
O AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO “POLÍTICA PÚBLICA” PARA ENFRENTAR A POBREZA NA PANDEMIA DE COVID-19: EVIDÊNCIAS DE 2020 E 2021

Emergency aid as 'public policy' to address poverty in the covid-19 pandemic: evidence from 2020 and 2021

Rithyelle Elisa de Souza Andrade

Economista. Pós-Graduanda lato sensu em Mercados de Capitais pela PUC-Minas. Rua General Newton Estilac 932, Pestana, Osasco, SP. rithyelle.andrade@gmail.com

Luciana Rosa de Souza

Economista. Doutora em desenvolvimento econômico, docente do departamento de economia da Universidade Federal de São Paulo. Rua General Newton Estilac 932, Pestana, Osasco, SP. luciana.rosa@unifesp.br

Resumo: O estado de calamidade imposto pela pandemia de Covid-19 forçou o governo brasileiro a implementar um programa de transferência de renda: o Auxílio Emergencial. Este artigo faz um escrutínio do efeito do AE sobre as famílias pobres e extremamente pobres, indagando se o programa atenuou as vulnerabilidades reforçadas pela pandemia de Covid-19. Para atingir esse objetivo, foi feito levantamento bibliográfico e análise estatística (usando o software R) do perfil dos beneficiários, a partir dos dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD-Covid) e pelo Ministério da Cidadania. Os dados foram comparados à inflação do período, informação divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os resultados apontam para as seguintes constatações: (i) a maior concentração dos beneficiários do Auxílio Emergencial entre mulheres, pretos e pardos, jovens e pessoas com baixo grau de escolaridade; (ii) as regiões mais pobres – Norte e Nordeste – tiveram mais beneficiários; (iii) a redução da extrema pobreza e da desigualdade está diretamente relacionada com o montante transferido pelo governo; e (iv) o Auxílio Emergencial atenuou os impactos da inflação no orçamento das famílias mais pobres, mas só cobriu o valor da cesta básica em seu primeiro desenho (abr/2020 a ago/2020), quando o montante transferido era mais elevado.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial; PNAD; Covid.

Abstract: The state of calamity imposed by the Covid-19 pandemic forced the Brazilian government to implement an income transfer program: Emergency Aid. This article assesses the effect of the AE on poor and extremely poor households, asking whether the program mitigated the vulnerabilities reinforced by the pandemic. To achieve this objective, a bibliographical survey and statistical analysis of the profile of beneficiaries were carried out (R software), based on data released by the National Household Sample Survey (PNAD-Covid) and by the Ministry of Citizenship. The data were compared to inflation for the period, information disclosed by the Institute of Applied Economic Research. The results point to the findings: (i) the highest concentration of Emergency Aid beneficiaries among women, black and brown people, young people and people with a low level of schooling; (ii) the poorest regions – North and Northeast – had more beneficiaries; (iii) the reduction of extreme poverty and inequality is directly related to the amount transferred by the government; and (iv) the Emergency Aid mitigated the impacts of inflation on the budget of the poorest families, but only covered the value of the basic basket in its first design (Apr to Aug/2020), when the amount transferred was higher.

Keywords: Emergency Aid; PNAD; Covid.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 INTRODUÇÃO

A crise sanitária imposta pela pandemia da Covid-19 explicitou a luta de classes no Brasil e no mundo. Com a paralisação de setores importantes da economia, os índices de desemprego e informalidade aumentaram, reduzindo a massa salarial no Brasil, com perda estimada de R\$ 120 bilhões (Monte, 2020). Nesse cenário, as desigualdades regionais foram aprofundadas, ampliando a vulnerabilidade das famílias nas regiões Norte e Nordeste (Trovão, 2020).

De forma tardia, após pressão social e política, a ampliação dos mecanismos de transferência de renda para os mais vulneráveis foi implementada pelo governo brasileiro em abril de 2020, via Auxílio Emergencial¹ (AE), promulgado pela Lei nº 13.982/2020². De acordo com dados oficiais, o programa atendeu, direta e indiretamente, 126 milhões de indivíduos, o que corresponde a 60% da população brasileira (Oliveira³, 2020).

As variações nas taxas de pobreza, vinculadas ao montante transferido pelo governo ao longo do tempo, foram analisadas detalhadamente, usando o software R para tratamento estatístico. As variações nos montantes repassados aos beneficiários foram simuladas, mostrando a queda na renda média, o que afetou a população mais pobre (Duque, 2020a). Nesse sentido, pergunta-se: o Auxílio Emergencial foi decisivo para as quedas observadas nas taxas de pobreza e desigualdades durante os anos de 2020 e 2021? Para responder a essa questão: (i) traçaram-se o perfil social e distribuição regional dos beneficiários de acordo com os critérios de elegibilidade; (ii) examinou-se a contribuição do Auxílio Emergencial para a queda das taxas de pobreza e desigualdade; (iii) analisou-se a contribuição do benefício no orçamento das famílias mais pobres considerando a variação dos preços ao consumidor; além disso, (iv) a pesquisa demonstrou a manifestação desses efeitos sobre as taxas de pobreza e desigualdade nas diferentes regiões do País.

Para responder à questão de pesquisa e atender aos objetivos estabelecidos, foram feitas revisões bibliográficas, levantamento e coleta de dados de fontes oficiais, os quais foram manipulados estatisticamente usando o software R. Além desta introdução e das considerações finais, este artigo foi dividido em três seções. A primeira versa sobre os três desenhos do AE, entre 2020 e 2021. A segunda expõe a distribuição dos beneficiários por região do País, e, finalmente, a última apresenta as variações nas taxas de pobreza e desigualdade analisadas conforme modificações nos montantes transferidos pelo AE.

2 O AUXÍLIO EMERGENCIAL EM SEUS DIFERENTES DESENHOS

Os primeiros momentos da pandemia de Covid-19 prenunciaram os desafios que o Brasil enfrentaria nos meses subsequentes, quais sejam, avanço letal do vírus, negligência estatal, desinformação, desemprego e fome. No dia 7 de março 2022, foi registrado um acumulado de 652 mil mortes pela doença e 29,1 milhões de casos confirmados desde o início da pandemia⁴. Essas mortes, por sua vez, não se distribuíram homoganeamente. Segundo Duque et al. (2020), a mortalidade dos pacientes do SUS cresceu 10% a mais em regiões com PIB *per capita* mais baixo, enquanto em regiões com nível de renda mais alto a taxa de mortalidade não foi estatisticamente significativa. Adicionalmente, territórios mais pobres tiveram acréscimo na taxa de mortalidade 10% em comparação aos demais. A maior vulnerabilidade em territórios mais pobres relaciona-se com: i)

1 BRASIL. **Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF. Seção 1, p. 6, 2021.

2 BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF. Seção 1 – Extra, p. 1, 2020.

3 Auxílio emergencial chega a R\$ 207,9 bi para 67,2 milhões de pessoas | Agência Brasil

4 Dados disponíveis nos sites: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>; <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>. Acesso em 16/03/2022.

a má distribuição de equipamentos hospitalares (e de equipes médicas); ii) ampla dependência do transporte público que amplia o risco de contágio (e na menor possibilidade de realização de trabalho remoto); iii) maior informalidade em microrregiões onde a pobreza prevalece; e iv) maior adensamento populacional que ocorre em regiões mais carentes, onde as condições sanitárias e acesso à água potável são quase inexistentes (Duque et al., 2020).

Sobre a questão racial, um estudo realizado pelo Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da PUC-Rio (2020) confirmou que as mortes por Covid-19 no Brasil foram mais expressivas entre pretos e pardos. A pesquisa indica que aproximadamente 55% dos óbitos ocorreram entre pretos e pardos, enquanto entre pessoas brancas o percentual foi de 38%. Ademais, o estudo constatou correlação entre escolaridade e letalidade, logo, indivíduos sem instrução tiveram taxas de mortalidade três vezes maiores (71,3%) em comparação àqueles com ensino superior (22,5%). O cruzamento das variáveis escolaridade e raça mostra que pretos e pardos sem instrução (80,35%) tiveram proporção quatro vezes maior de morte do que entre brancos com ensino superior (19,65%). Em síntese, a Covid-19 matou mais as pessoas negras ou pardas com menor grau de escolaridade, ou seja, os mais vulneráveis.

No que tange às questões socioeconômicas relacionadas ao trabalho e à renda, a pandemia trouxe severas consequências. A atividade econômica foi impactada pelo lado da oferta e da demanda, com paralisação e queda abrupta nas atividades empresariais e perdas expressivas para a classe trabalhadora, o que aumentou o desemprego e reduziu a renda (Trovão, 2020).

Segundo o IBGE (2020), aproximadamente uma em cada três empresas em funcionamento declarou prejuízos atrelados à pandemia, 32,9% das empresas observaram queda nas vendas de mercadorias ou serviços comercializados, e 46,8% indicaram dificuldades no acesso a fornecedores de matérias-primas e insumos. Em relatório divulgado pelo Banco Central, 33% das empresas da amostra encerraram suas atividades em junho de 2020, principalmente empresas de pequeno porte. Nesse contexto, devido à alta empregabilidade nos setores de comércio e serviços, muitos trabalhadores formais tiveram seus postos de trabalho temporária ou terminantemente encerrados (Bacen, 2020).

De acordo com o Caged (2020), entre março e julho de 2020, mais de 6 milhões de trabalhadores perderam seus postos de trabalho, o que consequentemente aumentou a taxa de desemprego. Somado a isso, nos primeiros três meses de pandemia a renda individual do trabalho⁵ teve queda média de 20,1%, enquanto o índice de Gini subiu 2,82%, o que atesta o aumento da desigualdade no Brasil. Essas taxas representam recordes negativos das séries históricas iniciadas em 2012 (Neri, 2020). Sobre o aspecto econômico no enfrentamento da pandemia, diversos países implementaram auxílios e incentivos financeiros para auxiliar a população a permanecer em isolamento social (Insper, 2020), e para que esse tipo de política funcione é importante que seja focalizada no público-alvo (Ipea, 2018).

No Brasil, o Auxílio Emergencial (AE) foi um programa emergencial de transferência de renda para garantir que a população mais vulnerável economicamente conseguisse se manter em isolamento social. De acordo com dados oficiais do governo brasileiro, o programa beneficiou mais de 67 milhões de pessoas, impactando 60% da população brasileira (Oliveira, 2020). Os resultados do AE foram imediatos: o benefício foi responsável direto por levar o Brasil à menor taxa de extrema pobreza dos últimos 40 anos (Monte, 2020). Com isso, o AE se tornou a maior experiência de transferência de renda do Brasil, com um montante estimado em R\$ 50 bilhões por mês. Em termos comparativos, o Bolsa Família distribuía cerca de R\$ 30 bilhões por ano, enquanto o Benefício de Prestação Continuada R\$ 56 bilhões por ano (Duque, 2020a).

Os três desenhos do AE ocorreram em três fases: 1ª) entre abril e agosto de 2020; 2ª) entre setembro e dezembro de 2020; e 3ª) entre abril e outubro de 2021. A escolha desse recorte temporal baseia-se nas mudanças ocorridas nas regras de elegibilidade, portanto desenho do programa.

5 Incluindo trabalhadores formais, informais e desocupados.

Além disso, o programa foi analisado considerando o montante repassado, a quantidade de parcelas pagas, as modalidades de entrada, a faixa etária, gênero, raça e escolaridade.

O AE foi implementado a partir do Cadastro Único que facultou localizar as famílias classificadas na linha da pobreza e extrema pobreza, isto é, famílias que recebem até meio salário-mínimo por pessoa ou até três salários-mínimos no agregado familiar (Ministério da Cidadania, 2020). Nesse caso, para os beneficiários do Bolsa Família (PBF), o pagamento do Auxílio Emergencial (AE) ocorreu automaticamente, assim como os demais inscritos no CadÚnico que não recebem PBF, mas são elegíveis ao AE. Entretanto, um grande contingente populacional era elegível ao AE, sem constar no CadÚnico, sendo necessário requerer, via aplicativo da Caixa Econômica Federal, o Caixa Tem. Desse modo, as modalidades de entrada ao AE foram categorizadas da seguinte forma: (i) Cadastro único com PBF; (ii) Cadastro único sem PBF; (iii) Aplicativo Caixa Tem; e (iv) Medida Judicial.

Inicialmente, o governo considerou parcelas em torno de R\$ 200,00 mensais; esse valor subiu para R\$ 500,00, e finalmente foi aprovado pelo Congresso o pagamento de três parcelas mensais de R\$ 600,00 ou cota dupla de R\$ 1.200,00 para mulheres chefes de família (Nassif-Pires et al., 2021). Esses foram os montantes transferidos no primeiro desenho do AE (abr/2020 a ago/2020). Os critérios de elegibilidade foram: ser microempreendedor individual (MEI); ser contribuinte individual da Previdência Social; ser trabalhador informal; pertencer a famílias com renda *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo ou auferir renda familiar total menor ou igual a três salários-mínimos. Os fatores que impediam recebimento do AE eram: ter emprego formal ativo; estar recebendo Seguro Desemprego; estar recebendo benefícios previdenciários, assistenciais ou benefício de transferência de renda federal, com exceção do Bolsa Família; ou ter rendimentos tributáveis acima do teto de R\$ 28.559,70 em 2018, de acordo com a declaração de Imposto de Renda (Diário Oficial da União⁶, 2020). No próximo tópico, analisa-se a distribuição a partir das parcelas efetivamente pagas.

2.1 Total de recursos distribuídos considerando as parcelas efetivamente pagas

Referente aos elegíveis na primeira fase (abr/2020 a ago/2020)⁷, aproximadamente 68 milhões de pessoas foram diretamente beneficiadas. Entre abril/2020 e dezembro/2020, foram injetados mais de R\$ 231 bilhões via AE. Apesar da abrangência financeira do programa, os dados revelam falha na distribuição das parcelas, já que alguns pagamentos não ocorreram no primeiro mês de implementação do benefício. Dentre as explicações, o Ministério da Cidadania (2021) destaca: i) o tempo de processamento das solicitações; ii) a demora em solicitar o benefício; iii) dificuldade para acessar à internet; iv) irregularidade no CPF ou dificuldade de navegação de usuários no aplicativo Caixa Tem; e v) intervalo entre o pedido e o processamento.

Atendendo aos critérios de elegibilidade, o beneficiário teria direito às cinco parcelas no primeiro desenho do AE, independente da data de pagamento da primeira parcela. Entretanto, em relação ao segundo desenho, como regra geral, poderiam ser pagas entre 0 e 4 parcelas, a depender do mês de término do recebimento das parcelas referentes ao primeiro desenho (Ministério da Cidadania, 2021). Isso significa que alguns elegíveis ao programa, que se cadastraram a partir do segundo mês, não foram contemplados com todas as parcelas da extensão do AE. A Tabela 1 mostra o número de pessoas que receberam cada parcela em 2020.

6 Disponível no site: <https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar/dou?q=+2020&s=todos&exactDate=all&sortType=0> acesso em 24 de abril de 2025.

7 O montante distribuído ao público do AE foi analisado pelos dados do painel de monitoramento divulgado pelo Ministério da Cidadania (2021). Em resposta ao chamado NUP 71003.097693/2021-04, enviado para a ouvidoria da CGU - Controladoria Geral da União, o Ministério da Cidadania (2021) informou que é alimentado com as Folhas de Pagamentos do AE.

Tabela 1 – Pessoas elegíveis ao Auxílio Emergencial, não inscritas no Cadastro Único, por parcela e mês de pagamento (em milhares)

Mês/2020	Parcelas do Auxílio Emergencial				
	P1	P2	P3	P4	P5
Abr/20	20.517				
Mai/20	8.792	20.218			
Jun/20	6.185	8.831	19.858		
Jul/20	1.705	6.358	8.831	19.960	
Ago/20	215	1.560	6.177	8.451	19.352
Set/20	491	209	1.405	5.910	8.051
Out/20	94	421	201	1.354	5.793
Nov/20	127	95	392	147	1.279
Dez/20	18	132	218	577	829
2020	38.143	37.836	37.081	36.400	35.303

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)⁸.

No primeiro momento, o grupo de beneficiários que solicitou o AE via Caixa Tem correspondia a 56% do total, isso significa que mais da metade do público-alvo do programa estava invisibilizado antes da pandemia. Por esse motivo, das pessoas elegíveis ao AE não inscritas no Cadastro Único, 45% receberam o benefício a partir de maio de 2020 e não foram contempladas com as 4 parcelas de extensão (Ministério da Cidadania, 2020).

O segundo desenho do AE (set/2020 a dez/2020) foi implantado após um processo de pressão política e popular pela permanência de uma resposta do Governo Federal frente à crise (Fernandes; Tomazelli, 2021). Conforme o Decreto nº 10.488/2020, a extensão do programa entrou em vigor com 4 cotas de R\$ 300,00, podendo ser duplicadas para R\$ 600,00 no caso de mulheres chefes de família. O público-alvo do programa continuou o mesmo. No entanto, além de reduzir os valores das parcelas, o governo implementou novas restrições para os elegíveis, quais sejam: não ter rendimentos tributáveis em 2019; não ser contemplado como dependente de declarante de Imposto de Renda; limitação de 2 cotas por família. Isso significa que, no caso de famílias monoparentais chefiadas por mulheres, as duas cotas seriam designadas à chefe da família. A consequência foi uma queda de pessoas assistidas em 18,83%, enquanto o montante repassado foi reduzido em 72,51%.

No primeiro trimestre de 2021, o programa de transferência de renda não esteve em vigor, mesmo com o crescimento constante do desemprego e o agravamento da situação sanitária no País. Com o objetivo de definir um novo Auxílio Emergencial para 2021, o governo apresentou a PEC 186/2019, que já tramitava no Congresso (Senado Federal, 2019). Nas primeiras versões enviadas ao Senado Federal, a PEC não limitava valores, mas na última versão, enviada horas antes da votação no Senado, o relator incluiu um limitador orçamentário de R\$ 44 bilhões, o que representava 14,9% do valor distribuído pelo programa em 2020 (Nassif-Pires et al., 2021). Em março de 2021, a PEC foi aprovada nas duas casas e em dois turnos pelo Senado Federal, com pagamentos retomados em abril.

Entretanto, como mencionado anteriormente, a magnitude do programa foi comprometida e as parcelas foram reduzidas, variando de acordo com a composição familiar dos domicílios: parcela mensal de R\$ 150 para domicílios unipessoais, R\$ 250 para domicílios com mais de um integrante e R\$ 375 para mulheres chefes de família (Nassif-Pires et al., 2021). A quantidade de pessoas elegíveis no terceiro desenho do AE foi de apenas 39.327.984 milhões, o que representa 57,6% da quantidade de beneficiários em 2020, ou seja, o número de pessoas assistidas pelo programa caiu quase pela metade (43,4%).

⁸ Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidania_3_2020.pdf.

Os resultados revelam que o segundo (set/2020 a dez/2020) e terceiro (abr/2021 a out/2021) desenhos do AE não trouxeram a mesma proteção social contra a perda da renda propiciada pelo primeiro desenho (abr/2020 a ago/2020). Com as novas restrições e diminuição no valor das parcelas impostas em cada fase, a renda média da população caiu, afetando consideravelmente o nível de pobreza no País, empobrecendo e vulnerabilizando os já vulneráveis. O Índice de Gini aumentou, passando de 0,474 em setembro/2020 para 0,494 em novembro/2020 (Duque, 2020b). No próximo item, desenha-se o perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo AE.

2.2 Perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial em seus três desenhos

O acesso ao AE ocorreu via CadÚnico com Bolsa Família, CadÚnico sem Bolsa Família e via Aplicativo Caixa Tem⁹. Sobre o público inscrito no Cadastro Único, 28% eram beneficiários do Programa Bolsa Família (19,2 milhões de pessoas) e 16% eram elegíveis ao AE, mas não recebiam o Bolsa Família (10,5 milhões de pessoas). Em 2021, a tendência permaneceu: 61,04% solicitaram pelo Caixa Tem, 25,46% via Bolsa Família e 13,5% inscritos no CadÚnico sem Bolsa Família.

Sobre o primeiro desenho do AE, os dados mostram que a primeira parcela (P1), destinada a mulheres provedoras de famílias monoparentais no valor de R\$ 1.200,00, ficou concentrada no grupo do Bolsa Família, com aproximadamente 6 milhões de beneficiárias. O desemprego e a perda de renda afetaram a população mundial; entretanto, as mulheres vivenciaram mais fortemente esses efeitos, devido ao aumento das atividades domésticas no período de pandemia (Profeta, 2020). De acordo com dados divulgados pelo PNUD (2021), as ações que mais beneficiaram as mulheres foram as de transferência de renda (leia-se AE). Fica evidente que a Covid-19 contribuiu com o aumento da vulnerabilidade estrutural das mulheres, ampliando a desigualdade de renda entre homens e mulheres (Nassif-Pires et al., 2021).

Para ilustrar, ao traçar o perfil de idade e sexo dos beneficiários do AE, as mulheres são maioria em todas as faixas etárias, principalmente as mais jovens, entre 18 e 34 anos. Verifica-se que as mulheres representam 55% dos beneficiários do AE. Entretanto, essa predominância das mulheres não apareceu nos três grupos. Enquanto para o público do Bolsa Família e Cadastro Único sem Bolsa Família, a proporção de mulheres é de 70% e 62%, respectivamente; no grupo que acessou o benefício via aplicativo Caixa Tem, apenas 46% dos beneficiários são mulheres.

Ao observar a distribuição dos benefícios por faixa etária, nota-se que entre os beneficiários de 60 anos ou mais, a participação relativa é menor. Essa menor prevalência de idosos se deve a outras políticas sociais, como a aposentadoria e o benefício de prestação continuada (BPC). Ademais, ao cruzar a modalidade de entrada e idade, 44% dos beneficiários do AE são pessoas entre 25 e 34 anos de idade, evidenciando a vulnerabilidade dos mais jovens no Brasil, em um período pandêmico com baixa geração/manutenção do emprego. De acordo com dados divulgados pelo IBGE (2021), em agosto de 2021, o número de desempregados no Brasil atingiu 14,8 milhões de pessoas, o que significa que 14,7% dos brasileiros economicamente ativos estavam sem ocupação. Essa taxa é ainda maior entre os mais jovens: 46% de desempregados entre 14 e 17 anos e 31% na faixa etária entre 18 e 24 anos. Os jovens são maioria entre os que vivem o desemprego de longo prazo¹⁰. Por fim, os dados revelam maior efeito sobre as mulheres, em uma proporção de desemprego de duas mulheres jovens por homem jovem (Ribeiro, 2021).

Raça também é uma variável importante para compreender o perfil dos beneficiários, entretanto, analisar essa dimensão foi muito difícil em decorrência da escassez de dados coletados pelo

9 Houve também aqueles que acessaram via medida judicial. Os dados revelam que, antes da pandemia, 56% dos beneficiários não estavam registrados no Cadastro Único, o que corresponde a mais de 38 milhões de pessoas que solicitaram o benefício pelo aplicativo da Caixa Econômica Federal.

10 Busca de emprego por mais de dois anos consecutivos.

governo¹¹. Dessa forma, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-Covid) é a única fonte dessa informação, mas com limitações, já que, de acordo com o IBGE (2021), não existem informações sobre modalidade de entrada no AE no questionário da PNAD-Covid. A única informação existente é sobre “Rendimentos de Programa Bolsa Família”, mas que não tem relação direta com a variável “Auxílios emergenciais relacionados ao coronavírus”. Sendo assim, a análise racial possível de ser feita ficou limitada ao cruzamento de dados de raça, gênero e escolaridade.

Dentre os beneficiários do Auxílio Emergencial, 64,85% eram pretos e pardos. Ao cruzarmos com o gênero, percebemos que as mulheres negras e pardas representavam 32,27% dos beneficiários, sendo, portanto, a maioria. Como Fares et al. (2021) apontam, famílias chefiadas por mulheres, e em especial famílias chefiadas por mulheres negras, perderam mais renda durante a pandemia. Além disso, estudo divulgado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS, 2021) revela que a pandemia agravou o desemprego das mulheres negras.

No final de 2020, a taxa de desemprego entre os homens era de 11,9%, enquanto entre as mulheres era de 16,4%. Adicionalmente, Silva e Leão (2021) revelaram que 58% das mulheres desempregadas são negras, e 55% alegam que a pandemia tornou a manutenção das despesas da casa ainda mais difícil. Sobre o grau de instrução dos beneficiários, 47% do público do AE não tem instrução ou têm ensino fundamental incompleto; dentre a população não branca, 43,97% estudou até o fundamental completo¹².

Os domicílios entrevistados foram divididos em dois grupos: beneficiários e não beneficiários do AE. Os dados sugerem que o grupo composto pelos assistidos pelo AE apresentava proporção maior de pessoas não brancas, cerca de 65,18% em junho de 2020 e 64,6% em novembro de 2020. Além disso, percebe-se uma concentração na faixa etária de 16 a 49 anos e, por fim, entre aqueles que têm menor grau de escolaridade (47% de beneficiários com fundamental incompleto). A Tabela 2 sumariza o perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo AE em 2020, primeiro desenho do programa.

Tabela 2 – Perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, Brasil, junho de 2020

Características	Recebeu o Auxílio Emergencial		Não Recebeu o Auxílio Emergencial	
Homem	51.528.470	49,31%	51.624.481	48,47%
Mulher	52.974.495	50,69%	54.873.096	51,53%
Branca	36.386.372	34,82%	56.415.923	52,97%
Não Branca	68.116.593	65,18%	50.081.654	47,03%
De 16 a 24 anos	17.672.329	16,91%	12.570.738	11,80%
De 25 a 34 anos	17.197.511	16,46%	15.506.437	14,56%
De 35 a 49 anos	22.926.085	21,94%	24.110.012	22,64%
De 50 a 64 anos	14.512.411	13,89%	18.599.722	17,46%
Acima de 64 anos	4.951.654	4,74%	15.804.243	14,84%
Fundamental Incompleto	49.722.421	47,58%	37.376.721	35,10%
Fundamental Completo	18.723.396	17,92%	15.098.853	14,18%
Médio Completo	30.128.219	28,83%	32.482.445	30,50%
Superior Completo	5.220.492	5,00%	16.640.977	15,63%
Pós-Graduação	708.437	0,68%	4.898.580	4,60%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Covid-19 (2020).

11 De acordo com a resposta do Ministério da Cidadania ao chamado NUP 71003.097693/2021-04 (2021) sobre os dados de raça no painel de monitoramento do Auxílio Emergencial: “a subdivisão dos dados por raça e cor no Painel não estão prontamente disponíveis”.

12 A pesquisa das características sociodemográficas dos beneficiários do AE foi encerrada em novembro de 2020 (IBGE, 2020), e por isso ainda não existem informações sobre a terceira fase (2021).

A Tabela 3 sumariza o perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo AE em 2020, segundo desenho do programa.

Tabela 3 – Perfil sociodemográfico da população beneficiada pelo Auxílio Emergencial, em percentual, Brasil, novembro de 2020

Características	Recebeu o Auxílio Emergencial		Não Recebeu o Auxílio Emergencial	
Homem	49.080.730	49,09%	54.382.687	48,69%
Mulher	50.890.206	50,91%	57.298.746	51,31%
Branca	35.393.703	35,40%	58.156.345	52,07%
Não Branca	64.577.234	64,60%	53.525.088	47,93%
De 16 a 24 anos	16.744.662	16,75%	13.321.763	11,93%
De 25 a 34 anos	16.137.839	6,14%	16.327.719	14,62%
De 35 a 49 anos	22.100.812	22,11%	25.434.709	22,77%
De 50 a 64 anos	14.328.282	14,33%	19.027.545	17,04%
Acima de 64 anos	4.727.122	4,73%	16.408.888	14,69%
Fundamental Incompleto	47.478.384	47,49%	39.973.424	35,79%
Fundamental Completo	18.180.002	18,19%	15.441.633	13,83%
Médio Completo	28.935.833	28,94%	33.846.953	30,31%
Superior Completo	4.729.959	4,73%	17.148.298	15,35%
Pós-Graduação	646.756	0,65%	5.271.124	4,72%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Covid-19 (2020).

Assim, o público mais prevalente no AE foram as mulheres jovens pretas e pardas, que têm baixo nível de escolaridade. Esse foi o perfil humano dos mais vulneráveis no Brasil durante a pandemia da Covid-19. Por isso, a redução do valor e da quantidade de elegíveis do AE provocou aumento da pobreza e acirrou a desigualdade de gênero, raça e renda. No próximo tópico, discute-se a distribuição regional do AE, mostrando quais localidades receberam mais ou menos benefícios.

3 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A seguridade social no Brasil, como uma política pública, foi estabelecida somente a partir de 1988, com a “Constituição Cidadã”, quando as entidades públicas passaram a assumir as rédeas da provisão dos direitos sociais. O artigo 3º da Constituição Federal prevê como objetivo de a nação erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais no Brasil. Adicionalmente, o artigo 203 estipula que a assistência social deve ser ofertada “a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” e garante à previdência social, assistência social e saúde (Brasil, 1988). Portanto, para cumprir adequadamente suas funções, o Estado deve assegurar a igualdade de oportunidade a todos, sendo as políticas sociais os meios para atingir esse fim (Gonçalves, 2009).

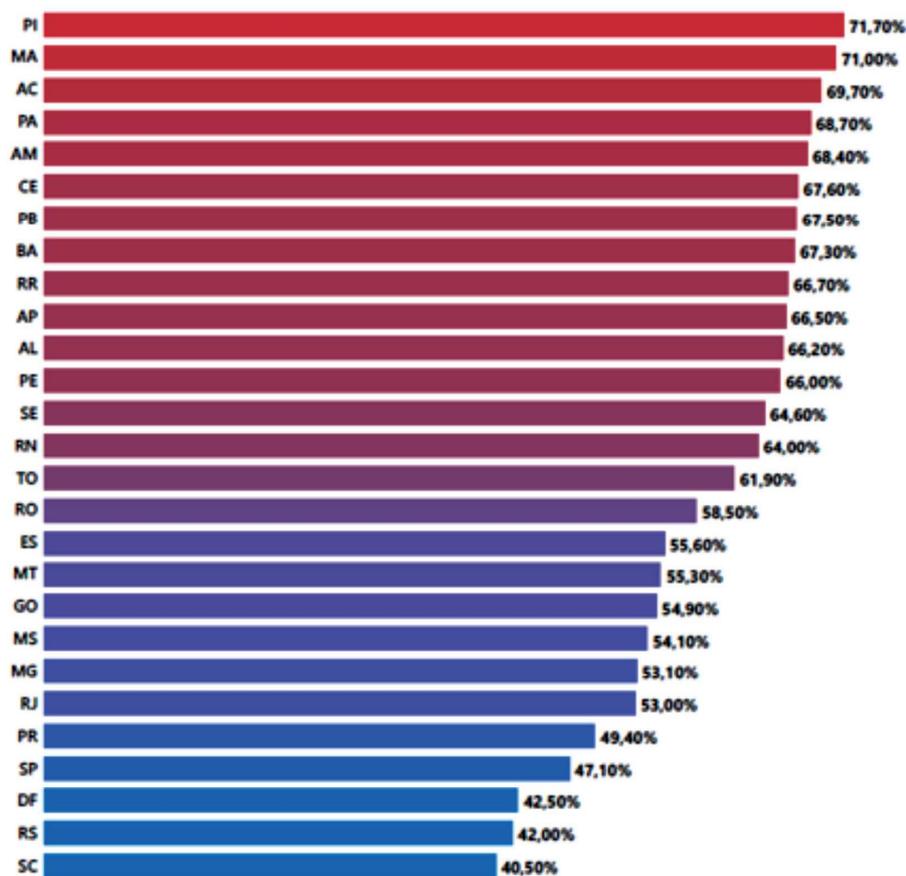
Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), as políticas de assistência social foram ampliadas, principalmente políticas públicas de transferência direta de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). As regiões Norte e Nordeste, que concentram maior percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, foram as mais favorecidas em momentos de expansão das políticas públicas destinadas a esse contingente populacional (Trovão, 2020).

Este tópico discute a distribuição territorial do Auxílio Emergencial para compreender seus efeitos sobre as macrorregiões, principalmente as mais vulneráveis – Norte e Nordeste. A Região Sudeste possui 42,01% da população brasileira (IBGE, 2021) e teve o maior número de pessoas elegíveis ao AE. Quando se analisa proporcionalmente, ou seja, fazendo a razão entre os habitantes e os beneficiados pelo AE por macrorregião, o destaque deixa de estar na região Sudeste e

passa para o Nordeste e Norte do País. Assim, 67,05% dos nordestinos foram beneficiados direta ou indiretamente pelo AE em 2020 e 45,94% em 2021. Na sequência, a região Norte teve 66,90% da sua população beneficiada em 2020 e 43,96% em 2021.

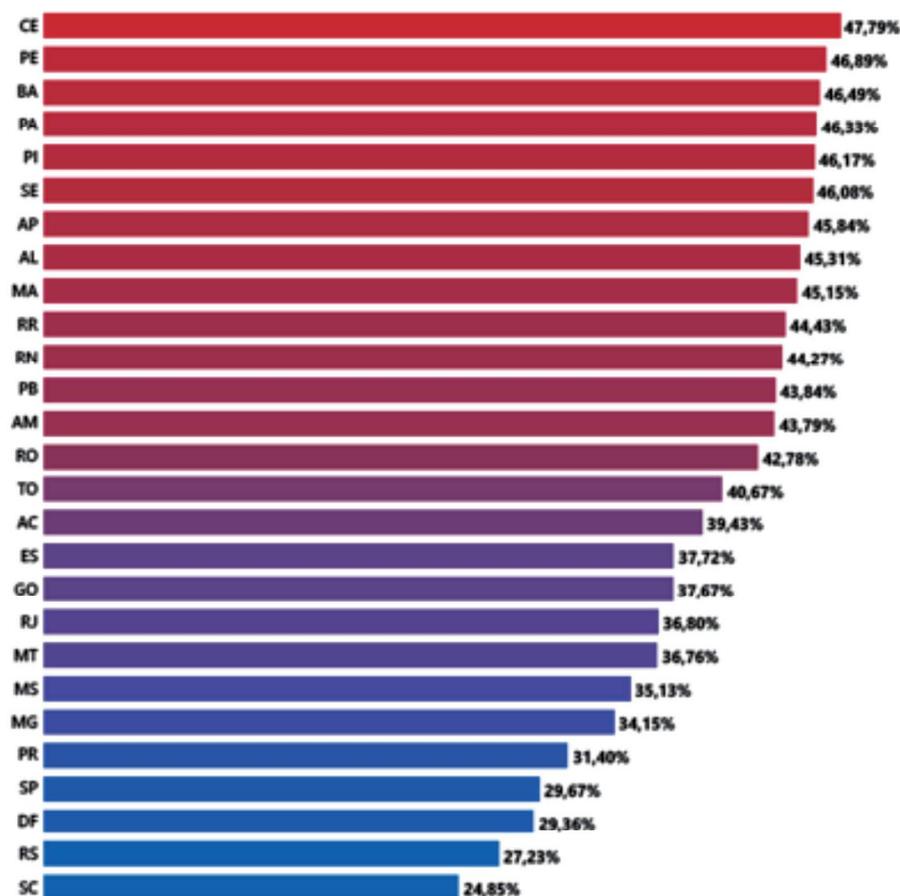
Essa informação também aparece no recorte por Unidade da Federação. Os Gráficos 1 e 2 mostram que todos os estados das regiões Nordeste e Norte apresentaram percentuais elevados de beneficiários do AE, tanto em 2020 quanto em 2021. Em 2020, o Piauí teve destaque com prevalência de 71,7% de beneficiários do AE no Nordeste, e o Acre com 69,7% no Norte. Em relação a 2021, o Ceará (47,79%) foi o estado nordestino com maior percentual, e o Pará (46,33%) foi o estado nortista com índices mais elevados. Paralelamente, os percentuais são significativamente menores nos estados da Região Sul nos dois anos do AE.

Gráfico 1 – Percentual da população por UF beneficiada pelo AE – 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania e pelo IBGE (2020).

Gráfico 2 – Percentual da população por UF beneficiada pelo AE – 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania e pelo IBGE (2020).

A Tabela 3 mostra que os cinco estados com maiores proporções de beneficiários do AE em 2020 (Piauí, Maranhão, Acre, Pará e Amazonas) apresentam maior vulnerabilidade socioeconômica, principalmente em relação àqueles com menor proporção de beneficiários (Paraná, São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina).

O Piauí (UF com maior taxa de beneficiados) tem rendimento nominal domiciliar *per capita* de R\$ 859,00 (IBGE, 2021), enquanto em Santa Catarina (UF com menor taxa de beneficiados) o rendimento nominal é de R\$ 1.632,00. Além disso, o Índice de Gini no Piauí é de 0.6193, enquanto em Santa Catarina é de 0.4942 (IBGE, 2021). Acrescente-se ainda que a taxa de pobreza e extrema pobreza no Piauí é de 11,2%, enquanto em Santa Catarina é de 2,1%. Assim, os dados ressaltam a heterogeneidade socioeconômica e a importância do AE para os estados mais pobres do Brasil, localizados no Nordeste e Norte. A Tabela 3 traz indicadores socioeconômicos dos estados brasileiros com maior e menor taxa de beneficiados pelo AE em 2020 e 2021.

Tabela 4 – Indicadores socioeconômicos dos estados brasileiros com maior e menor taxa de beneficiados pelo Auxílio Emergencial – 2020 e 2021

UF	Região	Rendimento nominal mensal domiciliar per capita (R\$, 2020)	IDH (2010) ¹³	Índice de Gini (2010) ¹⁴	Proporção de pessoas em extrema pobreza (%)	Proporção de pessoas em situação de pobreza (%)	Proporção de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza (%)
Indicadores socioeconômicos das UFs com maior percentual de beneficiários do AE em 2020							
PI	Nordeste	859,00	0,646	0,6193	4,2	6,9	11,2
MA	Nordeste	676,00	0,639	0,6291	8,1	8,4	16,4
AC	Norte	917,00	0,663	0,6394	6,1	5,3	11,4
PA	Norte	883,00	0,646	0,626	3,7	5,5	9,2
AM	Norte	852,00	0,674	0,6664	5,7	8,8	14,5
Indicadores socioeconômicos das UFs com menor percentual de beneficiários do AE em 2020							
PR	Sul	1.508,00	0,749	0,5416	2,8	1,3	4,1
SP	Sudeste	1.814,00	0,783	0,5768	2,2	1,2	3,4
DF	Centro-Oeste	2.475,00	0,824	0,637	2	1	3,1
RS	Sul	1.759,00	0,746	0,5472	1,8	0,9	2,7
SC	Sul	1.632,00	0,774	0,4942	1,4	0,7	2,1
Indicadores socioeconômicos das UFs com maior percentual de beneficiários do AE em 2021							
CE	Nordeste	1.028,00	0,682	0,6193	5,2	5,3	10,5
PE	Nordeste	897,00	0,673	0,6366	7,1	6,1	13,2
BA	Nordeste	965,00	0,66	0,6278	6	4,9	10,9
PA	Norte	883,00	0,646	0,626	3,7	5,5	9,2
PI	Nordeste	859,00	0,646	0,6193	4,2	6,9	11,1
Indicadores socioeconômicos das UFs com menor percentual de beneficiários do AE em 2021							
PR	Sul	1.508,00	0,749	0,5416	2,80	1,30	4,10
SP	Sudeste	1.814,00	0,783	0,5768	2,20	1,20	3,40
DF	Centro-Oeste	2.475,00	0,824	0,637	2	1	3,00
RS	Sul	1.759,00	0,746	0,5472	1,80	0,90	2,70
SC	Sul	1.632,00	0,774	0,4942	1,40	0,70	2,10

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela PNAD Covid-19 (2020) e pelo IBGE (2010).

Os efeitos observados sobre as taxas de pobreza nos estados mais vulneráveis mostram o caráter distributivo e assistencial do AE. Entretanto, para um diagnóstico mais detalhado, deve-se perguntar: como a distribuição territorial do AE se apresentou em cada modalidade de entrada? Essa análise é realizada considerando que o público assistido pelo programa acessou via três modalidades (Aplicativo Caixa Tem, Cadastro Único sem Bolsa Família e Cadastro Único com Bolsa Família).

Dessa forma, observa-se que a taxa de habitantes cadastrados no AE via Aplicativo Caixa Tem foi maior nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul nos dois primeiros desenhos, com destaque para o Rio de Janeiro e Goiás com 22,26% e 21,52% no primeiro desenho; e 19,31% e 17,94% no segundo. Sobre o terceiro desenho, em 2021, o destaque vai para Rio de Janeiro (14,42%), Amapá (13,44%) e Rondônia (13,37%). Essa mudança pode ser explicada pelas alterações nas regras de elegibilidade impostas no terceiro desenho que, como apresentado, reduziram o número de beneficiários e a quantidade de pessoas assistidas, principalmente entre os elegíveis da modalidade Caixa Tem. Nota-se, entre os cadastrados via Aplicativo Caixa Tem, o eixo Sul-Sudeste e Centro-Oeste, relativamente mais rico, teve predominância nesta modalidade de acesso ao AE. Logo, em

13 IDH é uma medida comparativa usada para classificação de grau de desenvolvimento utilizando itens como riqueza, alfabetização, educação e esperança de vida a fim de avaliar o bem-estar da população.

14 O Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento “Variabilità e Mutabilità” em 1912. Ele consiste em um número entre 0 e 1, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda (em que todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (em que uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). A construção do coeficiente de Gini é baseado na “Curva de Lorenz”.

relação à população total do estado, fica clara a existência de uma diferença regional na distribuição, com maior concentração relativa nas Regiões Centro-Sul e menor prevalência no Nordeste. Já os inscritos no AE via Cadastro Único sem Bolsa Família estão mais dispersos entre os estados, e que o percentual de beneficiados em relação à população do estado é quase homogêneo em todo o território nacional, com picos de taxas mais elevadas no Tocantins e Rondônia em todos os desenhos do Auxílio Emergencial.

A inscrição via Caixa Tem é maioria em todas as regiões brasileiras, exceto no Nordeste, cujo predomínio está nos beneficiários já cadastrados no Bolsa Família. Em 2020, no panorama nacional, 28,52% dos beneficiários do Auxílio Emergencial estavam inscritos no Programa Bolsa Família. No entanto, quando são considerados apenas os estados da Região Norte e Região Nordeste, esse percentual saltou para 37,43% e 45,75%, respectivamente. Dessa forma, os dados reforçam que há de fato predomínio do AE entre beneficiários do Bolsa Família nas duas regiões mais carentes do País. O que mostra que o BF estava muito bem focalizado e que o AE acertou em usar o CadÚnico para selecionar seus beneficiários.

Em suma, os números absolutos escondem as especificidades regionais das famílias beneficiadas pelo Auxílio Emergencial. Os dados demonstram que os estados mais pobres localizados nas regiões Norte e Nordeste apresentaram maiores taxas de cadastrados via CadÚnico, principalmente famílias inscritas no Bolsa Família, ao passo que os estados mais ricos, do Sul e Sudeste, apresentaram maiores taxas entre cadastrados via Caixa Tem. Vale evidenciar a importância do AE em localizar cidadãos antes “invisibilizados”. Dessa forma, em sua distribuição territorial, o Auxílio Emergencial conseguiu garantir renda para os “novos” vulneráveis das regiões mais ricas, que perderam renda devido ao desemprego e fechamento de pequenos empreendimentos ocasionados pela pandemia (IBGE, 2021). Ao mesmo tempo, ampliou a proteção para os vulneráveis das regiões mais pobres, já inscritos no CadÚnico, cuja situação poderia ser agravada devido aos impactos da pandemia no sistema econômico.

O Auxílio Emergencial atendeu 55,7% da população brasileira em seus três desenhos experimentados entre 2020 e 2021, o que corresponde a mais de 118 milhões de pessoas assistidas direta ou indiretamente (Ministério da Cidadania, 2020). De acordo com o Datafolha (2020), 44% dos beneficiários do Auxílio Emergencial, em agosto de 2020, tinham a parcela de R\$ 600 ou R\$ 1.200 como única fonte de renda. Isso significa que a assistência garantiu poder de compra para milhões de brasileiros, evitando uma queda mais drástica da atividade econômica e do Produto Interno Bruto no Brasil (Machado; Freitas, 2020).

O AE também contribuiu para reduzir a desigualdade e a pobreza (Monte, 2020). A Tabela 4 apresenta a renda média e mediana para o Brasil e para as macrorregiões, a coluna referente a “Sem auxílios emergenciais” indica o somatório de todos os rendimentos da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD, 2020), excluindo os valores repassados via Auxílio Emergencial (AE). Em relação à coluna “Com auxílios emergenciais”, todos os rendimentos são considerados, incluindo os provenientes do AE. A mesma lógica se aplica à metodologia utilizada para construir a Tabela 5, que apresenta o índice de Gini e a taxa de extrema pobreza para 2020. O objetivo é mostrar o papel do AE sobre tais medidas.

Tabela 5 – Rendimento domiciliar *per capita* médio (R\$) com e sem auxílios emergenciais, com indicação do coeficiente de variação, segundo as Grandes Regiões - Brasil - maio/2020

Grandes Regiões	Com Auxílio Emergencial		Sem Auxílio Emergencial	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Brasil	1.232	796	1.117	668
Norte	879	614	724	427
Nordeste	857	596	693	405
Sudeste	1.424	917	1.335	802
Sul	1.500	1.070	1.425	1.028
Centro-Oeste	1.391	893	1.289	770

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Covid19, maio/2020.

Constata-se que o rendimento domiciliar *per capita* médio aumentou consideravelmente com o AE. No Brasil, a renda média saltou de R\$ 1.116,98 para R\$ 1.231,63, aumento 9,3 pontos percentuais. Ademais, analisando as macrorregiões, percebe-se que apenas o Norte e o Nordeste têm taxas de aumento da renda média superior a nacional, sendo 17,61% e 19,21% respectivamente. O Sul, com aumento de 4,9%, é a região com menor impacto do AE sobre a renda domiciliar *per capita* média (Tabela 4).

Tabela 6 – Medidas de desigualdade e pobreza conforme recebimento do Auxílio Emergencial. Brasil e macrorregiões, 2020

Regiões	Pobreza Extrema (%)		Índice de Gini	
	Sem auxílios emergenciais	Com auxílios emergenciais	Sem auxílios emergenciais	Com auxílios emergenciais
Brasil	12,9	3,5	0,573	0,524
Nordeste	25,3	5,9	0,625	0,526
Norte	19,6	4,2	0,574	0,494
Centro-Oeste	6,6	2,1	0,533	0,496
Sudeste	7,4	2,5	0,550	0,517
Sul	5,2	2,1	0,481	0,457

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Covid19, 2020.

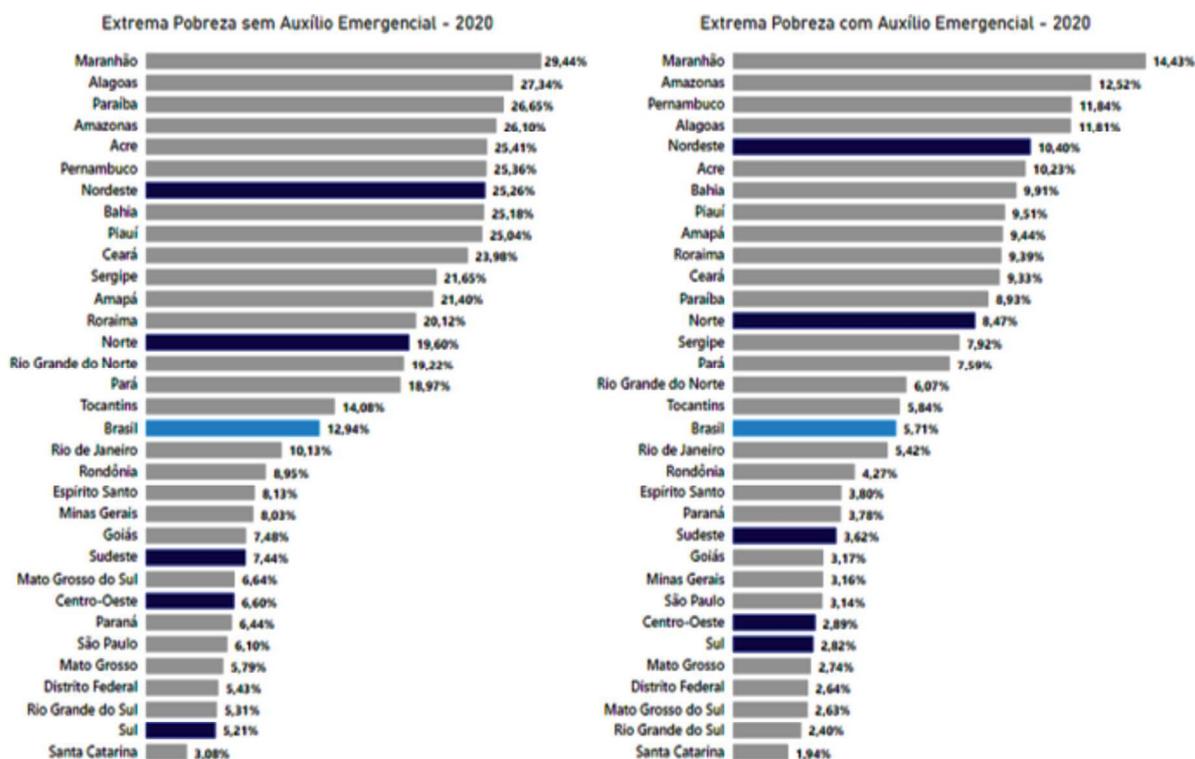
Verifica-se, portanto, que no Nordeste o percentual de domicílios vivendo em condição de extrema pobreza seria de 25,3% sem o AE, com queda para 5,9% considerando os recursos disponibilizados em 2020. É a região com maior variação relativa, tanto na taxa de pobreza como no índice de Gini. Em termos comparativos, o Gini da região Sul variou 3,1%, enquanto a variação no Nordeste foi de 19,4%. Isso significa que os impactos do AE no Nordeste foram superiores aos observados no Brasil e nas demais regiões, corroborando a tese de que nas regiões mais pobres os programas de distribuição de renda são ainda mais relevantes.

Para reforçar essa tese, os Gráficos 2 e 3 apresentam as mesmas medidas de desigualdade e pobreza – índice de Gini e percentual de extrema pobreza – para os estados (em cinza), macrorregiões (em azul escuro) e Brasil (em azul claro), utilizando a mesma metodologia quando se trata dos rendimentos “Sem auxílios emergenciais” e “Com auxílios emergenciais”.

Com relação ao Gráfico 2, que apresenta o percentual de famílias que convivem com a extrema pobreza, algumas conclusões merecem destaque: (i) as regiões Nordeste e Norte ficam acima da taxa de extrema pobreza observada no Brasil, mesmo em um cenário com AE; (ii) apesar da redução nas taxas de extrema pobreza em todo o território nacional, quando considerados os recursos disponibilizados pelo AE, os estados do Nordeste e Norte estão no topo da distribuição em ambos

os cenários, reforçando a desigualdade regional do Brasil; (iii) há enorme disparidade das realidades vividas nos estados brasileiros. Desconsiderando o valor transferido pelo Auxílio Emergencial, todos os estados do Nordeste e alguns do Norte excederem o percentual de 19% de pessoas pobres, enquanto os estados da Região Sul tiveram valores inferiores a 6,5%.

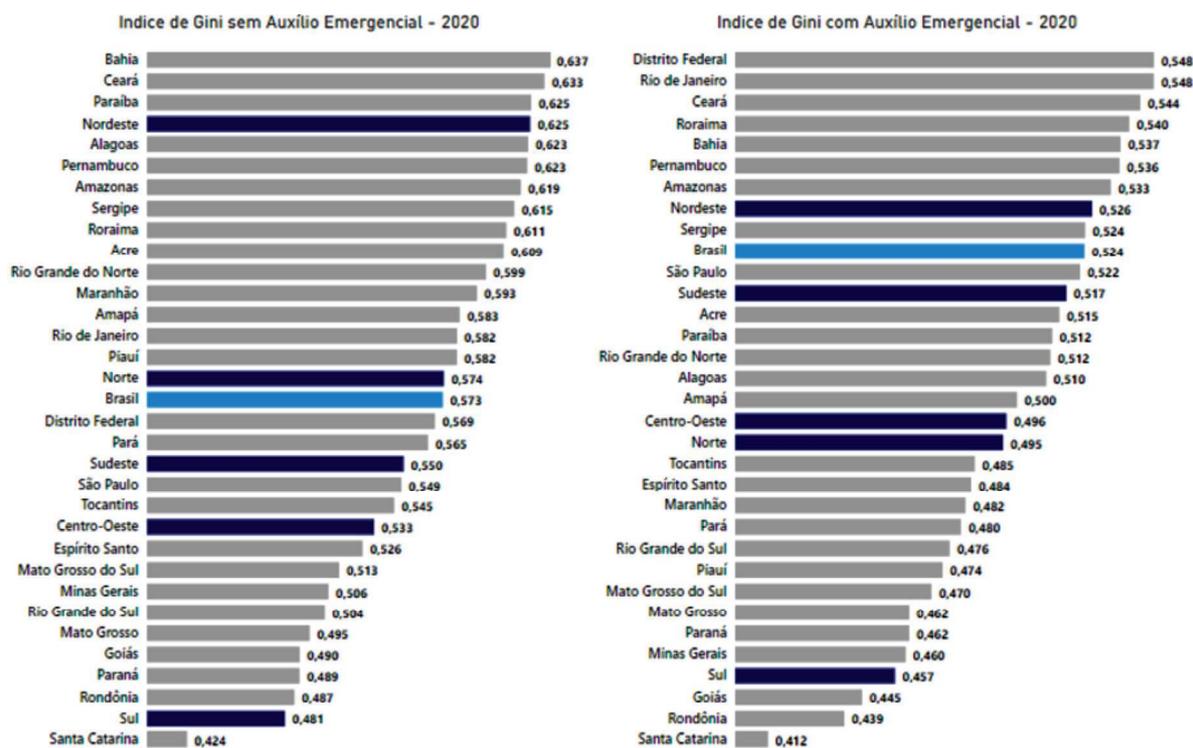
Gráfico 3 – Extrema pobreza conforme recebimento do Auxílio Emergencial. Brasil, macrorregiões e Unidades da Federação, 2020



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Covid19, 2020.

O Gráfico 3 mostra o índice Gini para o Brasil (em azul claro), macrorregiões (em azul escuro) e UFs (em cinza). A priori, verifica-se que o Gini é menor quando se considera o AE em todas as Unidades da Federação, representando a redução da desigualdade em todo o território nacional. Além disso, nos estados mais vulneráveis a redução foi superior ao observado nos mais ricos, apontando para o caráter distributivo do AE. Alguns estados do Norte e Nordeste que sem os recursos apresentariam índices de desigualdade maiores do que o observado no Brasil, com o AE ficaram abaixo do índice nacional, são eles: Acre, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Maranhão e Piauí.

Gráfico 4 – Índice de Gini conforme recebimento do Auxílio Emergencial. Brasil, macrorregiões e Unidades da Federação, 2020



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Covid19, 2020.

Entretanto, os bons resultados não perduraram, em decorrência da queda no montante transferido pelo Auxílio Emergencial, a partir de setembro de 2020. Como apresentado até aqui, o AE concentra-se sobretudo entre os mais pobres e, por isso, sua restrição é um fator que, além de levar à diminuição da renda média, tem impacto significativo na pobreza (Duque, 2020). A primeira experiência de queda do AE, com o início da segunda fase (set/20 a dez/20), foi acompanhada por 7 milhões de pessoas que passaram a integrar a população abaixo da linha da pobreza (renda menor que US\$ 5,50¹⁵ por dia), de acordo com estudo realizado pelo FGV-Ibre (2021).

A pesquisa Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia (FGV, 2021), apontou que no melhor ponto da série histórica, em agosto de 2020, devido aos valores mais altos do AE, a quantidade de brasileiros pobres ou pobres extremos caiu para 4,63%, o que representa 9,8 milhões de pessoas. Em contrapartida, nos primeiros meses de 2021, quando o AE foi suspenso, essa taxa subiu para 16,1% (34,3 milhões de pessoas). Com o início do terceiro desenho (abr/21 a out/21), o percentual de pobres passou para 12,98%, ou 27,7 milhões de brasileiros, ou seja, o cenário é pior do que o apresentado antes da pandemia e durante o primeiro desenho do AE (Neri, 2021).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: INFLAÇÃO E FOME

Como é de se esperar, as restrições do AE durante o período da pandemia de Covid-19 diminuíram a capacidade de consumo da população, principalmente os mais pobres. Como agravante, a calamidade imposta pela pandemia afetou a inflação e os preços relativos, principalmente o preço dos alimentos. A variação acumulada no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo),

15 A extrema pobreza é medida pelo acesso a US\$ 1,9 por dia, critério adotado pelo Banco Mundial. Porém, medida adotada pelo Banco Mundial para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como Brasil, é o rendimento diário inferior a US\$ 5,5.

de julho de 2020 até julho de 2021, foi de 9,5%. O grupo de alimentos e bebidas teve a maior alta relativa (17,9%), e nenhum item incluso nessa categoria teve barateamento durante o período. Além disso, vale destacar a alta no preço dos combustíveis afetando transportes e gás de cozinha (Souza; Zanlorenssi, 2021). Ademais, esse crescimento de preços foi maior na alimentação dentro dos domicílios, que ficou 21,7% mais cara desde o início da pandemia (Souza; Zanlorenssi, 2021).

O impacto do aumento dos preços é maior para a população de baixa renda. De acordo com relatório divulgado pelo Banco Central (2020), a inflação acumulada até setembro de 2020 teve relação inversa entre inflação e a faixa de renda familiar. Em todo o território nacional, as famílias com renda entre 1 e 3 salários-mínimos foram as mais afetadas pela inflação devido à maior participação no consumo de alimentos dentro dos domicílios.

Logo, a inflação foi mais danosa para as famílias pobres, principalmente porque maior parte do orçamento dessas famílias destina-se à alimentação. Além do fator inflacionário no preço dos alimentos, o aumento dos itens da cesta básica pode ser explicado também pela flutuação do câmbio e a falta de preocupação do governo com o abastecimento do País, uma vez que não há estoques reguladores de alimentos. O AE foi capaz de superar o valor médio da cesta básica no Brasil somente em seu primeiro desenho (abr/20 a ago/20), quando o valor máximo foi de R\$ 1.200. Em contrapartida, a segunda e terceira fases não foram suficientes nem para comprar metade da cesta básica em São Paulo (Dieese, 2021). Além disso, como as famílias têm outras despesas essenciais – como aluguel, água, luz e gás de cozinha –, a situação dos mais pobres tornou-se ainda mais precária.

Uma pesquisa realizada pelo DataFavela (2021) revelou que 67% das pessoas que vivem em favelas e comunidades no Brasil pararam de comprar itens básicos devido à redução dos repasses do Auxílio Emergencial. O mesmo estudo indica que oito em cada dez famílias dependiam de doações para comprar comida, produtos de higiene e pagar contas.

A combinação de inflação e desemprego em cenário de recessão econômica afetou fortemente os mais pobres. Estudo divulgado pela FGV (2021) indica que a taxa de desemprego da metade mais pobre aumentou 26,55% durante a pandemia, enquanto para os 10% mais ricos a taxa foi de 2,6% para 2,87%. O estudo indicou que o efeito desalento provocou a perda de renda de 8,2 pontos percentuais na metade mais pobre, enquanto na média geral a perda ficou em 4,7 p.p.

A pandemia aumentou as dificuldades das famílias já vulnerabilizadas socialmente. O aumento nos níveis de desemprego e inflação torna a alimentação diária um desafio para milhões de brasileiros. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (2020) constatou que durante a pandemia o Brasil teve um pico epidêmico de fome, com 19 milhões de pessoas enfrentando insegurança alimentar grave. Além disso, a pesquisa revela que mais da metade da população brasileira convive com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderado ou grave). O estudo indica que a insegurança alimentar é mais frequente nos domicílios chefiados por mulheres, entre pessoas pretas ou pardas (justamente aqueles grupos que eram foco do AE), nas residências com crianças de até 4 anos e nas regiões Norte e Nordeste do País.

O que o governo poderia ter feito para reduzir o impacto da pandemia sobre a alimentação do povo brasileiro? A medida mais óbvia seria fortalecer o Auxílio Emergencial, a níveis que pudessem garantir, no mínimo, a cesta básica às famílias brasileiras. Além disso, apoiar os pequenos agricultores, já que, de acordo com o último censo agropecuário IBGE (2017), 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros vem da agricultura familiar, pequenos proprietários de terras; desprivilegiando o agronegócio e as grandes monoculturas e pastos, cujo foco está principalmente na exportação, principalmente com a alta do dólar. Dessa forma, o impacto da inflação dos alimentos poderia diminuir caso o governo adotasse medidas para garantir o abastecimento para o mercado interno de parte dos alimentos exportados pelo País, além de financiamento aos pequenos agricultores. Ademais, essas medidas deveriam ser adotadas em consonância com políticas de geração de emprego, considerando as desigualdades regionais do Brasil (Freitas et al., 2021).

Com o fim do Auxílio Emergencial, em outubro de 2021, a assistência à população mais pobre viria, novamente, mediante o Bolsa Família. No entanto, o programa, que completaria 18 anos em outubro de 2021, foi dissolvido pela Medida Provisória que criou o Auxílio Brasil (MP 1.061/2021), publicada no Diário Oficial da União (2021). O novo programa que foi criado para substituir o Bolsa Família foi o Auxílio Brasil, o qual ao não utilizar o Cadastro Único dos Programas Sociais deixou muitos elegíveis fora do programa. Ao mesmo tempo, o fim do Bolsa Família reduziu a previsibilidade da política pública antipobreza no País.

REFERÊNCIAS

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Inflação por faixa de renda familiar em 2020**. Estudos especiais do Banco Central. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE098_Inflacao_por_faixa_de_renda_familiar_em_2020.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL, I. C. **FGV: os mais pobres sofrem maior impacto na pandemia**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 9 set. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/auxilio-emergencial-chega-r-2079-bi-para-672-milhoes-de-pessoas>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 19 maio 2021.

_____. **Ministério da Cidadania, AGU, Caixa e Dataprev celebram novo acordo para aperfeiçoar análises do Auxílio Emergencial**. Auxílio Emergencial. Brasil, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimentosocial/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-agu-e-caixa-celebram-novo-acordo-para-aperfeiçoar-analises-do-auxilio-emergencial>. Acesso em: 4 ago. 2021.

_____. **Painel de Monitoramento do Auxílio Emergencial 2020**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/?g=2>. Acesso em: 29 fev. 2021.

_____. **Painel de Monitoramento do Auxílio Emergencial 2021**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/view.php?d=176>. Acesso em: 29 fev. 2021.

_____. **MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Brasil, 2020. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoos-2/caged-3/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Auxílio Emergencial**. Portal da Transparência, 2021. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603519-download-de-dados-auxilio-emergencial>. Acesso em: 14 mar. 2021.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Em novembro, custo da cesta aumenta no Norte e no Nordeste**. Nota à imprensa. São Paulo, SP, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202111cestabasica.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2021.

DUQUE, D.; ALBERTI, A. S.; CAMPOS, P. H.; LUCHESI, G. M. **Excesso de mortes é maior em microrregiões mais pobres.** Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia, 2 out. 2020a. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/excesso-de-mortes-e-maior-em-microrregioes-mais-pobres>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DUQUE, D. **Pobreza e desigualdade aumentam de novo: PNAD Covid mostrou impacto do Auxílio Emergencial nos indicadores sociais.** Brasil, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/autores/daniel-duque>. Acesso em: 3 jun. 2021.

_____. **Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1.** Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia, 5 ago. 2020b. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/excesso-de-mortes-e-maior-em-microrregioes-mais-pobres>. Acesso em: 3 jun. 2021.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I. **Pressão por novo auxílio emergencial é tema central na disputa pela Câmara.** UOL Economia. Brasília, 9 jan. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/01/09/pressao-por-novo-auxilio-emergencial-e-tema-central-na-disputa-pela-camara.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

FREITAS, G. C.; ARAUJO NETO, L. A.; D’AVILA, C. **Fome no Brasil: a incerteza da comida na mesa em um país assolado pela Covid-19.** Observatório História e Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. São Paulo, SP, 5 maio 2021. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1953-fome-no-brasil-a-incerteza-da-comida-na-mesa-em-um-pais-assolado-pela-covid-19.html>. Acesso em: 3 out. 2021.

GRANDA, A. **Estudo mostra que a pandemia piorou cenário de emprego para as negras.** Agência Brasil. Rio de Janeiro, 14 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/estudo-mostra-que-pandemia-piorou-cenario-de-emprego-para-negras>. Acesso em: 25 set. 2021.

GONÇALVES, L. A. **Direitos Fundamentais Sociais e o Controle Jurisdicional das Políticas Públicas.** 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp114236.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio – PNAD-COVID.** Rio de Janeiro, 2020.

_____. **Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas empresas.** Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-covid-19-nas-empresas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 set. 2021.

INSTITUTO DATA FAVELA. **Quase 70% dos moradores de favelas não têm dinheiro para comida.** Agência Brasil, São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-03/quase-70-dos-moradores-de-favelas-nao-tem-dinheiro-para-comida>. Acesso em: 7 maio 2021.

INSPER - INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Veja ações de 7 países sul-americanos em resposta à Covid-19.** Insper Conhecimento, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/veja-acoes-de-7-paises-da-america-do-sul-em-resposta-a-covid-19/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**, vol. 2 – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504. Acesso em: 13 ago. 2021.

MACHADO, M. L.; FREITAS, R. **O primeiro ano de pandemia no Brasil em 43 eventos**. Políticas Públicas, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-primeiro-ano-de-pandemia-no-Brasil-em-43-eventos>. Acesso em: 13 nov. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Perfil dos Beneficiários do Auxílio Emergencial pela Covid-19**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Departamento de Monitoramento. De olho na Cidadania, Vol. 3, 08 mar. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidania_3_2202.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

MONTE, P. A. **Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza**. In: Encontro Regional de Economia, 25., ANPEC, 2020. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/novosite/br/xxv-encontro-regional-de-economia-artigos-selecionados>. Acesso em: 16 mar. 2021.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. de M. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. Nota de Política Econômica nº 010. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. MADE/USP. Brasil, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://made.usp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

NERI, M. C. **Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, set. 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>. Acesso em: 9 out. 2021.

_____. **Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, set., 2020. Disponível em: <https://cps.fgv.br/pesquisas/efeitos-da-pandemia-sobre-o-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 6 set. 2021.

NOIS - NÚCLEO DE OPERAÇÕES E INTELIGÊNCIA EM SAÚDE. **Diferenças sociais: pretos e pardos morrem mais de COVID-19 do que brancos, segundo NT11 do NOIS**. Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio, 27. maio 2020. Disponível em: <https://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Covid-19 Global Gender Response Tracker**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2021. Disponível em: <https://data.undp.org/gendertracker/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PROFETA, P. Gender Equality and Public Policy during COVID-19. **CESifo Economic Studies**, v. 66, Edição 4, dezembro, 2020, p. 365-375. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifaa018>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RACANICCI, J. **Auxílio Brasil: Ministério da Cidadania diz ter zerado fila de espera do programa**. Globo News, Brasília, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/01/04/auxilio-brasil-ministerio-da-cidadania-diz-ter-zerado-fila-de-espera-do-programa.ghtml>. Acesso em: 6 jan. 2022.

SOUZA, C.; ZANLORENSSI, G. **A inflação dos preços ao consumidor no Brasil desde 2020**. Nexo Políticas Públicas, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2021/08/12/A-infla%C3%A7%C3%A3o-dos-pre%C3%A7os-ao-cons%u00fmidor-no-Brasil-desde-2020>. Acesso em: 7 abr. 2021.

TROVÃO, C. J. B. M. **A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um olhar macrorregional para a proteção social e os a%u00f1ilios emergenciais**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Economia, 2020.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Relatório da ONU: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo**. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 3 ago. 2021.

VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar Nutricional. 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 11 dez. 2021.