobretudo de trabalhadores com ensino fundamental incompleto, ensino médio completo ou ensino superior completo. A maioria das pessoas que fazem parte da PEA tem entre 30 e 49 anos de idade.

Ademais, 18,6% da população ativa estava afastada do trabalho em maio de 2020 devido à pandemia (coluna e). Em outubro de 2020, esse número caiu para 2,8%. A população ocupada que trabalhava de maneira remota caiu de cerca de 10%, em maio de 2020, para 9,0% (tabela 8, coluna c como porcentagem da coluna b) em outubro de 2020 (tabela 9, coluna c como porcentagem da coluna b). Além disso, mais de 27% dos trabalhadores com mais de 60 anos estavam afastados do trabalho devido à pandemia (coluna e) – eles se mantêm como o grupo com mais pessoas afastadas (segundo uma classificação etária), mas o percentual caiu para 7,2%.

A taxa de desemprego atingiu 10,7% (tabela 8, coluna g) em maio de 2020 e subiu para 14,4% em outubro (tabela 9, coluna g – sem o ajuste sazonal). Em outubro de 2020, essa taxa permaneceu maior entre mulheres (17,1%), pessoas não brancas (16,1%) e trabalhadores com ensino médio incompleto (22,8%).

Além disso, a taxa de desalento<sup>25</sup> entre esses grupos é superior à taxa geral (7,6%) e mostra uma discrepância considerável entre os diferentes grupos. Por exemplo, a taxa de desalento entre as mulheres está acima dos 10%, enquanto é de 3,6% entre os homens. A diferença entre os grupos urbano e rural também é significativa, e as taxas são de 5,9% e 17,7%, respectivamente. Entre os não brancos, ela é de 9,3%, que representa quase o dobro da dos brancos. Por fim, a taxa de desalento entre os trabalhadores mais jovens (de 14 a 29 anos) é de 9,4%, a maior entre todos os subgrupos etários. No apêndice C, análises adicionais são feitas sobre os jovens que não estudam, trabalham ou se profissionalizam (“nem-nem”)<sup>26</sup>.

■ Tabela 8. Pnad-COVID19 (maio/2020) – Emprego por gênero, região, cor, escolaridade e idade

(em milhares)	População economicamente ativa (PEA)* <sup>1</sup>	População ocupada*	Trabalho Remoto* <sup>2</sup>	Afastado devido a pandemia* <sup>2</sup>	Afastados em % da população ocupada	População Desempregada*	Taxa de desemprego (% da PEA)	Desalento*	Taxa de desalento* <sup>3</sup>
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
Total	94,533	84,404	8,709	15,725	18.6	10,129	10.7	5,451	5.5
<b>Gênero</b>									
Homem	53,400	48,284	4,040	7,249	15	5,116	9.6	1,553	2.8
Mulher	41,133	36,120	4,670	8,476	23.5	5,013	12.2	3,898	8.7
<b>Região</b>									
Urbano	83,370	74,410	8,490	14,375	19.3	9,061	10.9	3,856	4.4
Rural	11,054	9,994	212	1,342	13.4	1,067	9.7	1,594	12.6
<b>Raça/Etnia</b>									
Branco	43,231	39,243	5,550	6,326	16.1	3,988	9.2	1,702	3.8
Não-branco	51,302	45,161	3,159	9,399	20.8	6,141	12	3,749	6.8

<sup>24</sup> Eles não fazem parte da PEA.

<sup>25</sup> A fórmula para calcular a taxa de desalento é: desalentados/(PEA + desalentados).

<sup>26</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define esse grupo como indivíduos que não estudam, trabalham ou se profissionalizam. A faixa etária que usamos é mais ampla, já que a OIT usa o indicador SDG 8.6.1 (a proporção de jovens, com idades entre 15-24 anos, que não estudam, trabalham ou se profissionalizam).

Educação									
Sem Instrução	1,223	1,037	3	190	18.3	185	15.2	192	13.6
Fundamental (incompleto)	16,222	14,353	67	2,770	19.3	1,870	11.5	1,653	9.2
Fundamental (completo)	6,760	6,058	68	1,183	19.5	702	10.4	460	6.4
Ensino Médio (incompleto)	8,440	7,015	98	1,497	21.3	1,425	16.9	713	7.8
Ensino Médio (completo)	32,763	28,948	1,124	5,716	19.7	3,815	11.6	1,886	5.4
Ensino Superior (incompleto)	7,569	6,624	1,010	1,274	19.2	945	12.5	218	2.8
Ensino Superior (completo)	16,927	15,871	4,340	2,543	16.0	1,057	6.2	307	1.8
Pós-graduação, mestrado, doutorado	4,629	4,499	2,000	553	12.3	130	2.8	21	0.5
Idade									
14-29	26,349	21,503	1,953	3,987	18.5	4,846	18.4	2,021	7.1
30-49	47,613	43,746	4,968	7,483	17.1	3,867	8.1	2,317	4.6
50-59	14,564	13,574	1,235	2,730	20.1	990	6.8	759	5.0
60 +	6,008	5,581	552	1,525	27	427	7.1	354	5.6

Fonte: Pnad-Covid19, developed by the authors.

1 Aplicando os pesos amostrais.

1. (a) = (b) + (f)

2. (c) e (d) compõe (b).

3. (% of PEA + Desalento)

■ Tabela 9. Pnad-COVID19 (outubro/2020) – Emprego por gênero, região, cor, escolaridade e idade

(em milhares)	População economicamente ativa (PEA)* <sup>1</sup>	População ocupada*	Trabalho remoto* <sup>2</sup>	Afastado devido a pandemia* <sup>2</sup>	Afastados em % da população ocupada	População desempregada*	Taxa de desemprego (% da PEA)	Desalento*	Taxa de desalento* <sup>3</sup>
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
Total	95,264	84,134	7,596	2,341	2.8	13,763	14.4	7,825	7.6
Gênero			9						
Homem	55,724	49,192	3,273	897	1.8	6,532	11.7	2,063	3.6
Mulher	42,173	34,942	4,323	1,444	4.1	7,231	17.1	5,762	12
Região									
Urbano	86,803	74,522	7,361	2,139	2.9	12,281	14.1	5,444	5.9
Rural	11,094	9,612	235	202	2.1	1,482	13.4	2,381	17.7
Raça/Etnia									
Branco	44,199	39,128	4,843	968	2.5	5,071	11.5	2,302	5
Não-branco	53,698	45,006	2,753	1,373	3.1	8,692	16.2	5,523	9.3
Educação									
Sem Instrução	1,154	964	2	32	3.3	190	16.5	237	17
Fundamental (incompleto)	16,325	13,980	50	303	2.2	2,345	14.4	2,338	12.5
Fundamental (completo)	6,801	5,903	47	166	2.8	898	13.2	651	8.7
Ensino Médio (incompleto)	9,140	7,059	73	198	2.8	2,081	22.8	1,017	10
Ensino Médio (completo)	34,246	28,816	822	833	2.9	5,430	15.9	2,763	7.5
Ensino Superior (incompleto)	8,340	7,009	831	216	3.1	1,331	16	346	4.0

Ensino Superior (completo)	16,892	15,619	3,837	471	3	1,273	7.5	422	2.4
Pós-graduação, mestrado, doutorado	5,000	4,786	1,934	122	2.6	214	4.3	52	1.0
<b>Idade</b>									
14-29	28,244	21,542	1,577	488	2.3	6,701	23.7	2,915	9.4
30-49	49,068	43,746	4,331	1,004	2.3	5,322	10.8	3,433	6.5
50-59	14,743	13,428	1,173	457	3.4	1,316	8.9	1,057	6.7
60 +	5,843	5,418	514	392	7.2	424	7.3	420	6.7

Fonte: Pnad-Covid, elaborada pelos autores.

\*Aplicação de amostragem de peso

1. (a) = (b) + (f)

2. (c) e (d) compõe (b).

3. (% of PEA + Desalento)

Com base nas tabelas 8 e 9, podemos dividir a população ocupada em sete categorias: trabalhadores do setor privado; trabalhadores do setor público; trabalhadores domésticos; membros do exército e outros funcionários públicos; empregadores; autônomos; e trabalhadores domésticos que trabalham com ou para parentes ou outros membros da família sem receber um salário<sup>27</sup>. Adicionalmente, o setor privado, o setor público e os trabalhadores domésticos podem ser subdivididos em trabalhadores formais e informais<sup>28</sup>.

As categorias elegíveis para o auxílio emergencial representam uma parcela significativa da população ocupada. As tabelas 10 e 11 (ambas na coluna d) mostram que, em maio de 2020 e outubro de 2020, respectivamente, os trabalhadores informais do setor privado constituíam 9,6% e 10,1% da população ocupada<sup>29</sup>, os trabalhadores domésticos e auxiliares de limpeza informais somavam 3,8% e 3,3%, os autônomos representavam 29% e 28,2% e os que trabalhavam com parentes eram de 1,4% e 1,6%. Conjuntamente, eles compunham 43,9% e 43,2% do total da população ocupada em maio de 2020 e outubro de 2020, respectivamente.

■ **Tabela 10.** Pnad-COVID19 (maio/2020) – Emprego por categoria de trabalho

(em milhares)	População economicamente ativa (PEA)	População ocupada			% da População ocupada
		Total	até 1/2 salário mínimo per capita	> 1/2 salário mínimo per capita	(d)
		(a)	(b)	(c)	
	94,533	84,404	24,733	59,672	100.00%
Setor Privado		39,324	9,455	29,869	46.60%
Formal (a)		31,244	6,233	25,011	37.00%
Informal (b)		8,080	3,222	4,858	9.60%
Setor Público		4,568	826	3,742	5.40%
Formal (c)		2,422	313	2,108	2.90%
Informal (d)		2,146	512	1,633	2.50%
Domésticas		4,459	2,193	2,266	5.30%
Formal		1,226	374	853	1.50%

<sup>27</sup> Essas categorias são definidas pelo IBGE.

<sup>28</sup> As subcategorias dos formais e informais, como definidas pelo IBGE, incluem, respectivamente, trabalhadores registrados e não registrados. É importante destacar que informal é diferente de autônomo: um empregado informal trabalha numa empresa, mas sem contrato, enquanto o autônomo trabalha para por conta própria e sob demanda.

<sup>29</sup> Isso é feito pela divisão de cada valor da categoria representado na coluna (a) pela população ativa total, que é de 84,4 milhões.

Informal		3,232	1,819	1,413	3.80%
Militares e outros funcionários públicos		7,604	609	6,995	9.00%
Empregador		2,728	369	2,359	3.20%
Conta-própria		24,509	10,570	13,939	29.00%
Trabalha em casa com familiares		1,213	710	502	1.40%

Fonte: Pnad-Covid19, elaborada pelos autores.

■ Tabela 11. Pnad-COVID19 (outubro/2020) – Emprego por categoria de trabalho

(em milhares)	População economicamente ativa (PEA)	População ocupada			% da População ocupada
		Total	até 1/2 salário mínimo per capita	> 1/2 salário mínimo per capita	(d)
		(a)	(b)	(c)	
	95,264	84,134	18,095	66,039	100.00%
Setor Privado		40,296	7,625	32,671	47.90%
Formal (a)		31,809	4,816	26,993	37.80%
Informal (b)		8,487	2,809	5,678	10.10%
Setor Público		4,171	672	3,499	5.00%
Formal (c)		2,064	217	1,847	2.50%
Informal (d)		2,107	455	1,652	2.50%
Domésticas		4,033	1,509	2,525	4.80%
Formal		1,215	261	955	1.40%
Informal		2,818	1,248	1,570	3.30%
Militares e outros funcionários públicos		7,926	538	7,388	9.40%
Empregador		2,634	146	2,488	3.10%
Conta-própria		23,703	6,896	16,808	28.20%
Trabalha em casa com familiares		1,370	710	660	1.60%

Fonte: Pnad-COVID19, elaborada pelos autores.

#### d) A pobreza e o auxílio emergencial

Esta seção investiga a importância do auxílio emergencial na atenuação da pobreza. Usamos as medidas de pobreza propostas por Foster, Greer e Thorbecke (1984); são elas: a incidência (taxa) da pobreza, o hiato de pobreza e a severidade da pobreza. Construímos essas medidas para o Brasil a partir dos dados disponíveis da Pnad-COVID19 e da Pnad-C de 2019<sup>30</sup>.

A tabela 12<sup>31</sup> mostra os indicadores de pobreza anteriores à crise da COVID-19, e a tabela 13 estima esses indicadores após o início da pandemia e com o auxílio emergencial em vigência (utilizando a variável de renda familiar per capita,

<sup>30</sup> Também construímos essas medidas para todos os estados brasileiros (tabelas 21-23), que são apresentadas no apêndice D. Detalhes metodológicos sobre as medidas de pobreza podem ser encontrados no apêndice D.

<sup>31</sup> Os resultados sobre a pobreza apresentados nas tabelas a seguir utilizam a Pnad-C 2019 e a Pnad-COVID19, respectivamente, com a renda ajustada para 2020 pelo IPC.

intitulada renda familiar ex post) e também após a prorrogação do programa.<sup>32</sup> Na tabela 13, investigamos ainda quais seriam as taxas de pobreza na ausência do auxílio emergencial. Para tanto, construímos um cenário hipotético, no qual estimamos qual seria a renda familiar per capita sem o auxílio (representada pela variável renda familiar per capita ex ante<sup>33/34</sup>). A renda familiar per capita ex post é a renda familiar sem nenhuma dedução, ou seja, o valor real declarado pela família, incluindo o auxílio.<sup>35</sup>

No geral, nossa estimativa indica que o auxílio emergencial foi muito eficaz na atenuação da pobreza. As tabelas 12 e 13 mostram que, sem o auxílio, mais de 40% e 35% da população brasileira estaria vivendo abaixo da linha da pobreza, respectivamente, em maio e outubro de 2020. Esses valores são mais altos do que a taxa de pobreza de 2019<sup>36</sup>, que foi de 30,8%, conforme indicado pela Tabela 12. Já com o auxílio emergencial, a taxa caiu para 25,5% em maio e se manteve estável em outubro (24,6%).

A taxa de pobreza extrema em 2019 foi de 9,4%. A renda ex ante subiu para 16,9% (tabela 13, coluna d) em 2020 sem o auxílio emergencial. Na verdade, considerando a renda ex post, a pobreza extrema caiu para 3,7% em maio de 2020 (tabela 13, coluna d) e foi de 3,8% em outubro de 2020. Do mesmo modo, o hiato de pobreza em 2019 foi de 0,147, mas aumentaria para 0,228 (tabela 13, coluna b) em maio de 2020 sem o auxílio; considerando a renda ex post, entretanto, ele caiu para 0,094 (tabela 13, coluna b) em maio de 2020 e ficou no mesmo nível em outubro de 2020. A severidade da pobreza era de 0,096 em 2019 e aumentou para 0,171 (tabela 13, coluna c) em 2020 sem o auxílio, mas, com a inclusão da renda ex post, ela foi de 0,054 (tabela 13, coluna c) tanto em maio quanto em outubro de 2020.

Os indicadores de pobreza extrema e pobreza extrema nacional seguem trajetórias similares. Eles diminuem quando se considera a renda ex post e aumentam se estimados com a renda ex ante.

O auxílio emergencial, portanto, teve um impacto muito significativo sobre a pobreza e na garantia de renda às famílias brasileiras atingidas pela pandemia da COVID-19. Contudo, o custo para manter essas transferências é extremamente alto e, do ponto de vista fiscal, provavelmente não será sustentável a médio e longo-prazo.

#### ■ Tabela 12. Indicadores de pobreza baseados na renda familiar per capita (Pnad-C 2019)

Cenário pré-pandemia	Pobreza			Extrema pobreza			Extrema pobreza nacional		
	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
PNAD-C 2019	0.308	0.147	0.096	0.094	0.05	0.035	0.161	0.081	0.056

Fonte: Pnad-C 2019 -elaborada pelos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 151 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a \$ 438, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 255.

<sup>32</sup> Observe que de setembro a dezembro de 2020, o pagamento do auxílio foi ajustado para R\$ 300.

<sup>33</sup> Ou a renda familiar per capita menos o valor do auxílio recebido pela família.

<sup>34</sup> Se a família não declarar receitas recebidas através do auxílio do governo, não subtraímos nenhuma quantia da renda familiar.

<sup>35</sup> Os valores recebidos pelos beneficiários são autodeclarados. Temos, então, casos de pessoas que recebem R\$ 300 e outras que recebem R\$ 600.

<sup>36</sup> Aqui utilizamos a renda per capita sem deduções, já que não houve auxílio emergencial durante esse período.

■ Tabela 13. Indicadores de pobreza baseados na renda familiar per capita (Pnad-COVID19)

PNAD-COVID19	Pobreza			Extrema pobreza			Extrema pobreza nacional		
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade
(Mai 2020)									
Renda ex ante	0.41	0.228	0.171	0.169	0.121	0.103	0.242	0.156	0.126
Renda ex post	0.255	0.094	0.054	0.037	0.025	0.022	0.09	0.04	0.029
(Out 2020)									
Renda ex ante	0.365	0.19	0.14	0.138	0.096	0.084	0.205	0.125	0.102
Renda ex post	0.252	0.095	0.054	0.053	0.019	0.014	0.105	0.041	0.025

Fonte: Pnad-COVID19 -elaborada pelos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 151 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a \$ 438, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 255.

#### e) Focalização do auxílio emergencial

Demonstramos que o programa federal de auxílio emergencial é um amplo programa de transferência de renda que foi implementado num intervalo curto de tempo e integrou muitas pessoas e famílias vulneráveis que nunca tinham feito parte do sistema de proteção social. No entanto, as circunstâncias da sua implementação e o seu objetivo de alcançar as populações carentes o mais rápido possível aumentaram o risco de inclusão de grupos que, na verdade, não eram elegíveis para o programa. Isso elevou o seu custo a um valor acima do que era realmente necessário. Esta seção investiga a extensão dos erros de inclusão e exclusão na implementação do programa com a intenção de compreender os meios de melhorar a sua eficiência. Conforme mencionado na seção anterior, as informações da Pnad-COVID19 podem ser utilizadas para determinar se um domicílio tem direito de receber o auxílio. Além disso, a partir dos requisitos de elegibilidade, podemos formar um grupo de famílias potencialmente elegíveis, dadas as informações disponíveis sobre elas, e realizar uma análise de focalização<sup>37</sup>. Elaboramos os seguintes indicadores: (i) proporção de famílias elegíveis incluídas corretamente (PI); proporção de famílias elegíveis erroneamente excluídas (PE, erro tipo I); (iii) proporção de famílias inelegíveis incluídas erroneamente (NPI, erro tipo II); e (iv) proporção de famílias corretamente excluídas (NPE).

A tabela 14 mostra que em maio e outubro de 2020, respectivamente, 21,3% e 23,6% das famílias que receberam o benefício não eram, de fato, elegíveis. O erro tipo I – famílias elegíveis ao benefício que não o receberam – caiu de 35,8% em maio de 2020 para 28,7% em outubro. O Bolsa Família apresenta erros de direcionamento semelhantes (21,9% e 39,0%, respectivamente), conforme demonstrado por Souza, et al. (2013). Esses resultados podem ser influenciados pelo fato de que os beneficiários do Bolsa Família são elegíveis para receber o Auxílio Emergencial e, como mostra a tabela 2 na seção anterior, eles representam uma parcela significativa dos beneficiários (cerca de 36%).

<sup>37</sup> Isso é explicado mais detalhadamente no apêndice A.

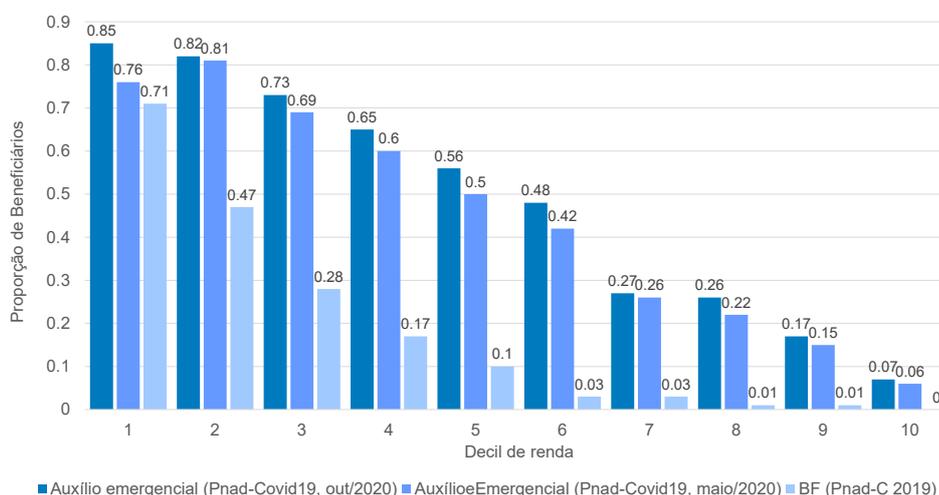
■ Tabela 14. Análise de focalização – auxílio emergencial\*

Variáveis	Pnad-COVID19	Número de famílias	Pnad-COVID19	Número de famílias
	Maio 2020	(em milhões)	Out/2020	(em milhões)
PI	64.20%	18.8	71.40%	20.5
PE (erro do tipo I)	35.80%	10.5	28.70%	8.2
NPI (erro do tipo II)	21.30%	8.9	23.60%	10.2
NPE	78.70%	32.8	76.40%	33

\*Análise em nível familiar.  
Fonte: Pnad-Covid19, IBGE - estimativas próprias.

A análise da distribuição dos beneficiários por renda familiar per capita mostra que, em maio de 2020, eles estavam altamente concentrados nos primeiros seis decis de renda, variando de mais de 40% no sexto decil a 76% no primeiro (a maior concentração, que é de 81%, está no segundo decil). Mesmo no decil superior, a proporção de beneficiários foi de 6% (ver figura 6<sup>38</sup>). As proporções foram semelhantes em outubro, com o primeiro decil aumentando para mais de 80%. O Bolsa Família, por outro lado, apresenta maior concentração nas rendas mais baixas, alcançando 71% do decil inferior, 41% do segundo decil e menos de 1% do decil superior, enquanto o Auxílio Emergencial ainda incluía 7% deste último decil em outubro de 2020.

■ Figura 6. Proporção de beneficiários por decil da renda ex ante



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da Pnad-COVID19 e Pnad-C Anual, 1ª entrevista (2019)

O apêndice F compara os principais níveis de renda alcançados pelo auxílio emergencial e os confronta com os do Bolsa Família (figura 15). Ademais, as figuras 16, 17 e 18 do apêndice F mostram a distribuição do indicador de direcionamento para  $\alpha = 1$  (alcance),  $\alpha = 0$  (precisão) e  $\alpha = 0,5$  (combinação dos dois casos anteriores), usando os dados da Pnad-COVID19 de outubro de 2020<sup>39</sup>. Em concordância com os resultados obtidos sobre o Bolsa Família

38 A divisão dos decis é apresentada no apêndice B.

39 Isso é explicado de forma mais detalhada no Apêndice A, mas, resumidamente, o alcance é dado por [PI – PE], enquanto a precisão é dada por [NPI – NPE]; ou seja, mede o quanto o programa está incluindo e excluindo corretamente.

(SOUZA *et al.*, 2013a), os estados das regiões Nordeste e Norte atingem uma gama maior de famílias, enquanto a focalização nos estados do Sul e Sudeste é mais preciso. Esse contraste evidencia o trade-off existente entre o alcance da cobertura que um programa pode alcançar e a precisão do seu direcionamento.

f) Análise de um cenário alternativo: limitando o auxílio emergencial ao CadÚnico

Como apresentado ao longo do artigo, o programa federal de auxílio emergencial forneceu assistência emergencial com o objetivo de reduzir os impactos da COVID-19 sobre a população vulnerável do Brasil. Isso resultou na extensão da cobertura governamental para incluir os “invisíveis” como parte do grupo identificado como vulnerável, os quais, até então, não tinham sido beneficiados pelos programas sociais porque não constavam em muitos dos registros do governo brasileiro. Em decorrência dessa ação, o governo excedeu a sua meta de cobertura. A redução da pobreza, contudo, gerou um custo fiscal alto – e insustentável a médio e longo-prazo.

Esta seção examina o que teria acontecido com a taxa de pobreza e o direcionamento caso a cobertura da assistência governamental tivesse sido limitada a pessoas previamente registradas no CadÚnico, ou seja, as que já eram elegíveis para receber os auxílios sociais do governo antes da pandemia. Nesse caso, 34,8 milhões de pessoas dos grupos Bolsa Família e CadÚnico, mostrados na tabela 5, seriam elegíveis. Estimamos também os custos fiscais neste cenário.

Estendemos a análise sobre as medidas de pobreza (incidência da pobreza, hiato de pobreza e a severidade da pobreza) ao cenário alternativo. Os cálculos apresentados na tabela 15 assumem que apenas as famílias registradas no CadÚnico poderiam ter recebido o benefício. Essa classificação não difere da anterior e também aborda os “visíveis” e os “invisíveis”. Na verdade, adotamos a definição anterior do grupo CadÚnico, que é a soma do Bolsa Família e do CadÚnico (excluindo os beneficiários do BF)<sup>40</sup>. Na Pnad-C de 2019, não há uma variável para indicar se o indivíduo faz parte do grupo CadÚnico, mas podemos estimar quantas são essas pessoas considerando o grupo CadÚnico como sendo os beneficiários do Bolsa Família e os indivíduos com renda familiar per capita inferior à metade do mínimo salário, deduzido o auxílio. Em outras palavras, a renda ex post das famílias do grupo CadÚnico seria igual ao valor declarado na renda familiar variável per capita, enquanto a renda ex ante seria a renda ex post menos o valor do auxílio (quando a família declarou que a recebeu; caso contrário, nada é deduzido da renda ex post). Para todas as outras famílias, presumimos que continuam com a mesma renda ex ante. Ou seja, para as famílias que declararam que receberam o auxílio, mas não fazem parte do grupo CadÚnico, subtraímos a transferência de renda tanto da renda ex ante quanto da ex post.

Em geral, se compararmos os seguintes resultados com os apresentados anteriormente na tabela 13, a principal descoberta deste exercício é que, neste cenário alternativo, todas as medidas de pobreza consideradas (incidência da pobreza, hiato de pobreza e a severidade da pobreza) seriam mais altas do que aquelas sob o atual programa de auxílio estendido adotado no Brasil. A taxa de pobreza baseada na renda ex post aumentaria de 25,5% em maio de 2020 (tabela 13, coluna a) para 34,3% (tabela 15, coluna a). O hiato de pobreza também aumentaria de 0,094 (tabela 13, coluna b) para 0,172 (tabela 15, coluna b), enquanto a severidade da pobreza (coluna c) seria de 0,123. Os resultados vão de acordo com o esperado e sugerem que o auxílio teria atenuado a pobreza mesmo que tivesse a sua cobertura limitada aos indivíduos do CadÚnico, mas o impacto teria sido menor do que o observado com o auxílio estendido.

<sup>40</sup> Nesta análise, todos os outros grupos – MEIs, autônomos, desalentados, contribuintes individuais, desempregados, informais – não são mais considerados elegíveis.

■ **Tabela 15.** Cenário alternativo – Linhas de pobreza com base na renda ex ante e ex post

Pnad-COVID19 (Maio/2020)	Pobreza			Extrema pobreza			Extrema pobreza nacional		
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade	Taxa	Hiato	Severidade
Cenário alternativo: apenas indivíduos cadastrados no CadÚnico são elegíveis ao auxílio emergencial									
Renda ex ante	0.41	0.228	0.171	0.169	0.121	0.103	0.242	0.156	0.126
Renda ex post	0.343	0.172	0.123	0.037	0.083	0.073	0.176	0.109	0.088

Fonte: Pnad-COVID19 -elaborada pelos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 151 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a R\$ 438, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 255.

Também realizamos a análise de focalização, abaixo, utilizando o mesmo cenário alternativo e os dados de maio de 2020, como se apenas as pessoas registradas no CadÚnico fossem elegíveis para o auxílio emergencial. A tabela 16 mostra que a proporção de famílias corretamente incluídas no programa (PI) é maior no cenário alternativo (74,1%) do que na tabela 14 (64,2%). A exclusão das famílias inelegíveis (NPE) no atual auxílio estendido (78,7%, tabela 14) é maior do que se apenas domicílios do CadÚnico tivessem sido considerados para o programa (67,2%, tabela 16). Note que estamos considerando que fazer parte do CadÚnico é o único critério de elegibilidade. Nesse sentido, todas as famílias que recebiam o benefício e não atendiam a esse critério são consideradas inelegíveis, o que aumenta o erro de NPI de 21,3% (tabela 14) para 32,8% (tabela 16).

■ **Tabela 16.** Análise de focalização – auxílio emergencial/CadÚnico\*

Variáveis	Pnad-COVID19	Número de Famílias
		(em milhões)
PI	74.10%	7.9
PE (erro do tipo I)	25.90%	2.8
NPI (erro do tipo II)	32.80%	19.7
NPE	67.20%	40.4

Fonte: Pnad-COVID19, IBGE - estimativas próprias.

\*Análise em nível familiar

Neste cenário alternativo, se assumirmos que a focalização é perfeita (ou seja, todas as famílias PI e PE recebem o benefício), 10,7 milhões de famílias são elegíveis para receber o auxílio. Se considerarmos que cada família recebeu pelo menos um pagamento de R\$ 600 (US\$ 113,6), o valor total é de R\$ 6,42 bilhões (US\$ 1,22 bilhão). Entretanto, no cenário vigente com direcionamento perfeito, o número de famílias elegíveis totalizaria 29,3 milhões, gerando um gasto total de R\$ 17,58 bilhões (US\$ 3,32 bilhões, supondo que cada família recebesse um pagamento de US\$ 113,60).

Esses valores destacam os trade-offs em relação às escolhas entre os diferentes programas. Um programa mais amplo (e substancialmente mais caro) não necessariamente fornece a melhor cobertura (o PI, famílias corretamente incluídas no programa, é de aproximadamente 64%), mas tem um impacto mais significativo sobre os indicadores de pobreza se comparado ao cenário alternativo exposto acima.

## 5. O custo e a sustentabilidade das medidas para atenuação dos efeitos da COVID-19

A necessidade de ações federais para atenuar os efeitos da COVID-19 na economia, além dos recursos que devem ser destinados à saúde, traz à tona discussões sobre os impactos desses gastos extraordinários nas contas públicas.

Conforme mostra a tabela 17, ao final de novembro de 2020, os recursos destinados às medidas federais de combate à pandemia totalizavam R\$ 615 bilhões (US\$ 113,3 bilhões)<sup>41</sup>. Desse montante, R\$ 27,6 bilhões (US\$ 5,1 bilhões) correspondem a perdas de receita – desonerações e reduções temporárias de impostos – e R\$ 587,5 bilhões (US\$ 108,2 bilhões) representam aumento de despesas. O PIB brasileiro em 2019 totalizou R\$ 7,3 trilhões (US\$ 1,38 trilhão), de modo que os gastos federais relacionados à COVID-19 em novembro de 2020 representaram em torno de 8% do total de bens e serviços produzidos no país no ano anterior.

As medidas adicionais incluem gastos com saúde (equipamentos, insumos, profissionais de saúde e ampliação da capacidade hospitalar) no valor de R\$ 43 bilhões (US\$ 7,9 bilhões), ou 7,3% do total de gastos. As despesas realizadas para limitar os efeitos econômicos do coronavírus são mais de dez vezes maiores que esse montante: R\$ 458,3 bilhões (US\$ 84,4 bilhões), ou 78% dos gastos. Desse modo, gastos federais com medidas socioeconômicas representam cerca de três quartos do impacto total da crise sobre o déficit fiscal primário do governo federal em 2020<sup>42</sup>.

■ Tabela 17. Medidas federais de combate à COVID-19 com impacto no resultado primário de 2020<sup>43</sup>

	R\$ bilhões	US\$ bilhões	% Total	% Despesas
Receitas (I)	-27.6	-5.1	4.5%	
Despesas (II)	587.5	108.2	-95.5%	100.0%
Programas socioeconômicos	458.3	84.4	-74.5%	78.0%
Transferências a estados e municípios	76.2	14.0	-12.4%	13.0%
Saúde	43.0	7.9	-7.0%	7.3%
Créditos extraordinários a ministérios	5.8	1.1	-0.9%	1.0%
Educação	0.2	0.0	0.0%	0.0%
Impacto total no resultado primário (I-II)	-615.1	-113.3	100.0%	

Fonte: Ministério da Economia. 24 de Novembro de 2020.  
Taxa de câmbio equivalente à média de Novembro/2020 (R\$ 5,43 / US\$ 1).

Dentre as medidas socioeconômicas tomadas, destacam-se o auxílio emergencial federal e a sua prorrogação, as iniciativas de proteção ao emprego, os programas de apoio ao crédito às micro, pequenas e médias empresas, as ações do Sistema Único de Assistência Social (Suas), os créditos para segurança alimentar e nutricional e ampliação do Bolsa Família. No entanto, conforme mostra a tabela 18, o auxílio emergencial é o maior em termos orçamentários – foram destinados R\$ 321,8 bilhões (US\$ 59,3 bilhões). Isso representa mais da metade do total dos gastos federais

<sup>41</sup> Todos os valores expressados em dólares na seção 5 usam as taxas de câmbio US\$/R\$ de 2020.

<sup>42</sup> Déficit total menos o pagamento de juros.

<sup>43</sup> O resultado fiscal primário corresponde ao resultado fiscal nominal após serem excluídos os pagamentos de juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) que incidem sobre a dívida líquida.

com medidas de combate à COVID-19 e seus impactos<sup>44</sup>. O montante atribuído para os cinco meses de auxílio e as suas quatro prorrogações é equivalente a 4,4% do PIB brasileiro de 2019.

Previsto, a princípio, para durar três meses, o programa federal de auxílio emergencial foi prorrogado inicialmente por mais dois meses, por meio do Decreto 10.412, de junho de 2020, e as duas parcelas adicionais seguiriam um cronograma de pagamentos ao início e ao final de cada mês adicional. O valor permaneceu inalterado: R\$ 600 ou R\$ 1.200 mil reais para famílias monoparentais (US\$ 113,6 e US\$ 227,3, respectivamente). Em setembro, o governo anunciou mais uma prorrogação de mais quatro meses, concedendo o benefício até o final de 2020. Com essa prorrogação, regulamentada pelo Decreto 10.488, de setembro de 2020, o valor concedido a cada família foi reduzido pela metade.

■ Tabela 18. Programas socioeconômicos do governo federal de combate à COVID-19

Despesas	Instrumento Legal	R\$ bilhões	US\$ bilhões
Auxílio emergencial	MPs 937, 956, 970, 988, 999, 1000; Lei 13.982	321.8	59.3
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	MP 935; Lei 14.020	51.6	9.5
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos)	MP 943; Lei 14.043	17.0	3.1
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos – FGI) – BNDES	MPs 975, 977	20.0	3.7
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac) – Maquininhas	MP 1.002; Lei 14.042	10.0	1.8
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	MPs 972, 997; Leis 13.999, 14.042	27.9	5.1
Ampliação do programa Bolsa Família	MP 929	3.0	0.6
Apoio emergencial do setor cultural	MP 990; Lei 14.017	3.0	0.6
Suplementação à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	MP 953	2.6	0.5
Transferência para a conta de desenvolvimento energético (Tarifa Social)	MP 949	0.9	0.2
Cidadania - Segurança alimentar e nutricional	MP 957	0.5	0.1
<b>Total</b>		<b>458.3</b>	<b>84.4</b>

Fonte: Ministério da Economia. 24 de Novembro de 2020.  
Taxa de câmbio equivalente à média de Novembro/2020 (R\$ 5,43 / US\$ 1).

O valor destinado ao auxílio emergencial também se destaca em relação aos gastos sociais do governo federal em um ano “normal”. Nos últimos cinco anos, os gastos anuais com a rede de proteção social para a população em idade produtiva no Brasil foram, em média, de R\$ 234 bilhões (US\$ 44,3 bilhões)<sup>45</sup>. Isso inclui os seguintes benefícios: Bolsa Família, Bolsa Verde<sup>46</sup>, abono salarial, salário mínimo, 13º salário, licenças maternidade e paternidade, auxílio-doença, indenização por lesões, auxílio-reclusão, bônus de férias, seguro-desemprego e FGTS (total arrecadado). Assim, como resultado da cobertura excessivamente ampla do auxílio emergencial, cinco meses desses desembolsos foram suficientes para superar 12 meses de gastos com todos os programas de proteção social listados.

<sup>44</sup> Até 8 de dezembro de 2020, R\$ 489,9 bilhões (US\$ 90,2) tinham sido pagos. Os dados atuais sobre o valor total dos pagamentos podem ser encontrados em [www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19](http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19)

<sup>45</sup> Estimado com valores de 2019.

<sup>46</sup> Dados até 2017; em 2018, o orçamento do programa foi igual a zero.

### a) Impactos nas contas públicas

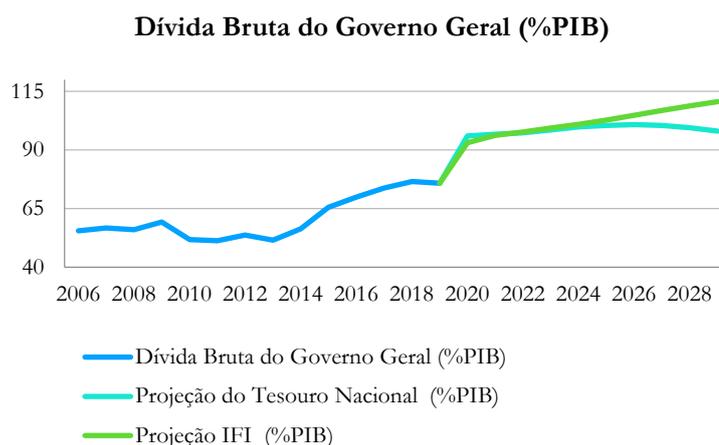
Segundo a Secretaria Especial da Fazenda, as medidas federais de combate à COVID-19 anunciadas até agora representam 8,5% do PIB no resultado fiscal primário. É importante salientar que o déficit fiscal primário como parcela do PIB aumentará devido à elevação dos gastos e à contração do PIB.

Assumindo uma redução de 5% do PIB em 2020, o Tesouro Nacional estimou que o déficit primário alcançaria 12,7% do PIB até o final de 2020, proporção que se encontra significativamente acima da meta e do resultado esperado pré-COVID-19, que era de 1,7% do PIB. O Tesouro Nacional projetou que a dívida bruta do governo como proporção do PIB, por sua vez, atingisse 96% ao final de 2020, que, além de superior aos 75,8% observados em 2019, também é a maior da série.

O Relatório de Projeções da Dívida Pública 2020, documento lançado pelo Tesouro Nacional em outubro de 2020, apresenta cenários que se estendem de 2020 até o final da década. De acordo com as projeções do relatório, a dívida bruta do governo deve crescer lentamente até 2026, quando atingirá um valor que equivale a 100,8% do PIB. Em seguida, começará a diminuir, caindo para 98% do PIB em 2029 (figura 8). Dessa forma, é extremamente improvável que o país consiga retornar, ainda nesta década, ao patamar da dívida pública de 2019.

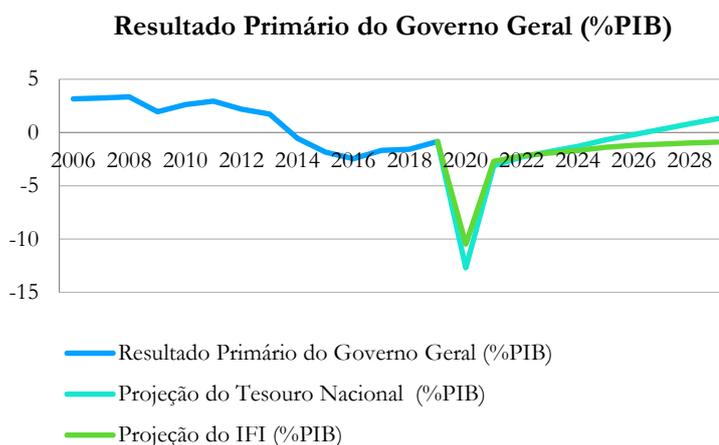
As previsões de novembro de 2020 da Instituição Fiscal Independente (IFI) projetaram que o déficit primário do governo seria de 10,5% do PIB em 2020 (figura 8), e que ele diminuiria ao longo da década, mas não o suficiente para estabilizar a dívida pública. No cenário base, a dívida bruta deve atingir 100% do PIB em 2024 e seguir crescendo, alcançando 110,6% do PIB ao final da década (figura 7).

■ Figura 7. Dívida bruta do governo (% PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil, Tesouro Nacional e Instituição Fiscal Independente – Elaborada pelos autores.

■ Figura 8. Resultado primário do governo (% PIB)



Fontes: Banco Central do Brasil, Tesouro Nacional e Instituição Fiscal Independente – Elaborada pelos autores.

#### b) Sustentabilidade do auxílio emergencial

Embora o programa de auxílio emergencial tenha se mostrado necessário diante da gravidade da crise e da indispensabilidade do estado combater a perda de receita de parcela significativa da população, ele impõe um ônus fiscal ao governo federal que impactará as contas públicas durante os próximos anos. Isso traz à tona questões sobre a sua possível prorrogação, cobertura e financiamento.

A literatura econômica informa que tais programas devem ser fundamentados numa base tributária sólida para que tenham efeitos distributivos a médio e longo prazo. Isso ocorre porque a disciplina fiscal está relacionada à estabilidade de outras variáveis macroeconômicas – o comportamento fiscal responsável é a base de políticas macroeconômicas confiáveis, que evitam o surgimento de vieses inflacionários e inconsistências temporais.

Os níveis da dívida provavelmente não retornarão ao patamar do período pré-crise na próxima década. No entanto, para evitar aumentos sucessivos da relação dívida pública/PIB, o governo deve tentar elevar os resultados primários, tornando-os positivos nos próximos anos. O desafio é ainda maior já que o país possui uma elevada carga tributária (em torno de 33% do PIB), o que exige um ajuste nos gastos públicos.

Dado o aumento do consumo promovido pelo auxílio emergencial, os seus efeitos multiplicadores sobre o PIB devem ser considerados. Duas ressalvas, contudo, têm de ser feitas. Primeiro, o auxílio emergencial não é tão bem focalizado quanto o Bolsa Família, que é o maior programa de transferência de renda vigente no país e alcança as populações mais vulneráveis. Dado que quanto menor a renda per capita de uma família, maior a parcela da renda é direcionada a consumo (ao invés de poupada), podemos inferir que o efeito multiplicador do auxílio emergencial tende a ser menor do que o do Bolsa Família. Assim, a fração de cada real gasto com o auxílio emergencial que retorna à economia (via consumo e seus efeitos subsequentes) será menor do que a parcela de cada real destinado ao Bolsa Família. Em segundo lugar, o auxílio é fornecido num momento em que a pandemia forçou uma grande parte da população mundial a ficar em casa devido à quarentena. Leva tempo para que a produção se ajuste; tais ajustes são particularmente difíceis em virtude das restrições impostas e dos impactos sofridos pelas cadeias de abastecimento globais. Como a oferta de bens e serviços na economia é gerada para durar somente alguns meses, ela se mostra significativamente menos elástica do que é nos pressupostos de oferta considerados para estimar os multiplicadores anteriores.

Nesse sentido, podemos concluir que o governo não errou ao prorrogar o auxílio. Alguns estudos indicaram que o programa deveria ser prorrogado por mais de cinco meses. O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), parte do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por exemplo, divulgou uma nota técnica em que, a partir de um modelo de equilíbrio, os resultados sugerem que os benefícios proporcionais da prorrogação do Auxílio Emergencial justificariam a sua manutenção até o final de 2020. Sem discutir as possíveis formas de financiamento, os autores mostram que o impacto em variáveis econômicas, como consumo, investimento, emprego e PIB, aumenta ao longo do processo e continua a gerar efeitos nos anos seguintes. Além disso, os retornos em termos de arrecadação tributária são proporcionalmente maiores no cenário que considera a prorrogação do programa. Isso acontece porque um período mais longo de transferência de renda para trabalhadores informais e famílias vulneráveis proporciona mais tempo para que os produtores ajustem as suas estratégias, principalmente no que diz respeito às suas decisões de investimento.

Em 2021, o governo federal ainda terá que enfrentar os impactos contínuos da crise sobre a pobreza e a desigualdade. Revisões dos programas sociais estão sendo discutidas. Qualquer que seja a proposta escolhida, ela deve levar em consideração o respeito aos fundamentos fiscais do governo e também o combate à pobreza e à desigualdade com estratégias de médio e longo prazo.

## 6. Lições aprendidas para a formulação de políticas públicas

Conforme discutido ao longo deste artigo, a rede de proteção social para a população em idade ativa do Brasil antes da COVID-19 era composta de diferentes esforços independentes e não coordenados, que, apesar de serem separadamente consistentes, criaram um sistema que gerou sobreposições e lacunas significativas. Como resultado, o sistema deixou de reconhecer muitas pessoas vulneráveis (os “invisíveis”), que não tinham acesso a nenhum dos programas de proteção social.

Diante da crise decorrente da pandemia, o governo ampliou os seus esforços para alcançar aqueles que se tornaram vulneráveis devido às novas circunstâncias. Durante um período de apenas cinco meses, os gastos do governo com o auxílio emergencial foram tão altos quanto os seus dispêndios com toda a rede de proteção social que abrange a população em idade produtiva do país. Ao responder prontamente e ultrapassar a sua meta, os esforços foram bem-sucedidos quanto à atenuação da pobreza e à promoção da inclusão financeira; o custo fiscal, entretanto, foi alto. Não é novidade que as medidas emergenciais implementadas pelo governo brasileiro durante a pandemia não são sustentáveis do ponto de vista fiscal a médio e longo prazo. Os formuladores de políticas públicas, acadêmicos e intelectuais do setor público promoveram um debate sobre questões relacionadas às políticas sociais tanto imediatas quanto de longo prazo. Como podemos converter as medidas de caráter emergencial num sistema de proteção social mais convencional? Devemos interromper as medidas emergenciais e manter o atual sistema como está? Ou mudanças marginais no sistema vigente seriam mais adequadas? Ou, ainda, adotar um novo sistema? Como podemos formular um sistema que atenda às diferentes necessidades vivenciadas pelos diferentes segmentos da sociedade?

A pandemia atingiu o Brasil num período de estagnação da produtividade do trabalho e graves restrições nas finanças públicas. Mesmo assim, o governo federal reagiu rapidamente e adotou medidas iniciais que totalizaram mais que R\$ 500 bilhões (quase US\$ 95 bilhões),<sup>47</sup> que é mais do que o dobro dos recursos anuais alocados para todo o sistema de proteção social para trabalhadores formais. Essas medidas, evidentemente, não podem ser, do ponto de vista financeiro, sustentadas por um longo período. Elas representam um ônus inevitável ao sistema de proteção social, o que provocou um debate público sobre como tratá-las, trazendo à tona a necessidade de reformular essa

<sup>47</sup> Calculado com base nas taxas de câmbio US\$/R\$ de 2020.

rede de proteção. Vários acadêmicos da área estão apresentando propostas de reestruturação do modelo atual, as quais vão desde o estabelecimento de uma renda básica universal à expansão do programa de transferência de renda para outros grupos vulneráveis e a unificação de diferentes programas para aumentar a eficiência.

Fica clara a necessidade de abordar corretamente a questão de como, gradativamente, deve ser finalizado o auxílio emergencial. No curto prazo, as transferências não devem ser retiradas de forma repentina. Em vez disso, um período de transição deve compreender a redução dos seus valores e o aprimoramento da sua segmentação, direcionando-se às pessoas que mais precisam de assistência e não foram capazes de se recuperar do choque inicial. No longo prazo, o sistema nacional de proteção social deve ser reformulado de maneira a incorporar mecanismos que protejam contra choques de renda tanto os indivíduos visíveis que o governo reconhece como vulneráveis, quanto os “invisíveis”, incluindo as pessoas que não vivem na pobreza estrutural.

A decisão política sobre o cenário pós-COVID-19 envolve a escolha entre um programa direcionado com benefícios individuais mais altos ou um de caráter universal com transferências menores por pessoa, mas que permite ao governo fornecer a devida assistência àqueles que não são estruturalmente pobres e enfrentam choques temporários. Formular um mecanismo de direcionamento que alcance adequadamente os indivíduos elegíveis é um grande desafio. O debate não é mais se devemos proteger indivíduos vulneráveis da pobreza e os trabalhadores das crises econômicas, mas de como reformular uma rede de proteção que seja sólida, eficiente e economicamente viável.

## Referências

Anuatti Neto, F., Fernandes, R., & Pazello, E. (2001). Poverty Alleviation Policies: The Problem of Targeting when Income is not Directly Observed. Ribeirão Preto: FEA-RP/USP. Disponível em: [fearp.usp.br/images/pesquisa/Anexos/Publicacoes/Textos\\_discussao/REC/2001/wpe17.pdf](http://fearp.usp.br/images/pesquisa/Anexos/Publicacoes/Textos_discussao/REC/2001/wpe17.pdf)

Banco Central do Brasil (2020). Portal Dados Abertos. Disponível em: [dadosabertos.bcb.gov.br](http://dadosabertos.bcb.gov.br)

Barros, R. P. (2007). A Efetividade do Salário Mínimo em Comparação à do Programa Bolsa Família como Instrumento de Redução da Pobreza e da Desigualdade. In R. Barros, M. Foguel & G. Ulyseia, Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (volume 2). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/LivroCompleto3.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/LivroCompleto3.pdf)

Barros, R. P., Carvalho, M., & Franco, S. (2007). O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira. In R. Barros, M. Foguel & G. Ulyseia, Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (volume 2). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5552](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5552)

Brasil (2019). Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Plataforma ODS. Disponível em: [odsbrasil.gov.br/](http://odsbrasil.gov.br/)

Brasil (2019). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019 [Data file]. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads)

Brasil (2019). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua [Data file]. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Anual/Microdados/Visita](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita)

Brasil (2020). Estatísticas: Total de Microempreendedores Individuais. Portal do Empreendedor. Disponível em: [www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/03/cresceu-o-numero-de-microempreendedores-individuais-em-2020#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20Microempreendedores%20Individuais%20\(MEI\)%20cresceu%20no%20pa%C3%ADs%20ao,rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20de%202019](http://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/03/cresceu-o-numero-de-microempreendedores-individuais-em-2020#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20Microempreendedores%20Individuais%20(MEI)%20cresceu%20no%20pa%C3%ADs%20ao,rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20de%202019)

Brasil (2020). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-Covid19 maio/2020) [Data file]. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27947-divulgacao-mensal-pnad-covid2.html?edicao=28035&t=microdados](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27947-divulgacao-mensal-pnad-covid2.html?edicao=28035&t=microdados)

Brasil (2020). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ipea Data [Data file]. Disponível em: [ipeadata.gov.br/beta3](http://ipeadata.gov.br/beta3)

Brasil (2020). Ministério da Economia. Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19. Disponível em: [www.gov.br/](http://www.gov.br/)

- [economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planilhas/covid-19/transparencia-coletiva-covid-19-2020-07-02.pdf/view](#)  
Brasil (2020). Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Projeções da Dívida Pública (Nº 3). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: [sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:34723](#)
- Chahad, J., & Fernandes, R. (2002). Unemployment insurance and transitions in the labor market: An evaluation of the Brazilian program. *Brazilian Review of Econometrics*, 22 (2), 239. Disponível em: [doi.org/10.12660/bre.v22n22002.2737](#)
- Chioda, L., de Mello, J., & Soares, R. (2016). Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in urban Brazil. *Economics of Education Review*, 54, 306-320. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.04.005](#)
- Chitolina, L., Foguel, M. N., & Menezes-Filho, N. A. (2016). The impact of the expansion of the Bolsa Família program on the time allocation of youths and their parents. *Revista Brasileira de Economia*, 70(2), 183-202. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402016000200183](#)
- Cunningham, W. (2000). Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages and Sectoral Choice. Washington, D.C.: The World Bank. Disponível em: [citeserx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A9F7570862F47DE26BA495189CE6C015?-doi=10.1.1.197.284&rep=rep1&type=pdf](#)
- De Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., & Roy, S. (2015a). Bolsa Família and Household Labor Supply. *Economic Development and Cultural Change*, 63 (3), 423-457. Disponível em: [doi.org/10.1086/680092](#)
- De Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., & Roy, S. (2015b). The Impact of Bolsa Família on Schooling. *World Development*, 70, 303-316. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.001](#)
- Estúdio Folha (2020). Amazonas intensifica ações sociais durante combate à pandemia. Disponível em: [estudio.folha.uol.com.br/iniciativas-contra-o-coronavirus/2020/04/1988659-amazonas-intensifica-acoes-sociais-durante-combate-a-pandemia.shtml](#)
- Ferreira, F., Firpo, S., & Messina, J. (2014). A more level playing field? Explaining the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012. Manchester: International Research Initiative on Brazil and Africa (Iriba). Disponível em: [www.brazil4africa.org/wp-content/uploads/publications/working\\_papers/IRIBA\\_WP12\\_Explaining\\_the\\_Decline\\_in\\_Earnings\\_Inequality\\_in\\_Brazil.pdf](#)
- Ferro, A. R., Kassouf, A. L., & Levison, D. (2010). The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *Research in Labor Economics*, 193-218. Disponível em: [doi.org/10.1108/s0147-9121\(2010\)0000031010](#)
- Fields, G. (2002). *Distribution and development: a new look at the developing world*. MIT Press.
- Firpo, S. & Reis, M. C. (2007). O Salário Mínimo e a Queda Recente da Desigualdade no Brasil. In R. Barros, M. Foguel & G. Ulyssea, *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (volume 2)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5552](#)
- Firpo, S.; Olinto, Pedro. (2020). Renda Básica Universal como uma Política de formalização do Mercado de Trabalho. Mimeo. Disponível em: [www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/Renda-B%C3%A1sica-Universal-como-uma-Pol%C3%ADtica-de-Formaliza%C3%A7%C3%A3o-no-Mercado-de-Trabalho-2020.pdf](#)
- Foguel, M. N. & Barros, R. P. (2010). The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, 40, 259-293.
- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761. Disponível em: [doi.org/10.2307/1913475](#)
- Freire, D., Domingues, E., Magalhães, A., Simonato, T., & Miyajima, D. (2020). Nota Técnica: Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da Covid-19 no Brasil? Belo Horizonte: Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do Cedeplar (Nemea/UFMG). Disponível em: [www.cedeplar.ufmg.br/noticias/1245-nota-tecnica-renda-basica-emergencial-uma-resposta-suficiente-para-os-impactos-economicos-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil](#)
- Glewwe, P., & Kassouf, A. L. (2012). The impact of the Bolsa Escola/Família conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, 97(2), 505-517. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.05.008](#)
- Governo do Estado da Bahia (2020). Entenda as medidas de combate ao coronavírus na Bahia. Disponível em: [www.secom.ba.gov.br/2020/04/152898/Entenda-as-medidas-de-combate-ao-coronavirus-na-Bahia.html](#)

Governo do Estado de Rondônia (2020). Programa AmpaRO. Disponível em: [amparo.sistemas.ro.gov.br](http://amparo.sistemas.ro.gov.br)

Marcondes, U. (2020). Prefeito anuncia auxílio de R\$ 300 para catadores e microempreendedores das galerias populares. Prefeitura Municipal de Manaus. Disponível em: [www.manaus.am.gov.br/noticia/prefeito-auxilio-300-galerias-populares](http://www.manaus.am.gov.br/noticia/prefeito-auxilio-300-galerias-populares)

Ministério da Cidadania (2020). Cadastro Único: o que é e para que serve. Disponível em: [www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1](http://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1)

Ministério da Cidadania. (2020). Auxílio emergencial. Disponível em: [www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial](http://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial)

Moura, R., & Neri, M. (2008). Efetividade do salário mínimo estadual: uma análise via regressões quantílicas para dados longitudinais. *Economia Aplicada*, 12 (2). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1413-80502008000200004>

Neder, L. (2020). Niterói prorroga pagamento para MEIs e Empresa Cidadã. *Jornal O Globo*. Disponível em: [oglobo.globo.com/rio/bairros/niteroi-prorroga-pagamento-para-meis-empresa-cidada-24461550?](http://oglobo.globo.com/rio/bairros/niteroi-prorroga-pagamento-para-meis-empresa-cidada-24461550?)

Neri, M. (2009). Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities in Brazil. In: L. Brainard, & L. Martinez-Diaz, *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Brookings Institution Press.

Neri, M., Gonzaga, G., & Camargo, J. (2001). Salário Mínimo, Efeito Farol e Pobreza. *Brazilian Journal of Political Economy*, 21 (2). Disponível em: [centrodeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/975](http://centrodeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/975)

Neumark, D., Cunningham, W., & Siga, L. (2006). The effects of the minimum wage in Brazil on the distribution of family incomes: 1996–2001. *Journal of Development Economics*, 80 (1), 136-159. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.02.001](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.02.001)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. Disponível em: [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#contactinfo-d7e9638](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#contactinfo-d7e9638)

Paes de Barros, R.; Corseuil, C. H.; Foguel, M. N. (2001). Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79)

Pereira, R.H.M.; Gonçalves, C.N.; et. al (2019). geobr: Loads Shapefiles of Official Spatial Data Sets of Brazil. GitHub repository. Disponível em: <https://github.com/ipeaGIT/geobr>

Portela Souza, A.; Ulyssea, G.; Paes de Barros, R.; Coutinho, D.; Finamor, L.; & Lima, L. (2016). Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex Ante e Proposta de Redesenho. São Paulo: FGV C-Micro/Clear. Disponível em: [docplayer.com.br/197233792-Rede-de-protacao-ao-trabalhador-no-brasil-avaliacao-ex-ante-e-proposta-de-redesenho.html](http://docplayer.com.br/197233792-Rede-de-protacao-ao-trabalhador-no-brasil-avaliacao-ex-ante-e-proposta-de-redesenho.html)

Prefeitura de Maricá (2020). Programa Renda Básica da Cidadania ampliado é creditado. Disponível em: [leisecamarica.com.br/marica-programa-renda-basica-da-cidadania-ampliado-e-creditado/](http://leisecamarica.com.br/marica-programa-renda-basica-da-cidadania-ampliado-e-creditado/)

Prefeitura de Porto Alegre (2020). Projeto de Lei Complementar 006/2020.

Prefeitura de Salvador (2020). Salvador Por Todos: quarta parcela do auxílio começa a ser paga na sexta-feira (3). Disponível em: [www.sempre.salvador.ba.gov.br/salvador-por-todos-quarta-parcela-do-auxilio-comeca-a-ser-paga-na-sexta-feira-3](http://www.sempre.salvador.ba.gov.br/salvador-por-todos-quarta-parcela-do-auxilio-comeca-a-ser-paga-na-sexta-feira-3)

Prefeitura Municipal de Macaé (2020). Lei nº 4.678/2020.

R. Barros, M. Foguel & G. Ulyssea, *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente* (volume 1). In: *A Dinâmica da Redistribuição Trabalhista*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Reynolds, S. (2015). Brazil's Bolsa Família: Does it work for adolescents and do they work less for it? *Economics of Education Review*, 46, 23-38. Disponível em: [doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.02.004](https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.02.004)

Secretaria de Fazenda de Niterói (2020). Programa Busca Ativa. Disponível em: [fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/programa-busca-ativa](http://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/programa-busca-ativa)

Secretaria de Fazenda de Niterói (2020). Programa Niterói Supera: crédito sem juros para empresas, cooperativas e profissionais liberais. Disponível em: [fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/niteroi-supera-credito-emergencial-juro-zero](http://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/niteroi-supera-credito-emergencial-juro-zero)

Secretaria de Fazenda de Niterói. (2020). Em parceria com bancos, Prefeitura de Niterói anuncia crédito a juro zero para micro e pequenas empresas. Disponível em: [fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/em-parceria-com-bancos-prefeitura-de-niteroi-anuncia-credito-a-juro-zero-para-micro-e-pequenas-empresas](https://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/em-parceria-com-bancos-prefeitura-de-niteroi-anuncia-credito-a-juro-zero-para-micro-e-pequenas-empresas)

Secretaria Municipal de Educação de Manaus. (2020). Nossa Merenda – Perguntas e Respostas. Disponível em: [semed.manaus.am.gov.br/nossa-merenda-perguntas-e-respostas](https://semed.manaus.am.gov.br/nossa-merenda-perguntas-e-respostas)

Senado Federal (2020). Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal, Novembro 2020. Brasília: Instituição Fiscal Independente.

Silva, E., Peliano, A., & Chaves, J. (2019). ODS 1 - Acabar com a Pobreza em Todas as suas Formas, em Todos os Lugares. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34775%253Aods-1-acabar-com-a-pobreza-em-todas-as-suas-formas-em-todos-os-lugares&catid=420%253A2019&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34775%253Aods-1-acabar-com-a-pobreza-em-todas-as-suas-formas-em-todos-os-lugares&catid=420%253A2019&directory=1&Itemid=1)

Silva, E., Vaz, F., (2020). Os jovens que não trabalham e não estudam no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/201104\\_bmt\\_70\\_dossie\\_a2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/201104_bmt_70_dossie_a2.pdf)

Souza, A., Duarte, J., Neves, J., Oliveira, P., & Gadelha, S. (2013). Uma investigação sobre a focalização do Programa Bolsa Família e seus determinantes imediatos. São Paulo: FGV EESP – Escola de Economia de São Paulo. Disponível em: [www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/168729](http://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/168729)

Tavares, P., Pazello, E., Fernandes, F., & Camelo, R. (2009). Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: [repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5122?locale=pt\\_BR](http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5122?locale=pt_BR)

Wallace, N., & Sargent, T. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic (pp. 1-17). Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 531. Disponível em: [www.minneapolisfed.org/research/quarterly-review/some-unpleasant-monetarist-arithmetic](http://www.minneapolisfed.org/research/quarterly-review/some-unpleasant-monetarist-arithmetic)

World Bank (2015). A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals. Policy Research Report. World Bank. Retrieved 6 July 2020, from [www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity)

## Apêndice A

### A metodologia da análise de focalização

O indicador de focalização aplicado é baseado em Anuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2001), e também foi utilizado para analisar o nível de focalização do Bolsa Família por Tavares et al. (2009) e Souza et al. (2013a). O indicador é expresso pela seguinte equação:

$$IF = \alpha[P_I - P_E] + (1 - \alpha)[NP_I - NP_E]$$

- i.  $P_I$  é a proporção de famílias elegíveis corretamente incluídas no programa (cobertura do auxílio emergencial);
- ii.  $P_E$  é a proporção de famílias elegíveis incorretamente excluídas do programa (erro tipo I);
- iii.  $NP_I$  é a proporção de famílias não elegíveis incluídas incorretamente no programa (erro tipo II) e;
- iv.  $NP_E$  é a proporção de famílias não elegíveis corretamente excluídas do programa.

Note que  $\alpha$  é um parâmetro que varia de 0 e 1. Se ele for igual a 0, o indicador mede a precisão do programa; ou seja, a eficiência com que exclui famílias inelegíveis que não são, de fato, elegíveis. Quando  $\alpha = 1$ , medimos o alcance; em outras palavras, o quão bem inclui famílias elegíveis.

Portanto,  $[P_I - P_E]$  e  $[NP_I - NP_E]$  representam o alcance e a precisão do programa, respectivamente. Quando  $\alpha$  varia entre 0 e 1, o indicador aponta uma média ponderada entre alcance e precisão, cuja ponderação é definida, a priori, de forma arbitrária. Ademais, dado que  $IF \in [-1; 1]$ , quanto mais próximo de 1, melhor a focalização do programa.

## Apêndice B

### Divisão dos decis

■ Tabela 19. Renda familiar

Decil	Renda familiar per capita ex ante
1	0 - 59,6
2	59,7 - 233,3
3	233,5 - 350
4	350,1 - 500
5	500,1 - 648,7
6	649 - 833,3
7	833,5 - 1.045
8	1.045,3 - 1.445
9	1.445,33 - 2.295
10	2.296,6 - 30.000

Fonte: Pnad-Covid19, IBGE - estimativas próprias.

## Apêndice C

### População “nem-nem” durante a pandemia da COVID-19

De forma similar à análise realizada na Seção 4 sobre o mercado de trabalho, aqui investigamos os membros da população que se enquadram no conceito de “nem-nem”, que é o grupo composto de jovens entre 15 e 29 anos de idade que não estudam, trabalham ou se profissionalizam. Segundo dados da Pnad-COVID19 (outubro de 2020)<sup>48</sup>, esse grupo representa 27% do total da população jovem do Brasil, que é equivalente a mais de 13 milhões de pessoas. Para efeito de comparação, a Pnad-Contínua 2019 indicou que esse grupo era de 10,5 milhões de jovens em 2019.<sup>49</sup> Isso significa que mais de dois milhões de novos indivíduos não estão trabalhando nem estudando.

A tabela 20 mostra que a maioria dessas pessoas está entre a população não economicamente ativa (66,2%), enquanto o restante se encontra desempregado (33,8%). Os principais subgrupos que compõem a população “nem-nem” são de mulheres (60%), residentes urbanos (81%), não brancos (66,6%), pessoas com até o ensino médio completo (87,7%) e pessoas com idades entre 18 e 24 anos (57,6%).

■ Tabela 20. Pnad-COVID19 (outubro/2020) – População “nem-nem” por gênero, região, cor, escolaridade e idade

Pnad-COVID19 (Out/2020) – População “nem-nem”		
Categoria	“Nem-nem” (em milhares)	% da População “nem-nem”
Total	13,575	100.00%
Desempregado	4,583	33.80%
Não economicamente ativo	8,992	66.20%
<b>Gênero</b>		
Homem	5,426	40.00%
Mulher	8,149	60.00%
<b>Região</b>		
Urbano	10,989	81.00%
Rural	2,585	19.00%
<b>Raça/Etnia</b>		
Branco	4,531	33.40%
Não-branco	9,043	66.60%
<b>Educação</b>		
Sem Instrução	202	1.50%
Fundamental (incompleto)	1,745	12.90%
Fundamental (completo)	804	5.90%
Ensino médio (incompleto)	2,040	15.00%
Ensino médio (completo)	7,117	52.40%
Ensino superior (incompleto)	633	4.70%
Ensino superior (completo)	975	7.20%
Pós-graduação, mestrado, doutorado	59	0.40%

<sup>48</sup> Como as informações sobre a situação educacional dos indivíduos eram necessárias, as informações sobre esse grupo não estavam disponíveis antes de julho, já que as perguntas sobre o nível de escolaridade foram incluídas apenas a partir desta pesquisa.

<sup>49</sup> Baseado no recente estudo divulgado pelo Ipea “Dossiê: jovens e mercado de trabalho na pandemia.”

Idade		
15-17	493	3.60%
18-24	7,814	57.60%
25-29	5,268	38.80%

Fonte: Pnad-COVID19 – elaborada pelos autores.

## Apêndice D

### Medidas de pobreza

Utilizamos o conceito unidimensional de pobreza: um indivíduo é considerado pobre caso a sua renda seja inferior à linha de pobreza (Fields, 2002).<sup>50,51</sup> Os indicadores da classe  $P_\alpha$  (Foster, Greer e Thorbecke, 1948) são<sup>52</sup>:

$$P_{\alpha st} \equiv \frac{1}{n_{st}} \sum \left( \frac{z - y_{it}}{z} \right)^\alpha$$

Onde  $s$  é o estado,  $t$  é o ano,  $q_{st}$  é a quantidade de pessoas pobres no estado  $s$  no ano  $t$  (na equação abaixo),  $n_{st}$  é a população total do estado  $s$  no ano  $t$ ,  $z$  é a linha de pobreza usada e  $y_{it}$  é a renda familiar per capita do indivíduo  $i$  no ano  $t$ .

Os diferentes valores que  $\alpha$  assume geram os diferentes indicadores de pobreza, que variam nos axiomas a que satisfazem. Quando  $\alpha = 0$ , obtemos taxa de pobreza ( $P_0$ ), que mede a incidência da pobreza:

$$P_{0st} = \frac{q_{st}}{n_{st}}$$

Se  $\alpha = 1$ , obtemos o hiato de pobreza,  $P_1$ :

$$P_{1st} = \frac{1}{n_{st}} \sum \left( \frac{z - y_{it}}{z} \right)$$

O último indicador é a severidade da pobreza  $P_2$ , quando  $\alpha = 2$ . Desse modo:

$$P_{2st} = \frac{1}{n_{st}} \sum \left( \frac{z - y_{it}}{z} \right)^2$$

<sup>50</sup> As linhas de pobreza utilizadas neste estudo são baseadas na renda familiar per capita diária, conforme definido pelo Banco Mundial e usado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS) para medir o seu primeiro objetivo: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Para mais informações sobre esse objetivo, consultar: [sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goal1/](https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goal1/)

<sup>51</sup> Nesse sentido, uma pessoa com renda familiar per capita inferior a US\$ 1,9 por dia é considerada extremamente pobre; se esse valor for inferior a US\$ 5,50 por dia, ela é classificada como pobre. O governo brasileiro definiu a linha nacional de pobreza extrema como a renda familiar per capita que está abaixo de US\$ 3,20 por dia.

<sup>52</sup> Os indicadores seguem o capítulo 4 de Fields (2002). Usamos uma notação similar. A medida de pobreza estadual é dada pela taxa de pobreza individual agregada ao nível estadual. Nesse sentido, a pobreza de um indivíduo será dada pela comparação da sua renda ( $y_i$ ) com a linha de pobreza definida, representada por  $z$ . A função de pobreza desse indivíduo é  $p(y_i, z)$ .

Tabela 21. Linhas de pobreza baseadas na renda familiar per capita – Pnad-C (2019)

Estado	Taxa de pobreza	Taxa de extrema pobreza	Taxa da extrema pobreza nacional	Hiato da pobreza	Hiato da extrema pobreza	Hiato da extrema pobreza nacional	Severidade da pobreza	Severidade da extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza nacional
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
Rondônia	0.243	0.059	0.114	0.108	0.034	0.055	0.068	0.028	0.039
Acre	0.435	0.18	0.274	0.239	0.097	0.15	0.167	0.066	0.105
Amazonas	0.475	0.163	0.269	0.238	0.079	0.136	0.157	0.052	0.09
Roraima	0.42	0.128	0.234	0.206	0.068	0.115	0.135	0.05	0.078
Pará	0.453	0.145	0.253	0.221	0.071	0.124	0.144	0.047	0.081
Amapá	0.42	0.09	0.218	0.184	0.037	0.082	0.107	0.022	0.046
Tocantins	0.331	0.085	0.16	0.149	0.045	0.076	0.093	0.032	0.051
Maranhão	0.522	0.213	0.324	0.282	0.112	0.175	0.196	0.074	0.121
Piauí	0.44	0.159	0.255	0.22	0.073	0.128	0.146	0.045	0.083
Ceará	0.403	0.132	0.216	0.193	0.06	0.106	0.124	0.037	0.068
Rio Grande do Norte	0.376	0.113	0.205	0.182	0.054	0.098	0.116	0.035	0.063
Paraíba	0.415	0.132	0.23	0.205	0.065	0.112	0.132	0.042	0.073
Pernambuco	0.405	0.132	0.216	0.2	0.072	0.113	0.132	0.051	0.079
Alagoas	0.466	0.156	0.246	0.231	0.085	0.131	0.153	0.059	0.092
Sergipe	0.43	0.133	0.238	0.209	0.063	0.113	0.134	0.041	0.073
Bahia	0.409	0.143	0.236	0.209	0.073	0.121	0.14	0.05	0.082
Minas Gerais	0.198	0.051	0.082	0.085	0.031	0.045	0.054	0.024	0.033
Espírito Santo	0.202	0.047	0.082	0.085	0.028	0.043	0.053	0.022	0.031
Rio de Janeiro	0.177	0.042	0.068	0.075	0.028	0.039	0.048	0.024	0.03
São Paulo	0.132	0.029	0.051	0.054	0.019	0.027	0.034	0.016	0.021
Paraná	0.142	0.033	0.054	0.059	0.024	0.032	0.038	0.02	0.025
Santa Catarina	0.076	0.018	0.029	0.031	0.013	0.017	0.02	0.012	0.014
Rio Grande do Sul	0.117	0.031	0.047	0.051	0.022	0.028	0.034	0.019	0.023
Mato Grosso do Sul	0.165	0.039	0.069	0.071	0.024	0.036	0.044	0.02	0.027
Mato Grosso	0.154	0.036	0.063	0.064	0.026	0.035	0.042	0.022	0.027
Goiás	0.183	0.04	0.067	0.074	0.029	0.038	0.047	0.025	0.03
Distrito Federal	0.123	0.022	0.041	0.047	0.014	0.021	0.027	0.012	0.015
Total	0.308	0.094	0.161	0.147	0.05	0.081	0.096	0.035	0.056

Fonte: Pnad-C 2019 – estimativas dos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 148 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a R\$ 427, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 249.

Tabela 22. Cenário base: linhas de pobreza baseadas na renda ex ante e ex post – Pnad-COVID19 (outubro/2020)

Estado	Taxa de pobreza		Taxa de extrema pobreza		Taxa da extrema pobreza nacional		Hiato da pobreza		Hiato da extrema pobreza		Hiato da extrema pobreza nacional		Severidade da pobreza		Severidade da extrema pobreza		Severidade da extrema pobreza nacional	
	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r
Rondônia	0.302	0.153	0.069	0.022	0.105	0.037	0.118	0.041	0.053	0.012	0.066	0.018	0.078	0.024	0.049	0.01	0.056	0.014
Acre	0.464	0.3	0.196	0.052	0.276	0.11	0.257	0.106	0.132	0.02	0.173	0.043	0.191	0.058	0.11	0.015	0.138	0.026
Amazonas	0.532	0.405	0.221	0.098	0.33	0.191	0.29	0.167	0.141	0.039	0.192	0.079	0.214	0.099	0.121	0.027	0.152	0.048
Roraima	0.501	0.403	0.196	0.098	0.307	0.182	0.276	0.167	0.146	0.05	0.183	0.085	0.206	0.104	0.132	0.041	0.153	0.059
Pará	0.5	0.343	0.192	0.071	0.294	0.144	0.266	0.133	0.125	0.026	0.171	0.058	0.192	0.075	0.106	0.019	0.134	0.034
Amapá	0.546	0.374	0.206	0.076	0.375	0.166	0.303	0.142	0.146	0.016	0.202	0.053	0.224	0.075	0.129	0.009	0.158	0.026
Tocantins	0.38	0.238	0.116	0.037	0.182	0.077	0.181	0.079	0.084	0.016	0.109	0.031	0.127	0.043	0.075	0.013	0.089	0.02
Maranhão	0.572	0.448	0.261	0.128	0.365	0.231	0.332	0.196	0.183	0.048	0.233	0.096	0.254	0.119	0.157	0.033	0.191	0.059
Piauí	0.47	0.353	0.225	0.088	0.31	0.185	0.28	0.147	0.164	0.024	0.203	0.066	0.22	0.084	0.143	0.013	0.17	0.034
Ceará	0.466	0.34	0.207	0.074	0.282	0.154	0.264	0.132	0.146	0.02	0.184	0.055	0.202	0.073	0.127	0.013	0.153	0.03
Rio Grande do Norte	0.438	0.317	0.174	0.071	0.245	0.136	0.234	0.12	0.119	0.017	0.154	0.05	0.172	0.066	0.101	0.011	0.125	0.027
Paraíba	0.477	0.336	0.192	0.071	0.27	0.151	0.252	0.125	0.128	0.02	0.167	0.052	0.186	0.069	0.108	0.014	0.134	0.029
Pernambuco	0.466	0.323	0.185	0.064	0.263	0.136	0.247	0.121	0.13	0.022	0.166	0.051	0.183	0.068	0.111	0.016	0.135	0.03
Alagoas	0.503	0.337	0.214	0.074	0.307	0.153	0.281	0.133	0.153	0.024	0.193	0.059	0.213	0.076	0.13	0.016	0.159	0.033
Sergipe	0.495	0.352	0.194	0.076	0.287	0.156	0.257	0.135	0.116	0.021	0.163	0.056	0.184	0.075	0.093	0.013	0.125	0.03
Bahia	0.462	0.334	0.197	0.073	0.27	0.152	0.253	0.129	0.13	0.02	0.17	0.055	0.188	0.072	0.108	0.013	0.136	0.03
Minas Gerais	0.249	0.163	0.075	0.027	0.115	0.056	0.115	0.054	0.055	0.012	0.069	0.022	0.081	0.03	0.049	0.009	0.057	0.014
Espírito Santo	0.278	0.169	0.085	0.024	0.137	0.048	0.129	0.054	0.06	0.01	0.079	0.02	0.091	0.029	0.054	0.009	0.064	0.013
Rio de Janeiro	0.249	0.16	0.095	0.038	0.135	0.069	0.131	0.064	0.076	0.019	0.09	0.032	0.1	0.039	0.07	0.016	0.078	0.022
São Paulo	0.194	0.126	0.058	0.024	0.089	0.044	0.088	0.044	0.043	0.013	0.054	0.021	0.062	0.026	0.039	0.011	0.045	0.015
Paraná	0.171	0.107	0.046	0.017	0.078	0.034	0.075	0.034	0.033	0.008	0.044	0.015	0.051	0.019	0.03	0.007	0.035	0.01
Santa Catarina	0.111	0.074	0.036	0.019	0.051	0.027	0.051	0.028	0.03	0.013	0.034	0.016	0.039	0.019	0.028	0.012	0.031	0.014
Rio Grande do Sul	0.167	0.11	0.056	0.022	0.085	0.041	0.081	0.04	0.041	0.012	0.052	0.019	0.059	0.024	0.037	0.011	0.043	0.014
Mato Grosso do Sul	0.192	0.12	0.052	0.014	0.077	0.034	0.081	0.037	0.035	0.007	0.046	0.013	0.054	0.019	0.03	0.006	0.037	0.008
Mato Grosso	0.218	0.142	0.057	0.017	0.086	0.036	0.09	0.039	0.042	0.008	0.051	0.014	0.061	0.02	0.037	0.006	0.043	0.009
Goiás	0.241	0.148	0.057	0.018	0.1	0.039	0.101	0.046	0.042	0.007	0.055	0.015	0.067	0.022	0.039	0.005	0.045	0.009
Distrito Federal	0.222	0.137	0.072	0.029	0.104	0.048	0.102	0.05	0.051	0.016	0.064	0.024	0.073	0.03	0.045	0.014	0.053	0.018
Total	0.365	0.252	0.138	0.053	0.205	0.105	0.19	0.095	0.096	0.019	0.125	0.041	0.14	0.054	0.084	0.014	0.102	0.025

Fonte: Pnad-C 2019 – estimativas dos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 151 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a R\$ 438, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 255.

Tabela 23. Cenário alternativo: linhas de pobreza baseadas na renda ex ante e ex post

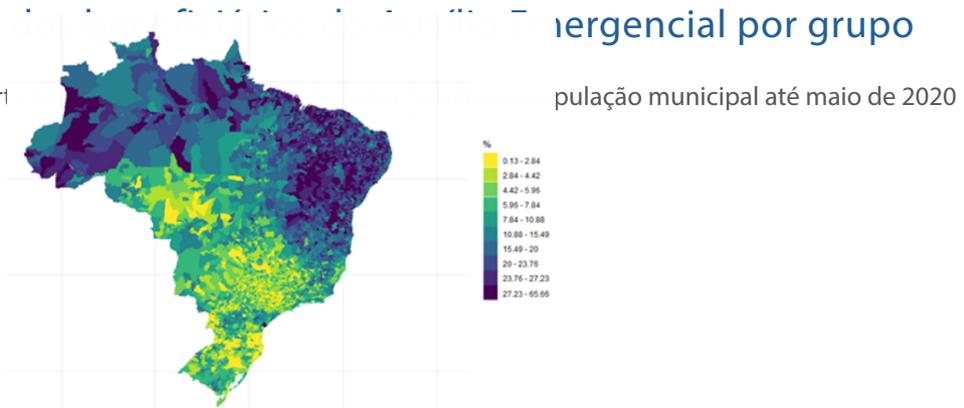
Estado	Taxa de pobreza		Taxa de extrema pobreza		Taxa da extrema pobreza nacional		Hiato da pobreza		Hiato da extrema pobreza		Hiato da extrema pobreza nacional		Severidade da pobreza		Severidade da extrema pobreza		Severidade da extrema pobreza nacional	
	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post	Renda ex ante	Renda ex post
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r
Rondônia	0.335	0.27	0.087	0.025	0.136	0.104	0.151	0.116	0.062	0.049	0.084	0.065	0.1	0.077	0.055	0.044	0.067	0.053
Acre	0.49	0.407	0.204	0.045	0.303	0.219	0.271	0.205	0.129	0.093	0.181	0.128	0.198	0.145	0.099	0.076	0.137	0.099
Amazonas	0.577	0.504	0.263	0.069	0.379	0.305	0.344	0.281	0.185	0.141	0.242	0.188	0.263	0.208	0.16	0.124	0.196	0.151
Roraima	0.493	0.428	0.191	0.048	0.298	0.223	0.274	0.215	0.131	0.097	0.178	0.13	0.2	0.151	0.111	0.085	0.14	0.103
Pará	0.533	0.435	0.231	0.047	0.34	0.235	0.307	0.223	0.156	0.104	0.209	0.14	0.229	0.159	0.128	0.088	0.164	0.11
Amapá	0.626	0.524	0.292	0.086	0.412	0.313	0.364	0.282	0.184	0.134	0.253	0.186	0.274	0.206	0.148	0.11	0.196	0.144
Tocantins	0.417	0.333	0.132	0.027	0.22	0.15	0.206	0.149	0.09	0.06	0.124	0.082	0.143	0.099	0.075	0.052	0.096	0.065
Maranhão	0.593	0.487	0.258	0.034	0.373	0.258	0.339	0.245	0.172	0.114	0.232	0.153	0.253	0.174	0.138	0.095	0.181	0.12
Piauí	0.514	0.411	0.249	0.033	0.328	0.225	0.311	0.22	0.179	0.116	0.225	0.146	0.242	0.163	0.151	0.101	0.185	0.121
Ceará	0.528	0.431	0.249	0.031	0.338	0.224	0.318	0.223	0.178	0.113	0.227	0.144	0.245	0.162	0.149	0.097	0.185	0.118
Rio Grande do Norte	0.473	0.406	0.202	0.027	0.287	0.213	0.271	0.208	0.15	0.104	0.189	0.133	0.207	0.151	0.131	0.092	0.157	0.11
Paraíba	0.518	0.418	0.222	0.032	0.307	0.204	0.292	0.206	0.155	0.099	0.2	0.128	0.22	0.146	0.13	0.085	0.162	0.104
Pernambuco	0.519	0.43	0.234	0.046	0.321	0.229	0.304	0.224	0.168	0.111	0.213	0.144	0.232	0.162	0.14	0.095	0.174	0.116
Alagoas	0.574	0.476	0.264	0.04	0.356	0.251	0.337	0.245	0.188	0.122	0.239	0.157	0.259	0.177	0.156	0.105	0.195	0.128
Sergipe	0.513	0.439	0.242	0.029	0.322	0.24	0.306	0.233	0.18	0.126	0.222	0.157	0.24	0.175	0.159	0.112	0.187	0.131
Bahia	0.546	0.452	0.265	0.05	0.353	0.25	0.332	0.241	0.196	0.13	0.244	0.163	0.261	0.18	0.169	0.114	0.203	0.135
Minas Gerais	0.305	0.257	0.103	0.029	0.153	0.113	0.154	0.117	0.078	0.054	0.099	0.069	0.112	0.081	0.07	0.049	0.082	0.057
Espírito Santo	0.321	0.269	0.114	0.037	0.173	0.127	0.165	0.126	0.085	0.061	0.109	0.078	0.121	0.089	0.075	0.054	0.089	0.064
Rio de Janeiro	0.298	0.261	0.128	0.041	0.177	0.142	0.172	0.139	0.106	0.079	0.125	0.095	0.136	0.106	0.097	0.074	0.109	0.083
São Paulo	0.249	0.219	0.088	0.035	0.131	0.105	0.13	0.106	0.071	0.054	0.087	0.067	0.097	0.076	0.065	0.049	0.074	0.056
Paraná	0.218	0.183	0.071	0.021	0.11	0.085	0.108	0.084	0.053	0.038	0.068	0.049	0.078	0.058	0.048	0.034	0.056	0.04
Santa Catarina	0.141	0.125	0.044	0.019	0.067	0.055	0.068	0.058	0.036	0.028	0.044	0.035	0.05	0.041	0.033	0.026	0.038	0.03
Rio Grande do Sul	0.198	0.172	0.071	0.026	0.105	0.083	0.102	0.081	0.054	0.038	0.068	0.05	0.075	0.057	0.048	0.034	0.056	0.041
Mato Grosso do Sul	0.251	0.214	0.069	0.021	0.108	0.082	0.113	0.089	0.054	0.039	0.068	0.051	0.079	0.06	0.049	0.036	0.057	0.042
Mato Grosso	0.256	0.213	0.084	0.022	0.129	0.099	0.125	0.097	0.062	0.043	0.079	0.057	0.09	0.066	0.055	0.038	0.065	0.046
Goiás	0.327	0.276	0.114	0.032	0.168	0.124	0.167	0.127	0.085	0.057	0.108	0.075	0.122	0.088	0.074	0.051	0.089	0.061
Distrito Federal	0.252	0.221	0.091	0.038	0.129	0.102	0.129	0.104	0.069	0.049	0.086	0.064	0.096	0.073	0.061	0.043	0.072	0.052
Total	0.41	0.343	0.169	0.037	0.242	0.176	0.228	0.172	0.121	0.083	0.156	0.109	0.171	0.123	0.103	0.073	0.126	0.088

Fonte: Pand-C 2019 – estimativas dos autores.

Nota: Conversão usando PPP do consumo privado para transformação em unidades de moeda local (UML). EM 2011, R\$ 1,00 era equivalente a R\$ 1,66, o valor diário foi convertido para mensal e ajustado pelo IPCA para definir o valor da linha de pobreza em termos reais, em anos recentes. A linha de extrema pobreza é de R\$ 1,9 por dia, equivalente a R\$ 151 mensais, a linha da pobreza é de R\$ 5,5, equivalente a R\$ 438, e a linha de extrema pobreza nacional é de R\$ 3,20 o que equivale a R\$ 255.

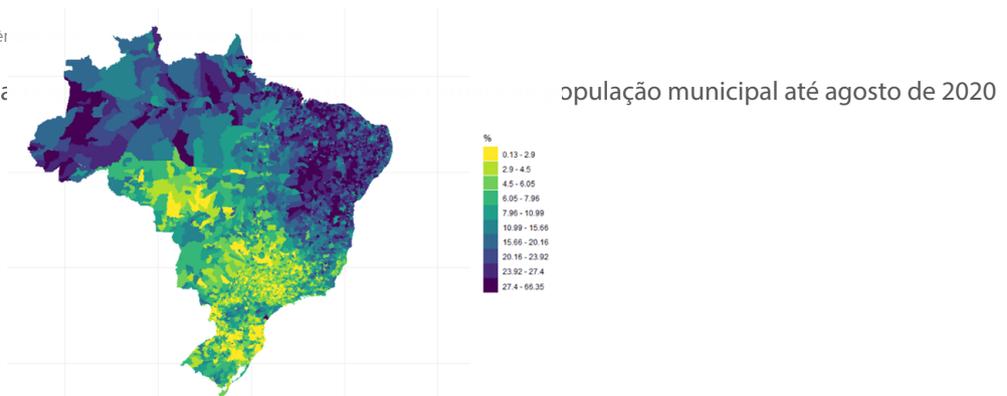
## Apêndice E Distribuição

Figura 9. % de part



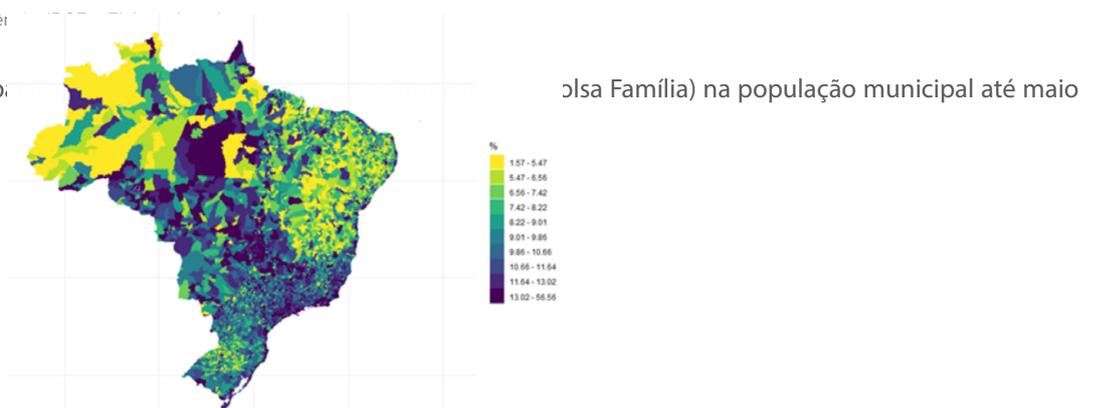
Fonte: Portal de Transparê

Figura 10. % de pa



Fonte: Portal de Transparê

Figura 11. % de pi  
de 2020



Fonte: Portal de Transparê

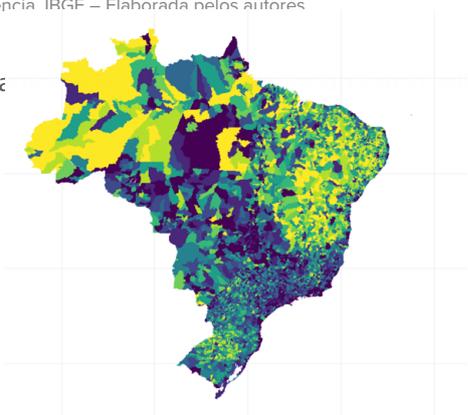
Figura 12. % de pa  
de 2020



Alsa Família) na população municipal até agosto

Fonte: Portal de Transparência IRGF – Flahorada pelos autores

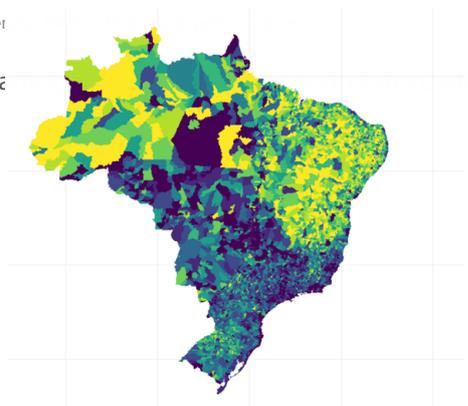
Figura 13. % de pa



a população municipal até maio de 2020

Fonte: Portal de Transparê

Figura 14. % de pa



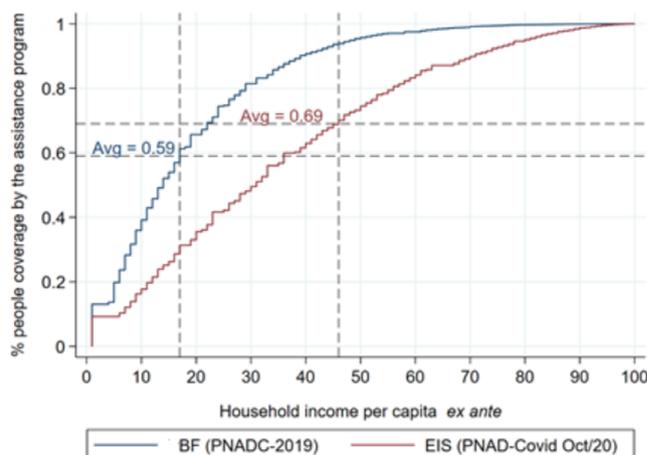
a população municipal até agosto de 2020

Fonte: Portal de Transparência, IBGE – Elaborada pelos autores.

## Apêndice F O auxílio emergencial

Comparando a função de densidade cumulativa dos beneficiários da assistência emergencial pelo percentil da renda *ex ante*<sup>53</sup> com a do Bolsa Família, nota-se que o auxílio emergencial atingiu 69% de seus beneficiários até o limite de elegibilidade do programa – renda familiar per capita de meio salário mínimo –, enquanto o Bolsa Família alcançou 59%<sup>54</sup>, para um limite de R\$ 178 (US\$ 33,7) de renda familiar *per capita* (ver figura 15). Como a assistência emergencial inclui um nível de renda per capita mais alto, a probabilidade de que os indivíduos atendam aos critérios de elegibilidade de renda pode aumentar.

Figura 15. Função



da família (PBF) e do auxílio emergencial

Fonte: Pnad Contínua Anual, 1ª entrevista - 2019, Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

Figura 16: Auxílio



por estado em 2020

<sup>53</sup> Em relação à receita deduzida pelo seu respectivo programa social.

<sup>54</sup> Dados da Pnad-C 2019 do IBGE.

Fonte: Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

Figura 17. Auxílio

= 0) por estado em 2020



Fonte: Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

Figura 18. Auxílio emergencial. análise de focalização – Média (combinação dos outros dois casos;  $\alpha = 0,5$ ) por estado em 2020



Fonte: Pnad-COVID19, IBGE – Elaborada pelos autores.

Dessa forma, o governo poderia melhorar significativamente a eficiência do programa caso melhorasse a sua focalização. O uso mais adequado do CadÚnico, alinhado com as autoridades e órgãos locais, poderia facilitar o acesso às especificidades locais que são informações fundamentais para aperfeiçoar a focalização.



PNUD para a América Latina e o Caribe  
COVID 19 | SÉRIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA



[www.latinamerica.undp.org](http://www.latinamerica.undp.org)

Agradecemos o apoio da Cooperación Española.

