

RENDA, AUXÍLIO EMERGENCIAL E A CRISE DA COVID-19 NO BRASIL

Nelson Helio Sager Júnior¹; Denise Piper²; Taize de Andrade Machado Lopes³

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a abrangência do Programa Auxílio Emergencial desenvolvido pelo governo brasileiro no ano de 2020, no contexto da emergência da pandemia da Covid-19. A análise é focalizada nas macrorregiões Sul, Sudeste e Nordeste do País, segregando-se o estudo pela faixa de renda e ocupação profissional. Utiliza-se como base de dados a pesquisa PNAD COVID-19, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações coletadas evidenciam que a existência de programas sociais prévios ao Auxílio Emergencial auxiliou na implementação do mesmo de forma acelerada, já que se observa uma correlação entre o recebimento do auxílio e o fato do indivíduo beneficiado estar nos estratos inferiores de renda.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda. Auxílio Emergencial. Pandemia da Covid-19.

Eixo Temático: Direitos, Políticas Públicas e Diversidade (DPD)

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou oficialmente que o mundo estava enfrentando uma pandemia, dada a disseminação da Covid-19. A nova variante de coronavírus, o SARS-CoV-2, apresenta taxas de transmissão e letalidade consideravelmente maiores do que a gripe comum (WHO, 2020) e apresenta ao mundo um dos maiores desafios da história moderna. A crise econômica e social trazida pela crise sanitária compeliu governos a adotarem medidas extraordinárias para o controle da propagação viral. Os primeiros países afetados iniciaram a adoção de *lockdowns* em seus territórios, obrigando as pessoas a ficarem em casa e os comerciantes a fecharem seus estabelecimentos.

¹ Egresso do curso de Ciências Econômicas (UFRN).

² Doutora em Economia (UFRGS). Orientadora. Professora do curso de Ciências Econômicas (UFRN).

³ Doutoranda em Economia (UNISINOS). Co-orientadora. Professora do curso de Ciências Econômicas (UFRN).

Com a atividade econômica sofrendo em virtude das medidas adotadas com o intuito de conter a crise sanitária, governos passaram a implementar diversas políticas para tentar minimizar os impactos econômicos causados pela pandemia, tais como o apoio a empresas impactadas pelas medidas restritivas e a transferência de renda para trabalhadores, principalmente os informais. No Brasil, foram criadas linhas de créditos para financiamento de folhas salariais, mudanças em contratos de pagamentos de financiamentos no crédito consignado, e, também, um auxílio emergencial, voltado à transferência de renda para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade e com seus rendimentos comprometidos.

Nesse contexto, o presente estudo objetiva analisar a história da emergência dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil, e, adicionalmente, os impactos do programa Auxílio Emergencial (AE) desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de mitigar a crise da Covid-19. Para alcançar os objetivos propostos, serão utilizados os dados coletados por meio da PNAD Contínua (PNADc).

A PNAD Contínua foi implementada de forma experimental em outubro de 2011 pelo IBGE, para substituir as estatísticas sobre o mercado de trabalho, que eram obtidas através da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ela é elaborada mediante uma amostra probabilística de domicílios e extraída a partir de uma base robusta de setores censitários, a fim de garantir maior representatividade dos resultados para os níveis geográficos (Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas) (IBGE, 2014).

Segundo o IBGE (2020), a PNAD COVID-19 é uma versão da PNAD Contínua, realizada em parceria com o Ministério da Saúde e desenvolvida com o objetivo de determinar o impacto da pandemia do coronavírus no mercado de trabalho brasileiro e na renda total da população, além de fornecer informações relacionadas aos sintomas de síndrome gripal, que poderiam ter alguma relação com a doença, para ajudar a mensurar os impactos nos estabelecimentos de saúde. A pesquisa tem como destaque os resultados sobre a prevalência dos trabalhos em *home-office* e sobre o papel do auxílio emergencial na renda domiciliar.

Desta forma, este trabalho subdivide-se em duas seções. A primeira delas se destina a relatar a emergência dos PTR no Brasil. Na segunda seção, a partir dos dados selecionados, efetua-se uma avaliação dos impactos da pandemia sobre os rendimentos usuais dos trabalhadores brasileiros nas macrorregiões Sul, Sudeste e Nordeste. O trabalho é encerrado com uma seção dedicada às considerações finais.

2. A EMERGÊNCIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL

O crescimento econômico, apesar de possuir um papel central na redução da pobreza, não consegue resolver os problemas econômicos e sociais trazidos pelas falhas de mercado do capitalismo moderno. Para o enfrentamento desses entraves, podem ser utilizadas políticas públicas voltadas para o controle e correção dessas falhas, além do fornecimento de bens públicos e bases institucionais fortes. Um dos instrumentos de políticas públicas que os governos podem utilizar, em complemento para a redução da pobreza trazida pelo crescimento econômico, é a distribuição direta de recursos, ou Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR).

Os PTCRs possuem um corpo crescente de evidências que comprovam que as transferências mediante esse tipo de política pública conseguem ser eficientes e equitativas na maioria dos casos. As transferências de recursos para as famílias são realizadas sob condição de que os responsáveis invistam no capital humano de seus filhos. Existem vários argumentos favoráveis a esse tipo de programa e, no trabalho de Fiszbein (2009), são debatidos os dois principais para que essas condições existam durante os PTCR.

O primeiro argumento refere-se ao fato de que o investimento privado no capital humano das crianças pode ser “muito baixo” em decorrência das crenças equivocadas dos responsáveis pelas decisões familiares. Destacam-se aqui a crença de que o investimento em educação e na saúde infantil apresenta retornos de forma menos elástica do que realmente o faz e a existência de um “altruísmo incompleto”, em que, por conta de um conflito de interesses, os pais podem simplesmente desconsiderar o futuro dos filhos mais fortemente do que deveriam.

Esses baixos níveis de investimento em capital humano acabam tornando o ciclo da pobreza algo difícil de romper.

O segundo argumenta que, por serem condicionadas ao “bom comportamento” e aos “pobres merecedores”, essas políticas são mais fáceis de serem implementadas em sociedades desinteressadas pelas redistribuições econômicas. Além disso, o fato de as condições estarem diretamente envolvidas no desenvolvimento do capital humano das crianças, e não simplesmente na transferência de renda aos pais, torna os PTCR programas voltados à redução da pobreza e não à assistência social, o que facilita a aceitabilidade das políticas de transferências econômicas.

No Brasil, o grande marco institucional para os direitos sociais veio com a Constituição de 1988, que, em seu Art. 194, manifestava que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A mudança da assistência social para o agora chamado direito social começou a apresentar alterações importantes após 1980 no Brasil: foram reavaliados os estilos de condução das políticas e a implementação de serviços estatais universais. O ato constitucional de 1988 também ficou marcado pelas descentralizações federativas e funcional dos programas sociais. Essas descentralizações deram mais autonomia e melhores condições de gestão da participação social para as unidades de serviços, municípios e estados (APOLINÁRIO, 2012).

A criação do Auxílio Emergencial (AE) foi a principal medida adotada pelo governo brasileiro para o enfrentamento dos desafios econômicos oriundos da pandemia da Covid-19. A existência do CadÚnico - que na prática é uma gigantesca base de dados, a qual permite que os programas sociais possam ser operacionalizados no Brasil - e dos programas sociais já estabelecidos foi a responsável pela implementação do AE de forma acelerada. O auxílio é voltado aos mais vulneráveis, mas não somente aos que estavam previamente em algum

programa social, mas sim, a todos que cumprissem os requisitos do programa por meio da autodeclaração.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A crise socioeconômica atualmente vivenciada, oriunda de um vírus altamente transmissível e pouco conhecido, o Sars-Cov2, afeta tanto trabalhadores formais quanto informais em virtude das medidas restritivas e de distanciamento social impostas pelos governos para o controle da propagação viral. Com a crise avançando progressivamente e a atividade econômica sofrendo com as medidas restritivas e de distanciamento social adotadas durante a pandemia, governos iniciaram a implementação de alguns programas para tentar minimizar os impactos econômicos causados pela crise sanitária. Nesse contexto, analisa-se, nesta seção, os impactos das políticas econômicas adotadas pelo governo brasileiro com o intuito de mitigar a crise da covid-19.

Uma boa aproximação, para mensurar o impacto da pandemia sobre os rendimentos dos participantes da pesquisa PNAD COVID-19, é avaliar a diferença entre a renda média efetivamente recebida em um determinado mês e a renda média habitualmente recebida no mês de referência da pesquisa PNAD COVID-19, sendo a renda habitualmente recebida amplamente utilizada em análises de conjuntura, pois não apresenta sazonalidades e variações idiossincráticas na renda efetivamente recebida. Geralmente, quando se exclui os efeitos da sazonalidade, na média ou no agregado, os choques apresentados nas rendas efetivas individuais se anulam, o que torna os rendimentos efetivamente recebidos muito semelhantes aos habitualmente recebidos (CARVALHO, 2020).

Para as análises aqui apresentadas, são avaliadas as diferenças entre os rendimentos médios efetivos e os habitualmente recebidos no mês de maio, primeiro mês da pesquisa PNAD COVID-19, e em novembro (último mês) de 2020 nas macrorregiões Nordeste, Sul e Sudeste. Com as políticas de distanciamento social sendo implementadas no final de março de 2020 e tornando-se mais rigorosas nos meses seguintes, as ocupações que apresentam maior informalidade e

dependência do consumo da sociedade foram as que observaram as maiores perdas nos rendimentos no mês de maio de 2020.

Os dados da PNAD Covid-19 mostram que os maiores impactos nos rendimentos foram observados nas ocupações caracterizadas pela informalidade e que apresentam maior dependência do consumo. Em maio, as ocupações de cabeleireiro, manicure e afins foram as mais impactadas pela pandemia, com uma variação na renda de aproximadamente 49% na região Sul, 64% no Sudeste e 62% no Nordeste, seguida pelos vendedores ambulantes, com 39% na região Sul, 48% no Sudeste e 57% no Nordeste. Os dados podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Variação (%) entre os rendimentos habitualmente recebidos e os efetivamente recebidos nos meses de maio e novembro de 2020 nas macrorregiões Sul, Sudeste e Nordeste.

OCUPAÇÃO PROFISSIONAL	VARIÇÃO(%) / SUL		VARIÇÃO(%) / SUDESTE		VARIÇÃO(%) / NORDESTE	
	Maio	Novembro	Maio	Novembro	Maio	Novembro
Empregado doméstico, diarista, cozinheiro	-27,4%	-10,3%	-27,9%	-6,2%	-25,1%	-6,5%
Comerciante (dono do bar, da loja etc.)	-31,2%	-12,9%	-47,6%	-14,5%	-37,0%	-9,9%
Vendedor a domicílio	-28,7%	-10,8%	-30,4%	-11,0%	-35,9%	-11,7%
Vendedor ambulante	-38,7%	-24,7%	-48,0%	-18,0%	-57,2%	-11,0%
Cozinheiro e garçom (de restaurantes, empresas)	-21,9%	-12,9%	-25,3%	-8,9%	-36,3%	-5,9%
Padeiro, açougueiro e doceiro	-19,7%	-6,1%	-19,9%	-7,1%	-26,8%	-9,7%
Motorista (de aplicativo, taxi, van, mototáxi, ônibus)	-33,3%	-10,5%	-42,2%	-12,9%	-40,4%	-11,0%
Pedreiro, servente de pedreiro, pintor, electricista, marceneiro	-28,3%	-9,1%	-30,2%	-9,7%	-35,7%	-11,4%
Cabeleireiro, manicure e afins	-48,9%	-19,4%	-63,9%	-21,7%	-62,5%	-12,9%
Pedagogo, professor de idiomas, música, arte e reforço escolar	-21,8%	-14,6%	-15,8%	-10,4%	-19,0%	-6,9%
Artista, religioso (padre, pastor etc.)	-35,3%	-12,1%	-33,2%	-14,2%	-26,9%	-6,2%
Professor da educação infantil, fundamental, médio ou superior	-5,9%	-2,9%	-6,9%	-1,5%	-4,6%	-3,3%
Médico, enfermeiro, profissionais de saúde de nível superior	-17,6%	-4,6%	-25,5%	-6,2%	-14,0%	-1,5%
Segurança, vigilante, outro trabalhador dos serviços de proteção	-6,7%	1,9%	-6,7%	-2,3%	-4,8%	-0,8%

Fonte: PNAD COVID-19. Elaboração própria.

Ao se avaliar a situação dos rendimentos no mês de novembro de 2020, percebe-se que os ganhos efetivos se aproximaram dos habituais, mesmo registrando alguma perda. Verificou-se que as variações na renda no mês de novembro foram menores do que as observadas para o mês de maio. As quedas da renda nas ocupações de cabeleireiro foram de 19%, 22% e 12%, nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, respectivamente. A ocupação profissional de vendedor ambulante apresentou variações de 25% na região Sul, 18% no Sudeste e 11% no Nordeste, conforme pode ser visualizado na Tabela 1.

Apesar de todas as ocupações abarcadas pela pesquisa PNAD COVID-19 perceberem perdas significativas em relação a seus rendimentos habituais, as

ocupações agraciadas por algum tipo de contrato formal, as de serviços de proteção (segurança, vigilante etc.) e a de professor (infantil, fundamental, médio e superior) apresentaram as menores variações, com perda de menos de 10%, em todas as macrorregiões, nos meses de maio e novembro de 2022.

Consequentemente, nota-se que os trabalhadores não formalizados e que apresentam alguma informalidade manifestaram as maiores variações nos rendimentos e foram duramente atingidos pela pandemia. Em maio de 2020, as ocupações cabeleireiro, vendedor ambulante e pedreiros, apresentavam as maiores variações entre os rendimentos habituais e os efetivos.

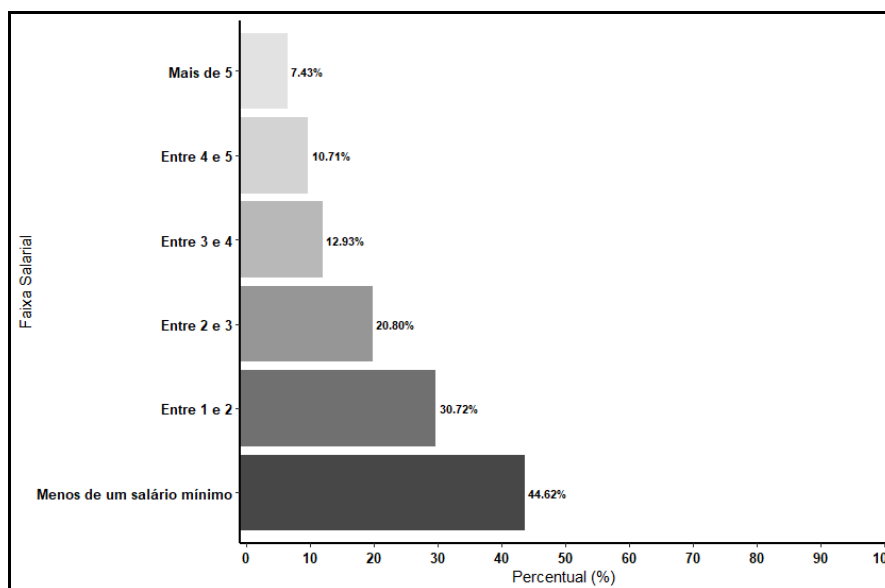
A partir da tabela 1, observa-se que ocorreu uma redução na variação entre os rendimentos médios habituais e os rendimentos médios efetivos no mês de novembro para todas as ocupações. Neste caso, é possível considerar que o aumento da cobertura do Auxílio Emergencial juntamente com o afrouxamento de algumas políticas restritivas contribuiu para suavizar os impactos observados nos rendimentos das ocupações que apresentaram as maiores variações salariais no mês de maio. Vale destacar que a precariedade vivenciada no mercado de trabalho brasileiro faz com que, em momentos de crise, trabalhadores informais e por conta própria sofram mais do que os com carteira assinada.

O Auxílio Emergencial foi instituído pelo Governo Federal, como forma de reduzir os impactos da crise econômica provocado pela pandemia. Esse benefício é voltado a trabalhadores informais, microempresários individuais, autônomos, desempregados e pessoas com uma renda *per capita* de até meio salário-mínimo. Vale salientar que, mesmo o requerente reportando uma renda baixa, os indivíduos devem respeitar outras regras especificadas pelo programa, portanto, se o benefício apresentar uma boa focalização, deve-se observar uma correlação entre o recebimento do AE e o fato do indivíduo estar nos estratos inferiores de renda.

À medida que se analisa a proporção de indivíduos que tiveram acesso ao AE de acordo com os seus rendimentos, pode-se observar, nos gráficos 1, 2 e 3, que a concentração dos benefícios está situada nos estratos inferiores de renda, atingindo 44% dos que recebem até um salário-mínimo na região Sul, 54% na região Sudeste

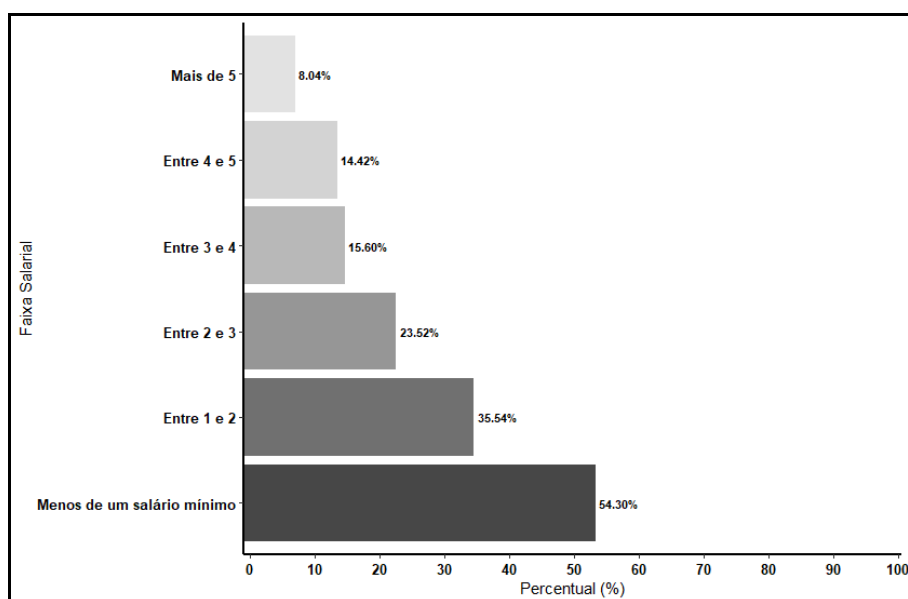
e 75% no Nordeste, portanto, $\frac{3}{4}$ dos que alegaram renda até um salário-mínimo no Nordeste receberam o benefício.

Gráfico 1 – Proporção de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial de acordo com seus rendimentos - região Sul.



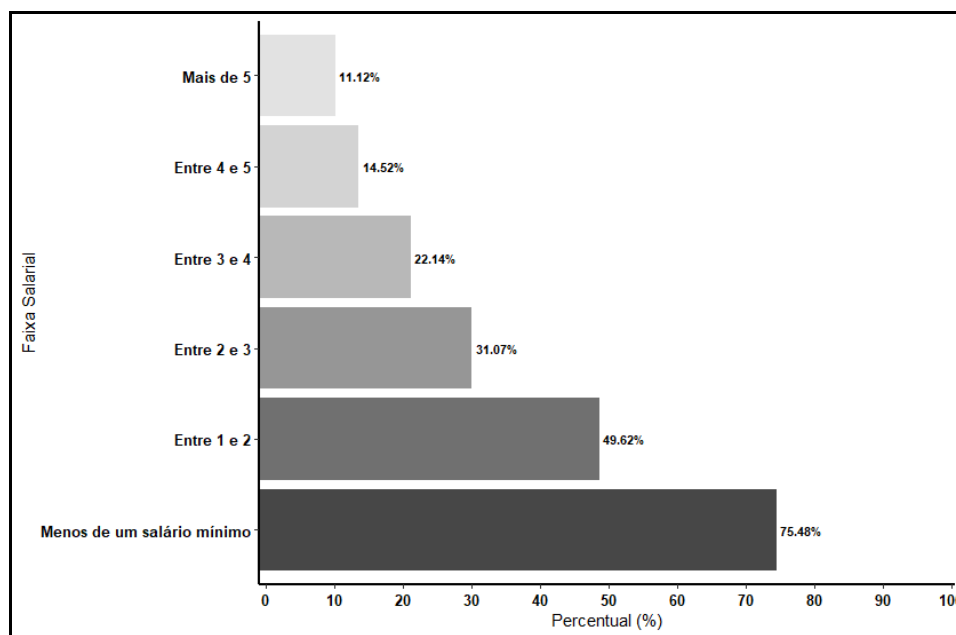
Fonte: PNAD COVID-19. Elaboração própria.

Gráfico 2 – Proporção de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial de acordo com seus rendimentos - região Sudeste.



Fonte: PNAD COVID-19. Elaboração própria.

Gráfico 3 – Proporção de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial de acordo com seus rendimentos - região Nordeste.



Fonte: PNAD COVID-19. Elaboração própria.

Ainda que existam critérios claros na definição do público-alvo para o recebimento do AE, ocorreram inúmeras denúncias a respeito de indivíduos que não se enquadravam nos requisitos do programa e acabaram beneficiados com o auxílio, ao mesmo tempo em que cidadãos que cumpriam todos não foram incorporados ao programa. Quando se analisa o recebimento dos recursos federais no grupo pertencentes à faixa mais de 5 salários-mínimos *per capita*, pode-se observar que 7% dos que se declararam pertencentes a essa faixa localizam-se na região Sul, 8% no Sudeste, e mais de 11% localizados no Nordeste tiveram acesso aos recursos financeiros.

Com isso, evidencia-se, mais uma vez, a partir dos dados expostos, a desigualdade de renda existente no Brasil, que faz com que, em momentos de crise, os mais pobres (que têm também situação domiciliar mais precária e empregos de baixa remuneração) precisem de mais auxílio.

4. CONCLUSÃO

Os resultados atinentes às investigações a respeito do alcance do AE por faixa de renda ratificam que o programa apresenta uma boa focalização, já que se observa uma correlação entre o recebimento do auxílio e o fato do indivíduo estar nos estratos inferiores de renda. Nota-se que a concentração dos benefícios nas macrorregiões Sul, Sudeste e Nordeste está situada nos indivíduos que recebem menos de um salário-mínimo, atingindo 75% dos pertencentes a essa faixa salarial na região Nordeste. Entretanto, ainda que existam critérios claros para o recebimento do AE, ocorreram diversas denúncias a respeito de indivíduos que não se enquadravam nos requisitos do programa e acabaram beneficiados com o auxílio, verifica-se que 11% dos que recebem mais de sete salários-mínimos na região Nordeste receberam o AE, enquanto nas regiões Sul e Sudeste, 7% e 8%.

Por fim, percebe-se que, apesar do Auxílio Emergencial apresentar uma boa focalização e ajudar a segurar impactos econômicos mais graves, não conseguiu agraciar com totalidade o seu público-alvo. Debate-se que os valores disponibilizados para o programa em 2020, juntamente com o valor das parcelas e o prazo do programa, não eram o suficiente para amenizar os impactos com completude, entretanto, o que se observa no ano de 2021 foi uma restrição ainda maior do recebimento dos benefícios e uma redução significativa nos valores repassados aos indivíduos. Uma sugestão para aprofundamento deste estudo é avaliar a diferença do impacto do AE 2020 para o implementado no ano de 2021. Ademais, pesquisar a respeito de como mensurar os “invisíveis” ao programa, que deveriam ter tido acesso ao benefício e não conseguiram, juntamente com um estudo a respeito do cenário dos participantes da PNAD COVID-19 pós Auxílio Emergencial é de extrema importância para compreender os reais impactos do programa.

REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, Vanessa Cristina Duarte. **Pobreza e Programas de Transferência Condicionada de Renda: os casos do Brasil e do México**. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – UFSC, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**, Brasília, DF, 1988.

CARVALHO, Sandro Sacchet, de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19. **Carta de Conjuntura. IPEA**. n.48, 3º trim. de 2020

FISZBEIN, Ariel.; SCHADY, Norbert. **Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty**. The World Bank, Washington, D.C, 2009.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Notas Metodológicas Volume 1. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Rio de Janeiro. 2014.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID-19. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Rio de Janeiro, 2020.