



FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO
DIRETORIA DE PESQUISAS SOCIAIS

Trabalhos para discussão

Número: 210/2021

AUXÍLIO EMERGENCIAL

*Sergio Kelner Silveira,
Carolina Beltrão de Medeiros,
Diogo Henrique Helal,
Luís Henrique Romani Campos.*

Trabalhos para Discussão

Projeto REDE 10

O Auxílio Emergencial como Precursor para um Programa de Renda Básica:

uma análise de efeitos sociais, econômicos e institucionais

Recife	n. 210	1-145	Junho	2021
--------	--------	-------	-------	------

Jair Messias Bolsonaro
Presidente da República

Milton Ribeiro
Ministro da Educação

Antônio Ricardo Accioly Campos
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco

Luís Henrique Romani Campos
Diretor da Diretoria de Pesquisas Sociais

Diogo Henrique Helal
Coordenador Científico
Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas

Cecília de Melo Dias
Coordenadora Executiva
Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas

A Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes), parte integrante da Fundação Joaquim Nabuco, instituição criada por iniciativa de Gilberto Freyre em 1949, desenvolve estudos e pesquisas que buscam compreender e analisar a realidade do Norte e Nordeste do Brasil, nos seus aspectos sociais econômicos, políticos, históricos, ambientais, educacionais, populacionais e culturais, através da produção, acumulação e difusão de conhecimentos que possam contribuir para elevar a qualidade de vida da população. Criada em 1981, a série Trabalhos para Discussão tem por objetivo submeter a debate textos resultantes de estudos realizados na Dipes, propiciando aos respectivos interessados o confronto de seus dados e de suas ideias com experiências, pontos de vista e opiniões da comunidade de interessados.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Fundação Joaquim Nabuco – Biblioteca Blanche Knopf

Trabalhos para Discussão / Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais. -
Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1981 -

1. Ciências Sociais 2. Economia 3. Programa Auxílio Emergencial 4. Projeto Rede10 I.
Fundação Joaquim Nabuco II. Diretoria de Pesquisas Sociais

CDU 3(05)

Equipe da Pesquisa

Sergio Kelner Silveira (Coordenador do Projeto Rede10)

Carolina Beltrão de Medeiros

Cecília de Melo Dias (Revisora)

Diogo Henrique Helal

Luís Henrique Romani de Campos

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	7
INOVAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	13
O PROGRAMA AUXÍLIO EMERGENCIAL, RENDA BÁSICA E OS CAMINHOS PARA UM NOVO MODELO	17
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
QUADRO GERAL	27
ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS COLETADOS	33
A Fase 1	34
A Fase 2	40
A Fase 3: em andamento	44
O COMPORTAMENTO DE ALGUMAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS	47
A Economia	47
A Renda e o Trabalho	52
PANORAMA DA POBREZA E DA POBREZA EXTREMA NO BRASIL E NAS REGIÕES	61
A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FUNDAMENTAÇÃO PARA AVALIAR OS EFEITOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL	71
PROGRAMA AUXÍLIO EMERGENCIAL: OS EFEITOS E UM ESTUDO DE CASO	77
Os efeitos na perspectiva nacional e macrorregional	77
O ESTUDO DE CASO DA REDE10	87
O AUXÍLIO EMERGENCIAL E O APRENDIZADO PARA DESENHAR UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA	95
A importância do planejamento	96
A Prioridade ao Combate das Desigualdades	101
PROPOSTA PARA UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA SEGMENTADO	105
RECOMENDAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÕES	117
REFERÊNCIAS	121
ANEXO 1 – Lei de Responsabilidade Social e Fontes de Financiamento para Renda Básica Segmentada	125
APÊNDICES	127
Apêndice 1 - Perfil dos Inscritos no Cadastro Único por Raças.....	127
Apêndice 2 - Programa Auxílio Emergencial na Rede	131
Apêndice 3 - Perfis dos Municípios da Rede	137
Apêndice 4 - Questionário	149
Apêndice 5 - Metas Nacionalizadas dos ODS	153

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O coronavírus (COVID-19) começou a circular na China em dezembro de 2019, chegou a diversos países, incluindo o Brasil, estando em todos os continentes; no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou estado de pandemia, ou seja, uma enfermidade epidêmica amplamente disseminada.

Nessa nova realidade de transmissibilidade elevada da doença, a pandemia impôs muitas mudanças cotidianas: distanciamento social, impactos econômicos e sociais devidos à restrição de atividades consideradas como não essenciais, devido ao fechamento de parte do comércio, adoção de plataformas de videoconferência para os mais diversos fins, incluindo trabalho, educação, relações familiares e lazer, além de novas regulamentações, como a flexibilização da jornada de trabalho e o trabalho remoto adotado em algumas profissões. Tudo isso para preservar ao máximo o isolamento social.

Diante da crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19, vários países adotaram políticas emergenciais para minimizar seus efeitos socioeconômicos, além dos gastos na área da saúde para atender a demanda dos infectados. Além das políticas direcionadas à saúde (gastos em equipamentos, capacidade hospitalar e P&D), grande parte das medidas aplicadas internacionalmente estão alicerçadas em transferências diretas de renda ou benefícios/subsídios temporários no pagamento de salários, além de outras medidas para preservar emprego e renda, tais como licenças remuneradas para contaminados pela COVID-19 e subsídios e créditos como auxílio às empresas (IMF, 2021).

No Brasil, a adesão ao isolamento social tem variado conforme o estado e o município. Apesar de ser uma das principais normas para barrar a expansão da COVID-19, essa medida tem o potencial de gerar custos razoáveis para governos, empresas e famílias. Caso esta situação se estenda por muito tempo, é possível, por exemplo, que pessoas percam seus empregos, as famílias deixem de realizar as atividades que lhes geram renda e meios de se manterem (KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2020).

Como forma de reduzir os efeitos da pandemia para os mais pobres e desempregados, considerados como população em situação de vulnerabilidade, o Governo Federal criou o Auxílio

Emergencial, um programa que, de forma emergencial, foi desenhado para atender aos cidadãos que apresentassem diminuição ou paralisação total da fruição de sua renda e respondessem, também, a determinados critérios econômicos e sociais. Diante de vários novos cenários nos mais de cinco mil municípios brasileiros, proporcionados pela pandemia da COVID-19 atrelada ao Auxílio Emergencial, é importante investigar sobre os efeitos deste novo benefício nos municípios e suas consequências sobre as regiões brasileiras, como forma de subsidiar discussões sobre novas políticas públicas de transferência de renda no Brasil.

Desta forma, este estudo tem por objetivo a realização de análises sobre o Programa Auxílio Emergencial, a partir de dados secundários referentes aos aportes financeiros realizados, a fim de proporcionar um viés exploratório de compreensão sobre os seus impactos nas regiões brasileiras, abordando os diversos atores nas várias instâncias (governo e sociedade). Para auxiliar na compreensão e os efeitos diretos do Auxílio para a população e para a gestão municipal, foram realizadas entrevistas com gestores em três municípios da Bahia e Pernambuco.

Especificamente, pretende-se: (i) analisar qual foi a efetividade do planejamento do Programa Auxílio Emergencial; (ii) entender se o Programa Auxílio Emergencial adotou critérios para concessão do benefício que priorizassem a alocação de recursos aos efetivamente necessitados, em função dos perfis beneficiados (iii) apontar direções para Programas de Renda Básica, considerando o aprendizado da gestão do Auxílio Emergencial.

Em suporte a esse estudo, pesquisa anterior¹ da Fundaj sobre a operação e resultados obtidos em programas sociais do Governo Federal apontou que existe:

- i. Pouca Integração de ações entre organismos de governo (pouco planejamento, limitações na organização da demanda);
- ii. Baixa efetividade dos resultados (monitoramento sem avaliação precisa);
- iii. Modelo ofertista (baixa interação com o território e o cidadão);
- iv. Limitada utilização de ferramentas de desenvolvimento e gestão (acompanhamento e monitoramento, planejamento).

Os resultados desse estudo, ao combinar análises dos dados primários e secundários coletados, têm como propósito subsidiar o Governo Federal no aperfeiçoamento do desenho e da gestão das Políticas Públicas, com enfoque às de maior impacto social, como os Programas de Renda Mínima². Os resultados obtidos na referida pesquisa dão sustentação técnica às questões levantadas neste estudo, principalmente no que se refere aos efeitos do Programa.

¹ Pesquisa Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o cumprimento da Agenda 2030 (NISP/FUNDAJ, 2021)

² Mais detalhes sobre renda mínima na seção 2.

Apresentam-se a seguir cinco tópicos, que são a interpretação³ do grupo titular dessa pesquisa prévia, do que deveriam ser as linhas estratégicas de uma ação transformadora do modelo⁴ de planejamento do Governo Federal, e que nortearão nossas análises. Essa visão baseia-se no construtivismo social, que conduzirá as análises conclusivas desse estudo. São os seguintes tópicos:

- i. Criação de uma agenda estratégica territorial de diminuição das desigualdades com financiamento público adequado;
- ii. Elaboração de políticas públicas com diretrizes gerais, com flexibilidade para as especificidades regionais e locais, não exclusivamente assistencialistas, que reflitam a realidade dos municípios;
- iii. Formulação, implementação e avaliação das políticas a serem feitas com as instâncias representativas de gestores municipais e estaduais e sociedade, estimulando a construção de estruturas de governança que contemplem a intersectorialidade e atuação multinível das ações do governo federal;
- iv. Desburocratização e simplificação dos processos de repasse de recursos: governos federais e estaduais devem garantir recursos orçamentários específicos para estruturação dos municípios, com vistas a executar os programas;
- v. Promoção de capacitação de gestores e disponibilidade de canais de orientação de assistência operacional para auxiliar na elaboração e submissão de projetos, na prestação de contas e em outras questões.

Por fim, registra-se que esse estudo está diretamente integrado ao Projeto “Análise e Desenvolvimento de Soluções, a Partir de Estratégias e Práticas de Inovação Social, para Programas Seleccionados⁵”, cujo objetivo é realizar análises de programas sociais selecionados em 10 municípios do Nordeste do Brasil e Espírito Santo, com o objetivo geral de analisar a finalidade, a institucionalidade, a governança, as relações entre os operadores e os beneficiários desses programas, bem como os modelos de operação, as formas de contratação, os mecanismos de monitoramento e de acompanhamento e os principais resultados.

³ Interpretação derivada da pesquisa Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o cumprimento da Agenda 2030 (NISP/FUNDAJ, 2021).

⁴ De acordo com Booher e Innes (2010): “O modelo positivista de conhecimento dominou a educação e muitas práticas profissionais até a década de 1980, mas hoje uma visão construcionista social começou a se estabelecer, juntamente com uma abordagem crítica / comunicativa. Os adeptos a essas visões alternativas estão aumentando e os currículos profissionais estão evoluindo” .

⁵ Aprovado na 99^a Reunião do Conselho Diretor da Fundaj, em 28 de novembro de 2019, o Projeto em questão, coordenado pelo pesquisador Sergio Kelner, é um guarda-chuva para várias ações de pesquisa do NISP que se desdobram em Subprojetos. Este Estudo pertence ao subprojeto ESTUDO DA RENDA BÁSICA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.

Tabela 1 – Perfil da Rede 10

Município	População estimada (2019)	PIB <i>per capita</i> (2017) em R\$ 1.000,00	IDH (2010)
São Francisco do Conde	33.183	R\$ 253.895,58	0,674
Camaçari	299.132	R\$ 77.816,68	0,694
Candeias	87.076	R\$ 43.135,87	0,691
Simões Filho	118.047	R\$ 39.118,47	0,675
Mata de São João	46.583	R\$ 22.407,10	0,668
Serra Talhada	79.232	R\$ 15.628,85	0,661
Afogados da Ingazeira	37.259	R\$ 10.945,33	0,657
Tabira	18.574	R\$ 8.799,75	0,605
Carnaíba	26.427	R\$ 7.454,69	0,583
Iguaracy	11.779	R\$ 6.385,06	0,598

Fonte: IBGE (2021)

Esse território foi delimitado para fins da pesquisa de Rede 10. Composto de dez municípios escolhidos, em 2019, para integrar a relação de municípios estudados na já referida Pesquisa Estratégias de Inovação Social para Aperfeiçoamento das Políticas Públicas. Os cinco municípios baianos estão no raio de influência de uma metrópole, Salvador. Os cinco municípios pernambucanos integram a mesorregião do Vale do Pajeú no sertão, sendo escolhidos para o estudo de caso em função das particularidades e diferenças socioeconômicas e ambientais entre esses dois territórios.

O estudo de caso na Rede10, que faz parte de uma análise restrita da execução global das ações federais, propõe-se a contribuir para aperfeiçoar a gestão dos programas estudados e ampliar a capacidade de interlocução entre seus operadores e beneficiários e, por consequência, ampliar a eficiência e a eficácia das intervenções (ver seções: “O comportamento de algumas variáveis socioeconômicas” e “Panorama da pobreza e da pobreza ,extrema no Brasil e nas regiões”).

Considerando a pandemia e a necessidade de criação de um programa com a dimensão do Auxílio Emergencial, julgou-se oportuno avaliar os efeitos desse programa junto a parte de seus beneficiários. O corpo central de análise deste estudo é composto pelos seguintes dados: os resultados da referida Pesquisa Estratégias de Inovação Social, os dados da evolução do Programa Auxílio Emergencial e um estudo de caso dos efeitos deste Programa em municípios da Rede 10, além de uma breve análise da economia brasileira.

Como resultado, espera-se cooperar com subsídios para modificar o padrão de desenho e gestão de Programas do Governo Federal, em uma transição para uma nova modelagem que incorpore uma visão construtivista social⁶, e evite a dispersão e o desperdício de recursos públicos,

⁶ De acordo com McKinley(2015), O construtivismo social:” É uma teoria de aprendizagem baseada nas ideias de Vygotsky (1978) que o desenvolvimento humano está socialmente situado e o conhecimento é construído através interação com outras pessoas. O construtivismo social serve como um quadro teórico útil, pois permite a análise qualitativa necessária para revelar percepções sobre como as pessoas interagem com o mundo. A teoria social construtivista afirma

ao desenhar produtos que se ajustem às necessidades e à realidade dos demandantes. Além disso, e a fim de subsidiar este estudo de forma conceitual, discute-se também sobre conceitos e experiências de programas de renda e os programas atualmente vigentes no país, abrindo espaço para uma outra discussão: a possibilidade da evolução de programas de renda mínima para programas de renda básica no Brasil.

INOVAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Até o final do século 19, a palavra inovação era predominantemente associada a mudança radical (revolução) ou “renovação do velho”, tendo dessa forma, similaridades com o conceito de inovação social (MOULAERT *et al.*, 2017). Do começo do século 20 e até a década de 1980, inovação passou a ser predominantemente associada a mudanças de tecnologia, e menções a inovação social ainda eram incipientes (MOULAERT *et al.* 2017, MOULAERT *et al.* 2005).

O início sistemático da pesquisa em inovação como disciplina se deu com Schumpeter em 1912 em sua obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico” (HOWALDT & SCHWARZ, 2010). Schumpeter fez a distinção entre inovações de produtos, processos e organizações e reconheceu o papel da inovação tanto para garantir efetividade econômica como em outras esferas da sociedade - cultural, social, política (MOULAERT *et al.* 2005, HOWALDT & SCHWARZ, 2010).

Mais recentemente, o tema da inovação social tem ganhado força, apesar de estudos acadêmicos ainda se concentrarem predominantemente na tradicional inovação tecnológica, de processos e produtos, e de não haver um consenso sobre a definição de inovação social e sua abrangência (BIGNETTI, 2011; MULGAN *et al.*, 2007). Pesquisas sobre inovação social e desenvolvimento se intensificaram nos anos 2000 com contribuições relacionadas a desenvolvimento territorial, mudança institucional e potencial para mudanças na sociedade (MOULAERT *et al.* 2017) [1].

De forma geral, inovação social pode ser definida como “novas combinações e/ou configurações de práticas sociais em certas áreas de ação ou contextos sociais propiciados por certos atores ou conjunto de atores de maneira intencional com o objetivo de satisfazer ou atender melhor necessidades e problemas do que com práticas já estabelecidas” (HOWALDT & SCHWARZ, 2010, p. 16).

Com base nos princípios da inovação social, adaptou-se o conceito para ser utilizado no aprimoramento de políticas públicas. Dessa forma, inovação social em políticas públicas significa desenvolver ideias, ações e conhecimentos novos ou aperfeiçoados, mais efetivos, eficientes, sustentáveis que os existentes, cuja finalidade é superar as necessidades nas mais diversas áreas, por meio do empoderamento e participação cidadã, visando ao desenvolvimento sustentável.

A inserção do conceito de inovação social no planejamento e na gestão de políticas públicas aplica-se, em uma primeira abordagem ao desenho de novos produtos (programas e projetos de âmbito federal, por exemplo) e processos (modelos de governança, por exemplo) voltados à promoção do desenvolvimento humano, envolvendo o cidadão desde a gênese à entrega, sendo sua base territorial previamente definida. Dessa forma, o ciclo de inovação social em políticas públicas deve ser orientado por três vetores:

V1 – Desenvolver novos modelos ou aperfeiçoar a elaboração dos programas e processos de gestão;

V2 – Ampliar a mobilização de atores estimulando a participação e o controle social, com o desenvolvimento de estruturas dinâmicas de governança, colocando o cidadão como protagonista do processo;

V3 – Construir programas considerando as especificidades do território, com resgate da política regional, mas principalmente buscando integrar a operação desses programas nesses territórios para aumentar a eficácia de seus resultados.

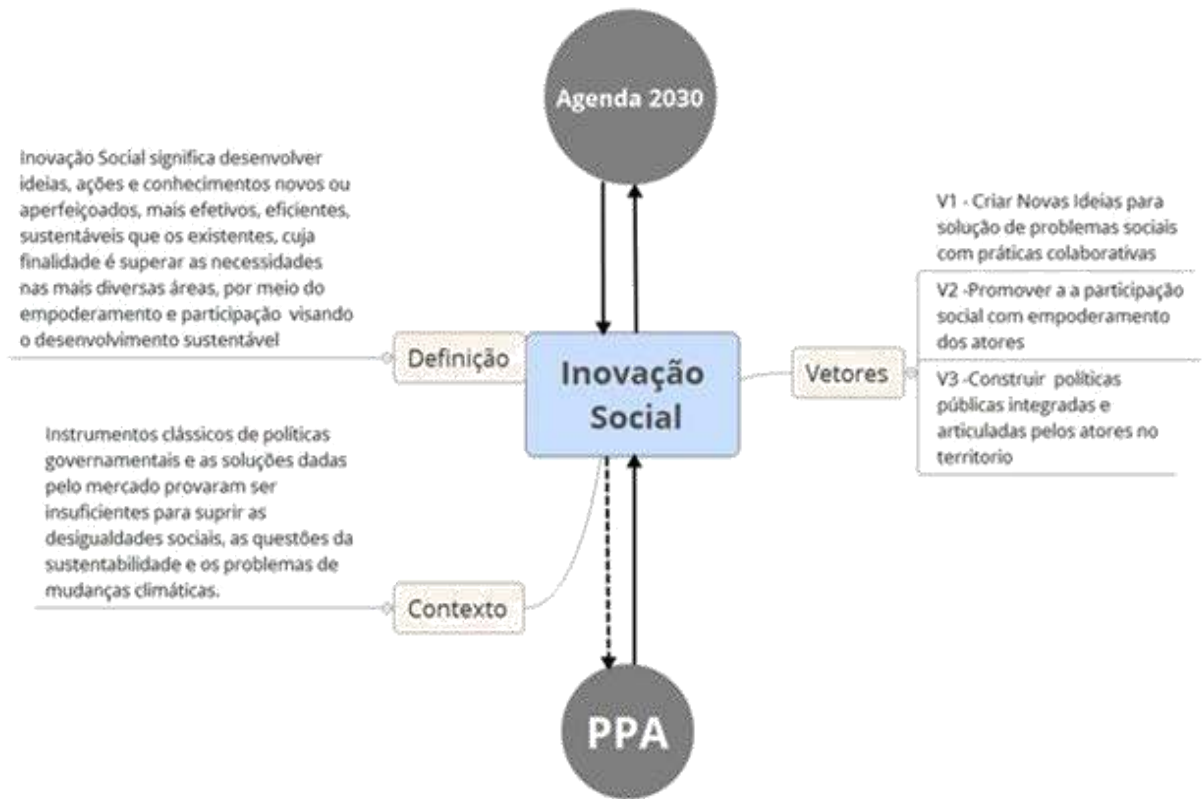
Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 refletem as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável de maneira integrada, indivisível e transversal. O alinhamento dos princípios da inovação social à Agenda 2030 se torna claro ao perceber que parte fundamental das metas dos ODS é a garantia de acesso aos recursos econômicos e serviços básicos, formação de capacidades e planejamento e gestão com tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Os 17 ODS estão na figura abaixo.

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



No caso deste estudo priorizamos a discussão da erradicação da pobreza, tendo como foco o ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Seguindo estas perspectivas de alinhamento de conceitos, o aperfeiçoamento de políticas públicas pode ter como base estratégias de inovação social que visem a um planejamento de ações do governo de forma mais integrada e sustentável, com maior efetividade e consideração pela realidade local, mas que tenham foco na erradicação da pobreza.

Figura 2 - Inovação Social e Agenda 2030



Elaboração: Fundaj (2018)

O desenho do Plano Plurianual - PPA, portanto, deve alinhar-se às estratégias de inovação social tendo como referencial a Agenda 2030, sendo os vetores para este desenho: V1- Criar novas ideias para solução de problemas sociais com práticas colaborativas, V2 - Promover a participação social com empoderamento dos atores e V3 - Construir políticas públicas integradas e articuladas pelos atores no território.

O PROGRAMA AUXÍLIO EMERGENCIAL, RENDA BÁSICA E OS CAMINHOS PARA UM NOVO MODELO

Renda Emergencial refere-se a uma quantia que o Estado transfere para determinado grupo de cidadãos em caráter temporário e emergencial, sendo voltada a quem responde a critérios específicos estipulados pelo programa. O objetivo é socorrer parcialmente o contingente mais afetado pela piora do desemprego e da crise socioeconômica. É derivado do conceito de **Renda Mínima**, que se relaciona a formas de combater a pobreza, tendo como público-alvo os considerados pobres, dependentes e vulneráveis na sociedade. Ou seja, estes conceitos estão contemplando como beneficiários um subgrupo da população.

Neste contexto de pandemia da COVID-19, foi chancelada pelo Estado brasileiro uma política de Renda Emergencial, denominada Auxílio Emergencial, destinada a trabalhadores informais e outros grupos de vulnerabilidade social, a fim de que a população fosse atendida neste momento de exceção.

O Auxílio Emergencial é um benefício de renda emergencial instituído no Brasil pela Lei nº 13.982/2020, que prevê o repasse de 600 reais mensais (inicialmente por três meses) a trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Esse é um benefício criado para assegurar uma renda mínima aos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade durante a pandemia da COVID-19: foi destinado a todos que se enquadravam nos critérios da lei. O perfil do público beneficiário é composto por:

- (i) beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF);
- (ii) inscritos no Cadastro Único⁷ até 02 de abril de 2020 (Cadastro NÃO PBF);

⁷PAIVA, LUIS HENRIQUE, et al. (2010) “A relação entre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Bolsa Família é, previsivelmente, simbiótica. O CadÚnico registra informações de famílias com renda familiar per capita de até meio salário-mínimo e, portanto, abrange um público significativamente maior que aquele do programa.⁴ O Cadastro deve, por princípio, ser o registro administrativo no qual se baseia uma gama de políticas sociais e, neste sentido, pode e deve ser entendido como algo maior do que o Bolsa Família. Ao mesmo tempo, entretanto, sabe-se que o esforço para a construção de um registro administrativo do porte do CadÚnico só seria viabilizado se houvesse um forte programa usuário. Este programa foi o Bolsa Família”.

(iii) pessoas que solicitaram o benefício via aplicativo da Caixa Econômica Federal, extra cadastro único (EXTRACAD), são os que foram consideradas elegíveis e não estão inscritos no Cadastro Único.

Vale destacar que, desde que atendesse às regras do Auxílio Emergencial, quem já estivesse cadastrado no Cadastro Único até 02 de abril de 2020, ou recebesse o benefício Bolsa Família, o auxílio seria concedido de forma automática, sem a necessidade de a pessoa solicitar. Criado em 2001 por meio do decreto nº 3.887, o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou somente Cadastro Único, tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza por meio de dados fornecidos pelos inscritos e, a partir dessas informações, mapear e identificar onde estão os mais vulneráveis à pobreza e criar mecanismos que permitam acesso aos programas sociais

Inicialmente, estavam previstas três parcelas de 600 reais, mas no início de julho uma 4ª e 5ª parcelas também foram autorizadas. Em setembro o Governo Federal iniciou o pagamento de mais quatro (04) parcelas de 300 reais até o final de 2020.

A partir do agravamento de desigualdades sociais, proporcionado pela pandemia da Covid-19, e pela implementação do Auxílio Emergencial nos municípios, diversos governantes brasileiros despertaram para a necessidade de um programa de **Renda Básica**.

Diferentemente do conceito de Renda Emergencial, que atende períodos de emergência em sociedade, atendendo apenas a um determinado público, a discussão sobre o conceito de **Renda Básica** refere-se a questões de estímulo ao desenvolvimento do país, uma vez que tem como prerrogativa básica a complementaridade da renda de forma universal. O objetivo é contribuir com várias questões econômicas e sociais, tais como:

- i. Redução da pobreza;
- ii. Apoio ao voluntariado;
- iii. Melhoria da educação;
- iv. Combate ao trabalho infantil;
- v. Redução do êxodo rural; e
- vi. Desigualdades regionais.

O conceito de **Renda Básica** tem sua origem nos países desenvolvidos. A ideia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Muitos países europeus (Dinamarca, Alemanha, entre outros) já nos anos 1930-1940 passaram a adotar políticas com este perfil redistributivo. No presente, a União Europeia e a Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconizam a adesão dos países membros a estes programas.

Também chamado **Renda Básica de Cidadania**, o conceito de renda básica, além de buscar por justiça, procura garantir a todos os cidadãos em sociedade uma renda para evitar que as pessoas se encontrem na condição de pobreza (BILICKY, 2014), independentemente da sua condição socioeconômica. Como uma forma de perceber a principal diferença entre os conceitos de **Renda Mínima** e **Renda Básica** é observar que, na formulação das rendas mínimas, a constatação de pobreza vem antes do recebimento do benefício.

Em termos operacionais, programas de **Renda Básica de Cidadania** proporcionam uma quantia paga em dinheiro a cada cidadão pertencente a uma nação ou região pelo Estado, com o objetivo de fornecer a todos os cidadãos o suprimento básico das necessidades individuais (PASE; CORBO; PATELLA, 2019).

No Brasil, a **Renda Básica de Cidadania** foi pioneiramente defendida pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy. Suplicy buscou conhecer de perto a história do Alasca, onde desde 1976 foi implantada uma renda básica de cidadania a todos os habitantes do estado, onde 50% dos royalties provenientes da exploração dos recursos naturais eram destinados ao Fundo Permanente do Alasca, pertencente a todos os habitantes do Estado, desde que residissem lá por um ano ou mais (SUPLYCY, 2007). Também existe renda básica de cidadania, também chamada de renda básica universal em Macau, na China, possibilitada pelos impostos de cassinos e hotéis.

Vale salientar que, no projeto do senador Suplicy, o termo **Renda Básica Incondicional** também é utilizado. Contudo, não proporciona o mesmo impacto ideológico que o termo renda básica de cidadania carrega, apesar de deixar mais explícito que se trata de um benefício incondicional (BILICKY, 2014).

Para fins de análise dessa temática e suas relações com o Auxílio Emergencial este estudo adotará o conceito e características definidas por Van Parijs (2000):

“Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho... A renda básica é paga de maneira regular; Paga por uma comunidade política; Para todos os seus membros; Individualmente; Sem verificação da situação financeira, Sem exigência de trabalho... Também não faz parte da definição de renda básica que ela deva substituir todos os demais benefícios pagos em dinheiro: um benefício universal não precisa ser um benefício único”.

Em 08 de janeiro de 2004, foi sancionada a Lei nº 10.835, do Senador Eduardo Suplicy, que instituiu a **Renda Básica de Cidadania** no Brasil, um benefício monetário, regular, incondicional e universal, de igual valor para todos, independente da situação econômica do beneficiário. Desta

forma, o benefício deveria ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, levando-se em conta o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias. A garantia dessa renda pretendia assegurar a todas as pessoas o direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para as necessidades vitais (SUPLICY, 2002).

Assim, a medida previa uma verba paga a todo cidadão, independentemente da classe social, para arcar com despesas básicas de educação, alimentação e saúde. Porém, a lei nunca foi implementada. No dia seguinte à sua promulgação foi lançado o Programa Bolsa Família, um programa de **Renda Mínima**, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país e que seria visto como uma etapa inicial de um Programa de **Renda Básica**. Não obstante seu êxito⁸, e os seus avanços⁹ não se verificou a migração para um Programa de **Renda Básica**¹⁰.

Com a pandemia e o Auxílio Emergencial, o debate sobre a implantação de um Programa de Renda Básica ganha fôlego¹¹. O Governo Brasileiro, em julho de 2020, anuncia a criação de um novo Programa¹², O Renda Brasil, como substituto do Bolsa Família e “sucedâneo” ao Auxílio Emergencial. As grandes preocupações estavam centradas na construção de uma nova modelagem que incluísse não só os mais pobres como as crianças, estabelecendo-se um limite de corte por renda. O projeto¹³ não foi adiante, principalmente em função de divergências entre atores políticos relevantes. Até porque, em julho de 2020, vivia-se a euforia da “retomada” da economia, com a forte diminuição dos níveis de pobreza em função da Fase 1 do Auxílio Emergencial (Ver Seção 4).

⁸ O Bolsa Família é tão eficaz para alcançar os mais pobres quanto outros bons programas internacionais do mesmo gênero (Barros et al., 2010). No que tange à educação, o Bolsa Família proporciona menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão entre os beneficiários. E quanto mais tempo a família permanece no programa, maiores os impactos (Simões, 2012).

⁹ O programa foi decisivo para que a pobreza diminuísse de 41,8 milhões para 17 milhões de pessoas entre 2003 e 2015 (de 23,6% para 8,3% da população). No mesmo período, a extrema pobreza caiu de 8,2% para 3%, patamar estabelecido pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o mundo atingir a superação da extrema pobreza em 2030. (Campelo e Brandão, 2020)

¹⁰ No dia 8 de Janeiro de 2004, com a destacada presença de um dos fundadores e Secretário da BIEN, Philippe Van Parijs, no Palácio do Planalto,

em Brasília, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 10.835, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil no último mês de dezembro, instituindo a Renda Básica de Cidadania. Ela seria implementada gradualmente a partir do ano de 2005, sob o critério do Poder

Executivo, dando prioridade aos mais necessitados, até abranger todos os brasileiros residentes no país, e os estrangeiros residentes no Brasil há cinco anos ou mais, independentemente de sua condição socioeconômica. (Suplicy, 2007)

¹¹ Com a proximidade do fim do Auxílio Emergencial e a perspectiva de uma crise socioeconômica relativamente longa, surgem diversas propostas de remodelamento das transferências de renda assistenciais no Legislativo, entre especialistas e na opinião pública. É uma discussão sem dúvida urgente, pois, com a crise econômica e a falta de empregos, milhões de pessoas cairão na extrema pobreza assim que o Auxílio Emergencial deixar de ser pago. Em <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/auxilio-emergencial-transicao-e-futuro.ghtml>, 30/07/2020

¹² O governo apertou o passo para finalizar o Renda Brasil e lançá-lo daqui a um mês, no Palácio do Planalto. O presidente Jair Bolsonaro quer anunciar o programa antes do fim do pagamento do auxílio emergencial e antes mesmo que o Congresso aprove uma proposta semelhante com a digital dos parlamentares. Em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/07/14/governo-acelera-lancamento-do-renda-brasil.ghtml>, em 14/07/2020.

¹³ Para os especialistas, Guedes tenta tirar o foco de uma discussão que avança na sociedade <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/debate-sobre-renda-basica-deixa-de-ser-utopia-emobiliza-economistas.shtml>, ganhando simpatia entre parlamentares, de criação gradual de uma renda básica universal. O benefício sucederia o auxílio emergencial de R\$ 600, criado em resposta à crise do coronavírus (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/brasil-tem-849-mortes-por-coronavirus-em-24-horas-revelaconsorcio-de-veiculos-de-imprensa-sao-37312-no-total.shtml>).

A pobreza volta a aumentar (ver seções 6 e 7) com as mudanças no volume de recursos disponibilizados e de números de beneficiários do Auxílio Emergencial, a partir de setembro de 2020. O tema volta ao debate e tem como forte vetor de alimentação uma determinação¹⁴ do STF para que Governo Federal implemente o programa de **Renda Básica de Cidadania** a partir de 2022. Esse debate, aliado à redução dos índices de aprovação¹⁵ do executivo federal provoca, em maio de 2021, uma reação¹⁶ do governo, que se propõe a melhorar o Bolsa Família e lançar programas de qualificação profissional com concessão de bolsas em parceria com o setor produtivo, em esforço para ampliar as coberturas e atender não só aos que estão no Bolsa Família, mas aos chamados invisíveis, através de novas ofertas de produtos.

Esse debate, embora meritório, tem relegado a segundo plano a discussão sobre a eficácia do planejamento governamental, persistindo o executivo na formulação centralizada e na oferta de programas padronizados. É a reprodução de um modelo linear que enxerga os cidadãos prioritariamente a partir de estatísticas.

¹⁴ <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>

¹⁵ <https://www.poder360.com.br/poderdata/aprovacao-do-governo-entre-os-que-receberam-auxilio-cai-para-30/>

¹⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/agora-vem-a-eleicao-vamos-para-o-ataque-diz-paulo-guedes.shtml>

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos do Projeto Rede 10 têm como referencial de trabalho o processo de Planejamento Participativo. No modelo de planejamento participativo todas as propostas são estruturadas segundo uma metodologia de participação que envolve atores dos mais diversos níveis, como especialistas, representantes de governos federal, estaduais e municipais, representantes dos trabalhadores, dos empresários, bem como de outros segmentos das comunidades envolvidas. Como a natureza desse processo é eminentemente técnica, a construção envolverá, prioritariamente, especialistas conhecedores do campo da Inovação Social e políticas públicas e gestores e agentes públicos, bem como beneficiários do Programa.

Em termos conceituais, busca-se alinhamento com a concepção construtivista – que considera a ciência uma construção de modelos explicativos da realidade, e não a mera representação da realidade – e constitui a base da metodologia da pesquisa que está sendo utilizada no Projeto Rede 10. Essa concepção permite combinar procedimentos derivados do racionalismo hipotético-dedutivo, com os processos empírico-indutivos (que decorrerão das análises qualitativas levantadas por meio de entrevistas com questionários semiestruturados). Como instrumento mais relevante de análise, a metodologia construtivista ora proposta combinará essas duas concepções, o que permitirá a geração de conhecimento aproximativo e corrigível, subsidiado pela interpretação desses resultados a ser realizada tanto por parte de pesquisadores como de atores sociais que compõem o objeto desse trabalho.

Conforme DUNN (2018): “a análise de políticas públicas é um processo de investigação multidisciplinar que visa a criação, avaliação crítica e disseminação de conhecimentos relevantes para a formulação e implementação de políticas públicas.” As visões lineares e modulares dos problemas, que sustentam o planejamento tradicional, devem ser substituídas por uma combinação de análise e interpretação dos problemas através da visão científica e de participação social e integração global. A persistência da pobreza estrutural, com seus entraves ao desenvolvimento sustentável, tem suas causas, também, na baixa eficácia das Políticas Públicas desenhadas. Como enfatiza SANTOS (2011): *“é preciso uma nova interpretação do mundo contemporâneo, uma análise multidisciplinar... (para) mostrar os limites do discurso (vigente) frente à realidade vivida pela maioria dos países do mundo”*.

Em relação ao contexto apresentado pela pandemia da COVID-19 e seus desdobramentos, em particular aos agravaram a pobreza no Brasil pela conjuntura em curso, é que fundamenta a proposta deste projeto, cuja a análise dos resultados se propõe a descrever o quadro e, à medida que esses deverão descrever as características do processo em pauta, podendo estabelecer relações entre os elementos do estudo (GIL, 2010), e, por consequência, a análise transversal, pois analisa um determinado período, tendo sido realizado um levantamento de dados secundários dos dados oficiais do Ministério da Cidadania (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021) de abril a dezembro/2020.

Para tanto, foram levantadas informações quantitativas objetivas, que permitiram configurar um conjunto de indicadores relacionados ao andamento de programas. No caso deste estudo, a abordagem metodológica é de natureza quali-quantitativa. No que concerne à sua finalidade, representada pelos seus objetivos, a pesquisa tem caráter exploratório, uma vez que desenvolverá conceitos e ideias, aprofundando o entendimento sobre a problemática apresentada. Como procedimentos de coleta serão utilizados: 1) levantamento bibliográfico; 2) extração de dados de bases secundárias (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Os dados foram extraídos e classificados por região brasileira, totalizando todas as cinco regiões. Neste âmbito, foram comparados os dados do Programa Bolsa Família (programa de renda básica vigente) em 2019, também por região, com o aporte financeiro do Programa Auxílio Emergencial (programa de renda emergencial vigente) em 2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021). Para caracterização do Panorama da Pobreza e da Pobreza Extrema foram utilizados dados do Cadastro Único¹⁷, considerando a importância dessa ferramenta para promover, a partir da gestão da informação, a inclusão social, tendo como vetores de ação os Programas Federais.

A qualificação dessa análise de dados, como as interações entre as redes que compõem a operação do Programa Auxílio Emergencial, teve como base as informações qualitativas e subjetivas, obtidas por meio de entrevistas (com o apoio de questionários semiestruturados), realizadas com atores pré-selecionados desses 10 municípios¹⁸. Esse quadro de informações qualitativas constituiu

¹⁷Conforme Amaral (2014): “A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural. Além de estar sob a coordenação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que coordena o Plano Brasil sem Miséria, a ampla gama de informações referentes a milhões de pessoas de baixa renda qualificam-no como importante instrumento para as ações compreendidas no Plano. Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário-mínimo per capita. Ele permite que o poder público conheça cada uma das 74,3 milhões de pessoas que compõem essas famílias, seus nomes, onde moram, quais as características dos seus domicílios, suas idades, escolaridades e informações sobre trabalho e renda, entre outras. O formulário de cadastramento reúne cerca de 100 variáveis que servem para identificar, com relativa acuidade, as carências às quais cada família está sujeita, permitindo ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza de cada família. Por meio do Cadastro Único, essas pessoas deixam de ser invisíveis aos olhos do poder público e podem, a partir de então, acessar vários programas e ações sociais. O slogan do Cadastro, “conhecer para incluir” evidencia a sua importância para o planejamento das políticas públicas que o utilizam” .

¹⁸Em função da pandemia, as entrevistas foram realizadas por videoconferência. Participaram prefeitos e secretários municipais. A coleta de dados constou de dados primários (entrevistas) e secundários (consulta às bases de dados do Governo Federal sobre Auxílio Emergencial, Bolsa Família e informações gerais disponibilizadas nos sites dos municípios); os convites para as entrevistas foram enviados

instrumento de análise dos efeitos desse programa de governo, em território selecionado, e dessa forma poderá contribuir para avaliar, em conjunto com operadores do programa, o papel dos atores que participam diretamente do seu desenvolvimento e da sua operação para identificar de que forma as práticas de inovação social podem ser incorporadas ao planejamento das políticas públicas.

aos gestores dos municípios já mencionados. A seleção os municípios entrevistados configuraram uma amostra representativa da pesquisa Estratégias e Práticas de Inovação Social, já que há um alinhamento entre esse estudo e essa pesquisa. Nesse caso, foram convidados inicialmente os gestores responsáveis por cada um dos municípios: Candeias - BA, Camaçari - BA, Mata de São João - BA, Simões Filho - BA, Serra Talhada- PE, Afogados da Ingazeira - PE, Carnaíba - PE, São Francisco do Conde - BA, Tabira - PE, Iguaracy - PE; A amostra final, sendo uma amostra por conveniência, uma amostra não-probabilística em que o pesquisador escolhe os sujeitos mais próximos e disponíveis para participar da pesquisa, constou dos 3 municípios que aceitaram o convite para a pesquisa e efetivamente participaram das entrevistas: Carnaíba (PE), Mata de São João (BA) e Afogados da Ingazeira (PE); Tabira aceitou o convite mas em função da licença médica do Prefeito a entrevista não foi realizada, mas os dados do município foram incluídos na análise comparada do perfil. Em função da pandemia da Covid-19, as entrevistas foram realizadas via videoconferência, tendo sido devidamente gravadas para posterior transcrição e análise.

QUADRO GERAL

A dimensão do Programa Auxílio Emergencial e seus impactos no aumento das despesas públicas em 2020 podem ser analisados a partir da observação de dados referentes aos dispêndios em assistência social (Tabela 2).

Tabela 2 - Perfil das despesas com assistência social e auxílio emergencial

Categoria de despesa	2020	% PIB (2020)	Despesas com Assistência Social (%)
Assistência social	439.081.995.389	5,9%	100%
Auxílio emergencial	294.300.000.000	4,0%	67,0%

Fonte: Siga Brasil (2021)

De acordo com dados do Siga Brasil do Senado Federal, toda a despesa com a rubrica de Assistência Social correspondeu, em 2020, a 5,9% do PIB, e a relativa ao Auxílio Emergencial, parte integrante dessa rubrica, a 4% do PIB (67% de todos os gastos em Assistência Social). Esse dispêndio reflete o aumento de 328% em gastos com Assistência Social em 2020, comparando-se com 2019.

Tabela 3 – Evolução dos gastos liquidados em assistência social (Corrigidos pelo IPCA)

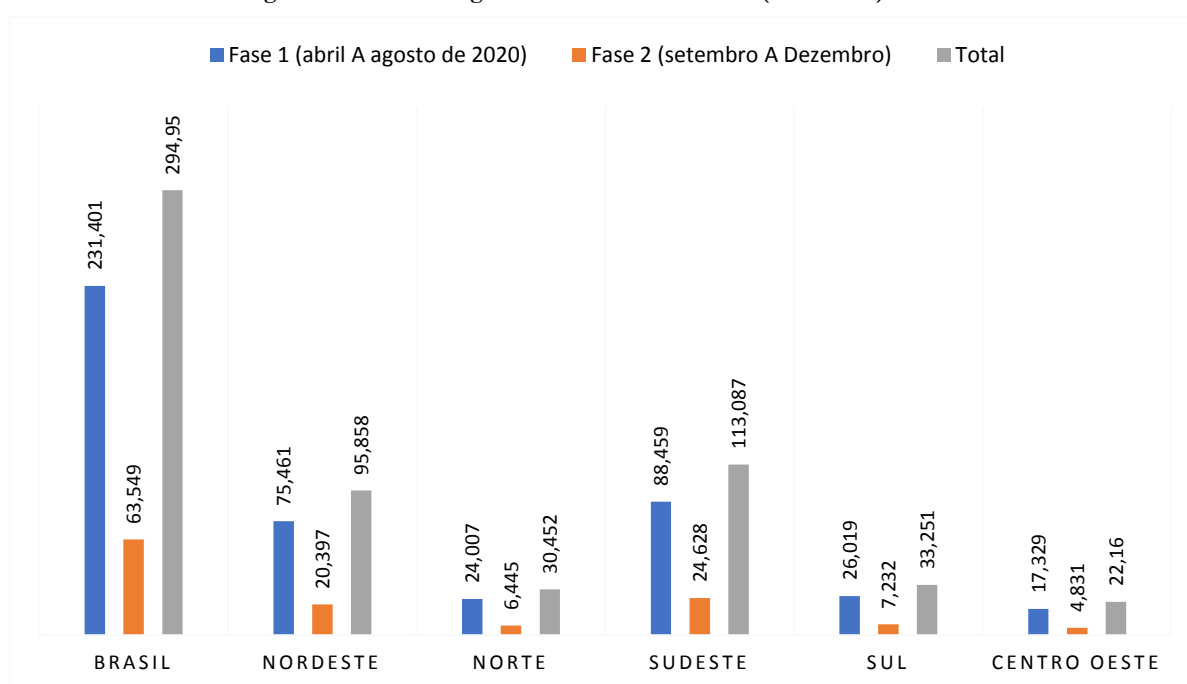
Ano SIAFI	Liquidado em Bilhões de Reais	Variação Interanual (%)
2010	70,4	-
2011	76,5	8,6%
2012	90,1	17,8%
2013	96,8	7,5%
2014	99,2	2,5%
2015	94,6	-4,6%
2016	94,8	0,2%
2017	97,4	2,7%
2018	98,3	1,0%
2019	102,5	4,3%
2020	439,1	328,3%

Fonte: Siga Brasil (2021)

É importante destacar que essas despesas vinham em trajetória de crescimento nos últimos dez anos (entre 2010 e 2020, com exceção de 2015) mas com correções que nunca ultrapassaram da taxa interanual dos 18% (em 2012). A necessidade de criar o Auxílio gerou essa excepcionalidade cujos reflexos, do ponto de vista orçamentário, foram o de ampliar o endividamento público, para atender ao período de emergência em virtude da crise sanitária.

Em linhas gerais, o Auxílio Emergencial tem sido um importante programa no combate à fome durante a Pandemia da COVID-19 no Brasil. A injeção de recursos em 2020 foi de R\$ 295 bilhões, e no momento de maior atendimento, 68 milhões de pessoas receberam o Auxílio Emergencial (Gráfico 1). Esses valores flutuaram entre abril e dezembro de 2020.

Gráfico 1 – Programa Auxílio Emergencial – Desembolso Total (Fases 1 e 2) em Bilhões de Reais



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

É importante observar os dispêndios do Programa e sua alocação temporal em função dos perfis de beneficiários, relacionar à dimensão territorial do Brasil e às suas diferenças (intra e inter) regionais, e verificar até que ponto o programa privilegiou ou não determinado grupo de beneficiários em detrimento de outro, considerando os impactos diretos e indiretos sobre o espaço territorial de intervenção.

Nesse sentido, é forçoso reconhecer que as pressões da sociedade, ecoadas no legislativo federal, infligidas aos executivos municipais e estaduais, obrigaram o Governo Federal a agir com certa velocidade e com uma padronização de valores e de perfis de beneficiários que levaram em

conta o que havia de disponível de informação sistematizada sobre a população já dependente de recursos federais e a parte considerada informal. Esses fatores induziram a um desenho de Programa que, inicialmente, atingiu uma massa significativa de beneficiários e, ao longo do período de aprendizado e ajustes, foi sendo diminuída (Tabelas 4 e 5).

Tabela 4 - Variação no número de elegíveis ao Auxílio Emergencial em relação ao primeiro mês do programa

Mês	Elegíveis	Variação em relação a abril de 2020
Abril	68.013.147	-
Mai	67.661.116	-0,5%
Junho	66.435.308	-2,3%
Julho	65.680.699	-3,4%
Agosto	64.328.721	-5,4%
Setembro	43.582.802	-35,9%
Outubro	50.446.839	-25,8%
Novembro	54.865.393	-19,3%
Dezembro	55.153.158	-18,9%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Tabela 5- Flutuação no número de beneficiários

Perfil Elegível	(abril 2020)	(dezembro 2020)	Diferença
Extra Cadastro Único	38,00	32,3	-15,0%
Inscrito no Cadastro Único, mas não beneficiário do Bolsa Família	10,50	8,7	-17,1%
Inscrito no Bolsa Família	19,20	15,8	-17,7%
TOTAL	67,70	56,80	-16,1%

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Quando analisados os aspectos relativos à divisão da alocação dos recursos, os dados apontam para uma ligeira queda no volume de aportes para as Regiões Nordeste e Norte na divisão do bolo total relativo à Fase 2. E um aumento, também pequeno, para as outras macrorregiões. Mas ainda assim, levando-se em consideração a população total de cada uma das macrorregiões, Nordeste e Norte receberam, em ambas as Fases, maior volume *per capita* (Tabela 5).

Tabela 6 - Alocação macrorregional dos recursos do auxílio emergencial

Território	População do Brasil (%)	% recursos Fase 1 (abril-agosto de 2020)	% recursos Fase 2 (setembro-dezembro de 2020)	Variação
Nordeste	27,1%	32,6%	32,1%	-1,6%
Norte	8,8%	10,4%	10,1%	-2,2%
Sudeste	42,0%	38,2%	38,8%	1,4%
Sul	14,3%	11,2%	11,4%	1,2%
CentroOeste	7,8%	7,5%	7,6%	1,5%

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Os resultados do levantamento realizado por este estudo apontam que os recursos do Auxílio Emergencial foram distribuídos considerando os perfis e tendo como base tanto os inscritos no Programa Bolsa Família e no Cadastro Único quanto àqueles que teriam ficado sem renda, mas demandavam recursos de políticas de proteção do Estado. Entende-se ainda que há um perfil de pessoas que estariam enquadradas no perfil de beneficiários do programa, mas que não o receberam. A estes, chamamos de invisíveis.

O processo de distribuição dos recursos por perfil atendeu aos critérios definidos e elencados anteriormente. Levou em conta o nível de proteção formal a que essa população tem acesso, e atendeu à chamada parcela não formal da população trabalhadora, cujos registros eram pouco ou mesmo nada conhecidos. Esse é um aspecto que pode ter gerado falhas na alocação e motivado as flutuações nos níveis de beneficiários elegíveis. Por certo, em função da dificuldade de identificar a real necessidade de parte desse contingente em acessar o Programa.

Nordeste e Norte foram as regiões com maior número relativo de beneficiários e as que mais receberam recursos para a população já inscrita em algum tipo de programa de transferência, como o Bolsa Família. As análises dos dados demonstram que o Auxílio Emergencial provavelmente contribuiu para diminuir as tensões sociais em todo território nacional, mas os efeitos sobre a população, considerando o território nacional, ocorreram de forma não-homogênea em função da própria dinâmica que cada espaço subnacional apresenta. Nordeste e Norte receberam mais recursos *per capita* entre abril e agosto de 2020, mas a maioria dos inscritos nesse Programa nessas regiões já era beneficiária do Bolsa Família, portanto, em situação de vulnerabilidade e que tiveram um incremento médio de renda nesses meses.

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

Quando se observam os dados referentes ao perfil, tem-se que os inscritos no Programa Cadastro Único e no Programa Bolsa Família corresponderam, no Brasil, em média a 28,4% de beneficiários do Auxílio Emergencial, 15,5% desses beneficiários estavam inscritos no Cadastro único mas não estavam inscritos do Programa Bolsa Família, e mais da metade desses, que não dispunham de proteção formal, corresponderam a 56,1% dos beneficiários , que tiveram sua renda reduzida ou mesmo interrompida durante o período de vigência do Programa, e constituem, em sua maioria, a parcela não registrada do mercado de trabalho e a de autônomos.

Essa distribuição entre perfis muda em função do território analisado. No caso desse estudo, o tratamento dado é de divisão macrorregional. O que se destaca é que nas macrorregiões, consideradas estatisticamente mais desiguais, é maior o contingente de pobres e miseráveis e, com efeito, crescem as transferências do Auxílio para essa parcela da população. É o que se verifica pelos dados obtidos das regiões Nordeste e Norte, que possuem maior população em níveis de pobreza e pobreza extrema, quando comparados aos estados do Centro-Sul. Em função disso, é importante salientar que 45,6% dos beneficiários no Nordeste e 37,7% no Norte, que correspondem a 17% e 14% da população dessas regiões, já recebiam recursos do Programa Bolsa Família e passaram a receber o Auxílio Emergencial, obtendo aumento na renda média recebida. É importante registrar que esse maior percentual encontrado nas regiões Nordeste e Norte não se deve apenas à maior vulnerabilidade da população destas regiões em comparação às outras, mas também à presença maior desta parcela da população em cadastros do Governo Federal (seja no Programa Bolsa Família ou no CADÚNICO). A capilaridade dos Programas Federais, e sua boa operacionalização (e cadastramento) via Caixa Econômica Federal e Prefeituras são elementos burocráticos importantes que permitiram a rápida implementação de um novo Programa Emergencial (HELAL e NEVES, 2010).

Com o Auxílio, o volume de recursos injetados para beneficiários do Programa Bolsa Família teve um aumento absoluto em 2020 quando comparado com os desembolsos deste programa no mesmo período. No caso do Brasil, o influxo de recursos ampliou-se em 12,6 vezes (Tabela 6).

Tabela 7 - Aumento absoluto do desembolso do programa auxílio emergencial (2020) em relação ao programa bolsa família (2019) entre abril e dezembro dos anos comparados

Território	Total Auxílio Emergencial (abril a dezembro 2020)	Desembolso do PBF (abril a dezembro de 2019)	Aumento absoluto do desembolso do AE em relação ao PBF
Brasil	R\$ 294.950.000.000,00	R\$ 23.326.696.505,00	12,6
Nordeste	R\$ 95.858.000.000,00	R\$ 12.115.182.347,00	7,9
Norte	R\$ 30.452.000.000,00	R\$ 3.329.263.469,00	9,1
Sudeste	R\$ 113.087.000.000,00	R\$ 5.669.707.782,00	19,9
Sul	R\$ 33.251.000.000,00	R\$ 1.250.291.640,00	26,6
Centro Oeste	R\$ 22.160.000.000,00	R\$ 962.251.267,00	23,0

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Analisando-se a comparação entre o montante distribuído pelo Bolsa Família entre abril e dezembro 2019 e os valores transferidos pelo Programa Auxílio Emergencial, no mesmo período de referência em 2020, pode-se verificar a dimensão e as distorções intrarregionais que caracterizam as desigualdades. No Nordeste essa ampliação foi de 7,9 vezes, mas no Sul foi de 26,6 vezes. O Nordeste, em função dos níveis de pobreza, que já tinha um contingente grande de sua população

atendida por um programa de transferência de renda, teve aumento absoluto menor no volume transferido. Já o Sul, menos desigual e, em função disso, com menor proteção formal à sua população, teve grande acréscimo de recursos se comparado ao Bolsa Família, em função do grande contingente de invisíveis atendidos. Para dar clareza aos dados tem-se que:

- i. beneficiários do Cadastro Único (CADUNICO) não inscritos no Bolsa Família representaram cerca de 15% dos beneficiários do Auxílio, sem muitas variações entre as regiões;
- ii. quando se analisa o perfil regional dos beneficiários da região Sul, por exemplo, teve 26% da sua população beneficiada, e o maior contingente de beneficiários (70%) não estava inscrito no CADUNICO;
- iii. o Nordeste teve não só o maior percentual relativo de sua população (38%) com acesso ao auxílio, como 62% dos beneficiários desta região já estavam inscritos no CADUNICO.

O Programa Auxílio Emergencial foi desenhado de forma padronizada, a partir de um modelo ofertista de desenho de programa, com pouca integração entre os órgãos de Governos nos três níveis. É fato que houve e há baixa interação com o território e o cidadão e que, adicionalmente, há limitada utilização de ferramentas de desenvolvimento e gestão no acompanhamento e monitoramento, que poderiam auxiliar no planejamento das ações.

É possível identificar nos dados que houve flutuações ao longo do tempo tanto no número de recursos transferidos bem como no de beneficiários. Essas flutuações, que serão vistas a seguir, podem espelhar a dificuldade que o governo teve em identificar o quadro geral de desassistidos em função da crise sanitária, e, em consequência, desenhar a política pública adequada e que tivesse maior eficiência e eficácia.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS COLETADOS

O propósito desta seção é descrever o Programa Auxílio Emergencial considerando (i) os valores desembolsados, (ii) o perfil do beneficiário, (iii) a distribuição territorial do benefício, (iv) a distribuição do benefício por perfil dos beneficiários e, além disso, cotejar as duas fases de distribuição de recursos, no período de abril a dezembro de 2020.

O Programa Auxílio Emergencial representou, no ano de 2020, importante instrumento para diminuição da pobreza em conjuntura que forçou, pelas condições de risco impostas à vida, a paralisação e/ou diminuição de atividades produtivas. Impactos decorrentes desta ruptura no padrão normal de vida das pessoas e a consequente limitação à produção e à geração de renda promoveram mobilização do âmbito do executivo e do legislativo, que culminaram na adoção de um pacote inicial de medidas que envolveu renda emergencial e preservação do emprego.

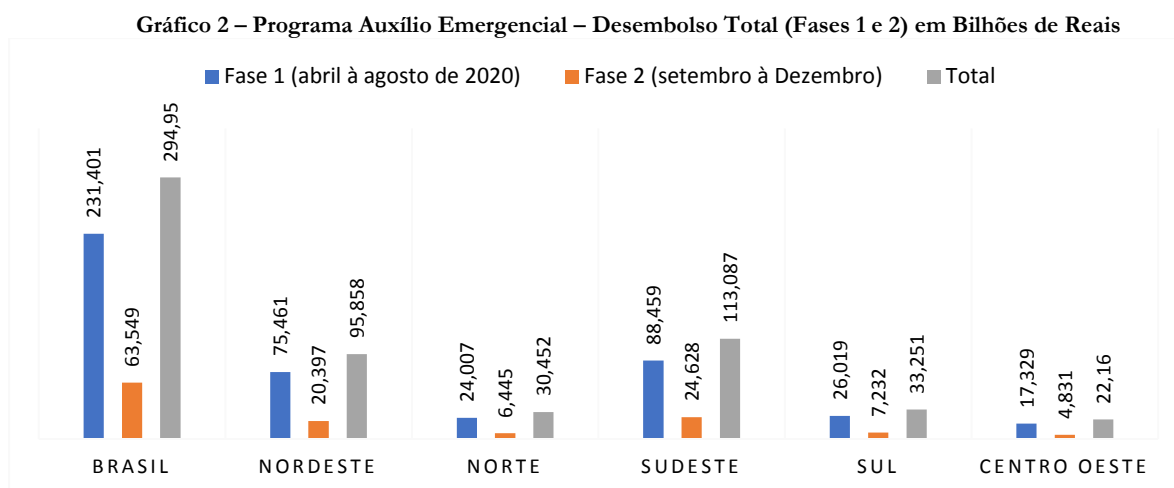
O Programa Auxílio Emergencial, formatado inicialmente para disponibilizar renda mínima mensal de R\$ 600,00 por beneficiário(a) e R\$ 1.200,00 para beneficiária chefe de família, teve início em abril de 2020. O desenho destinou recursos ao atendimento de três tipos de beneficiário: inscritos no Programa Bolsa Família (PBF), inscritos no Programa Cadastro Único (CADUNICO), mas não recebedores do Bolsa Família, e beneficiários outros não inscritos no Programa Cadastro Único, que receberam a denominação de beneficiários do aplicativo da Caixa (EXTRACAD). Os dois primeiros perfis de beneficiários correspondem respectivamente aos brasileiros que ocupam, em sua maioria, as faixas de renda classificadas como de pobreza e pobreza extrema. Com esse desenho, o Governo Federal, através de seus agentes operadores, destinou ao longo de abril a dezembro de 2020 R\$ 294,95 bilhões de reais, que atenderam a um público de beneficiários que variou de 68 milhões, em abril a 55 milhões em dezembro.

Em termos absolutos, a região Sudeste recebeu a maior fatia dos recursos, R\$ 113,08 bilhões, seguida da Região Nordeste - R\$ 95,85 bilhões, Sul - R\$ 33,25 bilhões, Norte – R\$ 30,45 bilhões e a Centro-Oeste - R\$ 22,16 bilhões. Em termos relativos, tomando-se em conta a população total, as regiões Nordeste e Norte receberam maior fatia *per capita*. O Nordeste teve 38% de sua população beneficiada, bem acima da média observada na região Sul, que foi de 26%, enquanto a média nacional girou em torno dos 32%. Estimativas do Ministério da Cidadania apontam que ao considerar os beneficiários diretos e suas famílias, 56% da população brasileira foi alcançada pelo

Auxílio Emergencial. Para se ter uma base comparativa, o Bolsa Família, em março de 2020, atendia a 21% da população nacional. É inegável que quando formatado e implantado, em abril de 2020, o referido Auxílio proporcionou uma ampla cobertura aos que ficaram vulnerabilizados pelos efeitos da Crise Sanitária, transcendendo os limites do Programa de Renda Mínima tradicional, e incorporando parcelas da população que não se encontravam, antes da crise, em situação de pobreza extrema ou pobreza, pelo menos formalmente.

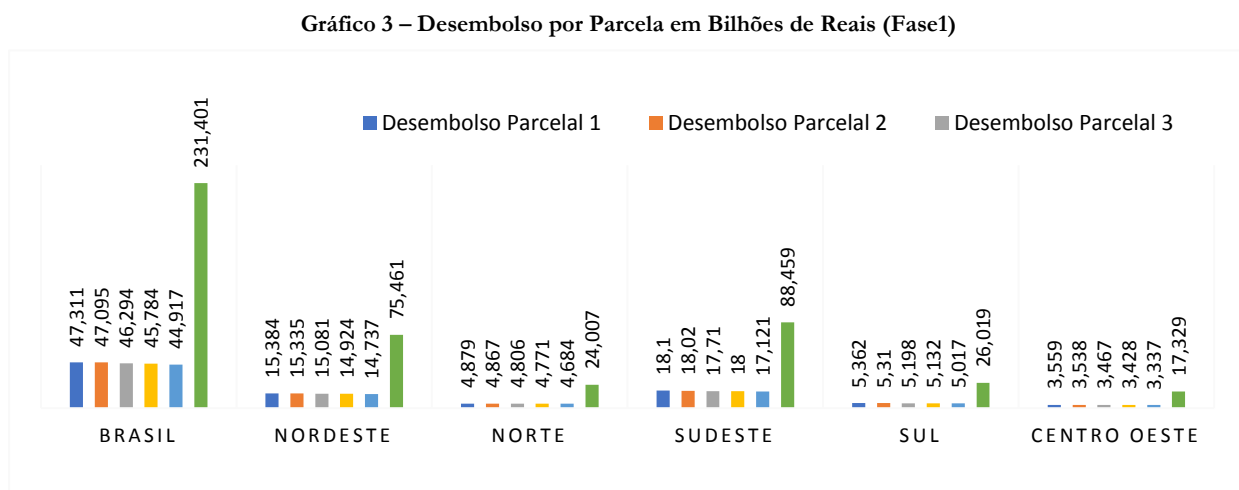
A Fase 1

O Gráfico 2 a seguir detalha os desembolsos realizados por região nas Fases 1 e 2 do Programa.



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

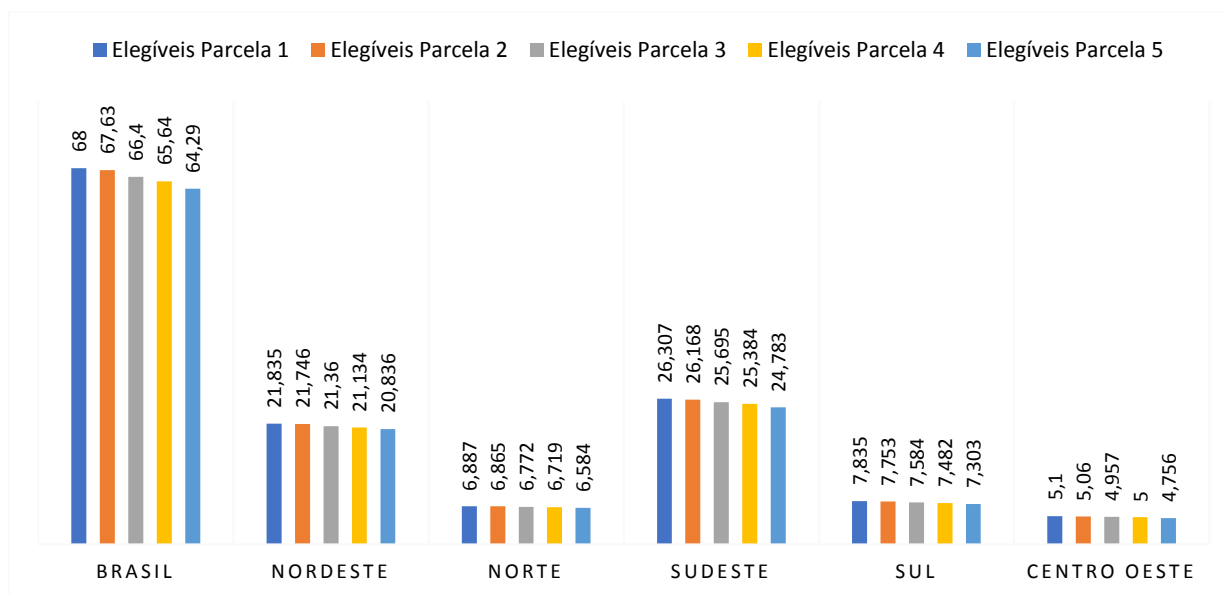
Foram cinco parcelas, entre abril e agosto/2020 (Fase 1), voltadas para os três perfis de beneficiários anteriormente descritos (Gráfico 3).



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

O número de elegíveis variou nacionalmente de 68 milhões para pouco mais de 64 milhões entre os meses apontados. Assim como no país, em todas as regiões houve queda no número de elegíveis (Gráfico 4). A queda se deu em função de ajustes realizados, em função de fraudes e a própria reorganização do mercado de trabalho, que pode ter absorvido parte dos beneficiários.

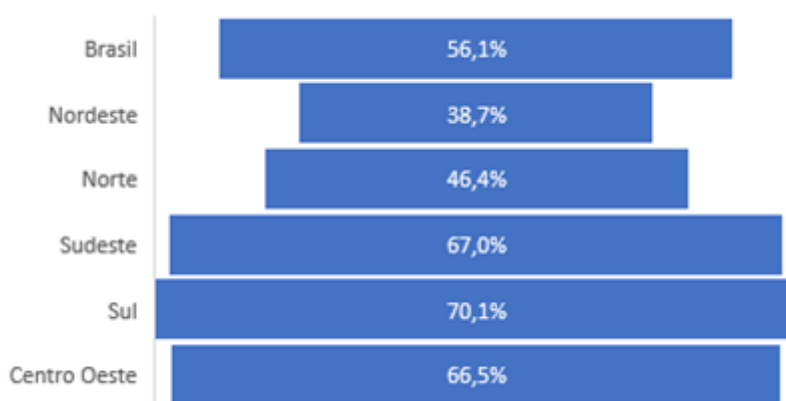
Gráfico 4 – Elegíveis em Milhões de Pessoas (Fase 1)



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Além do dispêndio e da abrangência, um aspecto que delimita as ações é o referente ao perfil dos beneficiários e sua participação relativa na alocação dos recursos. Os Gráficos 5, 6 e 7 apresentam a distribuição desses recursos considerando os três perfis abordados no tópico 2, relativos ao primeiro mês de aporte, abril de 2020. Quando se trata de beneficiários classificados como do aplicativo da Caixa Econômica Federal (EXTRACAD), o que se observa é que nas regiões Sul e no Centro Oeste, a maior parte dos beneficiados pertencem a essa categoria, sendo contemplados respectivamente 70,1 e 66,5% do total desses beneficiários.

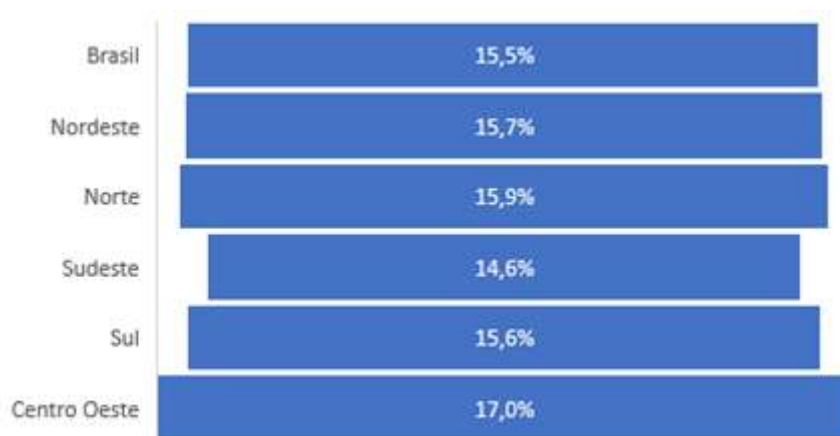
Gráfico 5 - Percentual relativo de beneficiários Extra Cadastro Único



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

O Sul, em especial, tem pouco mais 9% de sua população atendida pelo Bolsa Família, enquanto no Nordeste a população atendida é de mais de 37%. Essa comparação aponta o tamanho das desigualdades sociais inter-regionais, e mostra que em função da padronização do perfil de seus beneficiários, os que estavam na pobreza extrema foram nivelados aos que anteriormente à Pandemia não figuravam nas estatísticas oficiais como vulneráveis.

Gráfico 6 - Percentual de beneficiários inscritos no Cadastro Único - Fase 1

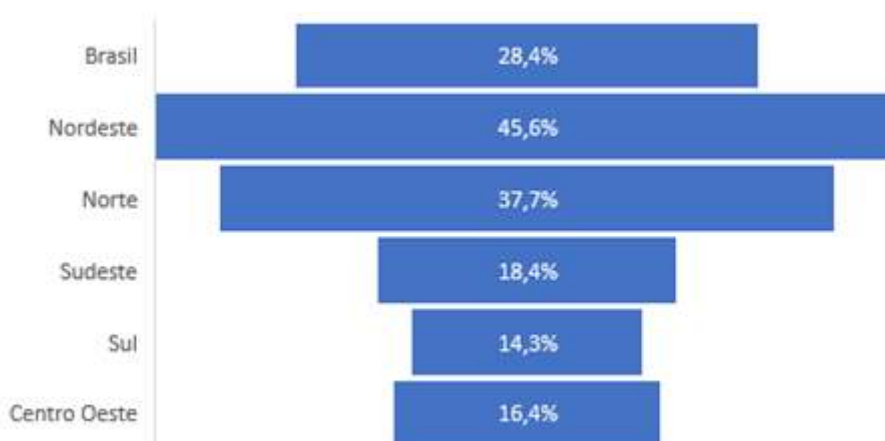


Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

No caso específico dos beneficiários inscritos no CADUNICO o percentual pouco variou nas regiões, cabendo ao Centro Oeste um percentual maior de 17% e ao Sudeste o menor percentual, 14,6%. Importante destacar que esses percentuais são relativos à distribuição desses beneficiários em relação ao total de a cada uma das regiões. Esses dados podem ajudar a entender o perfil do público e sua relação com os níveis de desigualdade da região estudada, bem como possíveis distorções na concessão do auxílio. Maior concentração de recursos em beneficiários com perfil vinculado ao Bolsa Família se deu justamente nas regiões Nordeste e Norte, que são mais pobres e mais desiguais. Já o Centro-Sul concentrou maior aporte aos beneficiários do Aplicativo da Caixa (EXTRACAD).

A maior parcela de recursos do Auxílio Emergencial no Nordeste foi direcionada aos inscritos no Programa Bolsa Família, 45,6% (Gráfico 7), que compõem maior parte da população em situação de pobreza extrema e pobreza, e correspondem a 17% de toda a população regional, seguida da parcela relativa aos beneficiários do Aplicativo da Caixa (EXTRACAD), compondo 38,7% dos beneficiários.

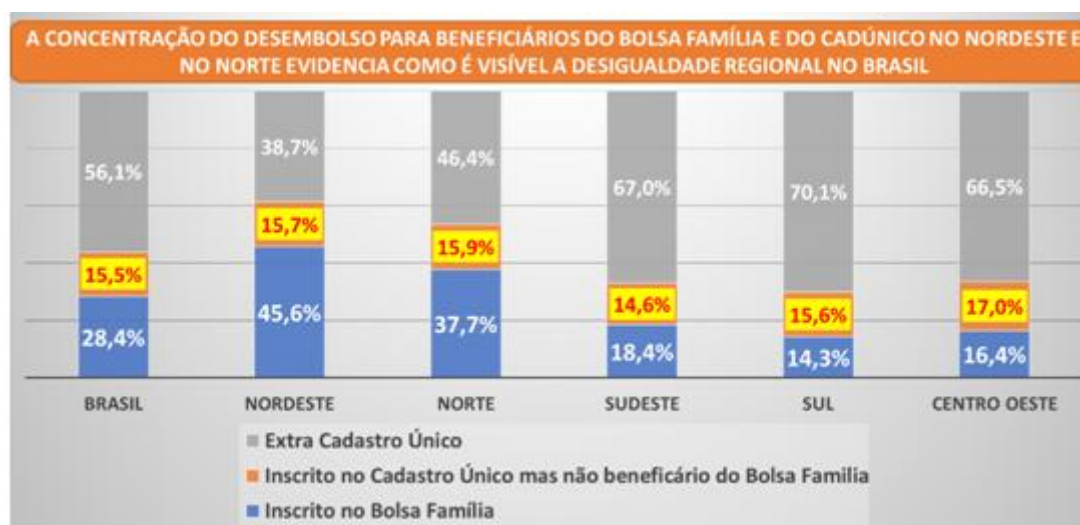
Gráfico 7 - Percentual relativo dos beneficiários inscritos no Bolsa Família – Fase 1



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

A dimensão da pobreza entre as regiões pode ser entendida, entre vários outros fatores, pelo número relativo de beneficiários do Programa Bolsa Família que acessaram o Auxílio Emergencial. Na região Nordeste, 45,6% dos beneficiários são oriundos do Bolsa Família no Auxílio enquanto na região Sul, esse contingente é de 14,3% (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Perfil do beneficiário do Programa Auxílio Emergencial



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Assim como os Gráficos 5, 6 e 7, o Gráfico 8 refletiu o número de beneficiários elegíveis em abril de 2020, primeiro mês de concessão do Auxílio. Os dados apontados demonstram que houve pequenas alterações ao longo do período observado, entre abril e agosto de 2020.

A Tabela 8 apresenta a variação percentual do desembolso, ou seja, o quanto esse desembolso cresceu ou decresceu por parcela, ao longo dos meses de abril a agosto/2020.

Tabela 8 – Variação percentual no desembolso entre parcelas (Fase 1)

Território	Parcela 2/ Parcela 1	Parcela 3/ Parcela 2	Parcela 4/ Parcela 3	Parcela 5/ Parcela 4	Parcela 5/ Parcela 1
Brasil	-0,5%	-1,7%	-1,1%	-1,9%	-5,1%
Nordeste	-0,3%	-1,7%	-1,0%	-1,3%	-4,2%
Norte	-0,2%	-1,3%	-0,7%	-1,8%	-4,0%
Sudeste	-0,4%	-1,7%	-1,1%	-2,2%	-5,4%
Sul	-1,0%	-2,1%	-1,3%	-2,2%	-6,4%
Centro Oeste	-0,6%	-2,0%	-1,1%	-2,7%	-6,2%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

A Tabela 9 mostra a variação percentual do crescimento ou decréscimo do número de beneficiários elegíveis ao Programa ao longo dos meses que compreendem a Fase 1, abril a agosto/2020.

Tabela 9 - Variação percentual no número de beneficiários elegíveis (Fase 1)

Território	Parcela 2/ Parcela 1	Parcela 3/ Parcela 2	Parcela 4/ Parcela 3	Parcela 5/ Parcela 4	Parcela 5/ Parcela 1
Brasil	-0,5%	-1,8%	-1,1%	-2,1%	-5,5%
Nordeste	-0,4%	-1,8%	-1,1%	-1,4%	-4,6%
Norte	-0,3%	-1,4%	-0,8%	-2,0%	-4,4%
Sudeste	-0,5%	-1,8%	-1,2%	-2,4%	-5,8%
Sul	-1,0%	-2,2%	-1,3%	-2,4%	-6,8%
Centro Oeste	-0,8%	-2,0%	-1,2%	-2,9%	-6,7%

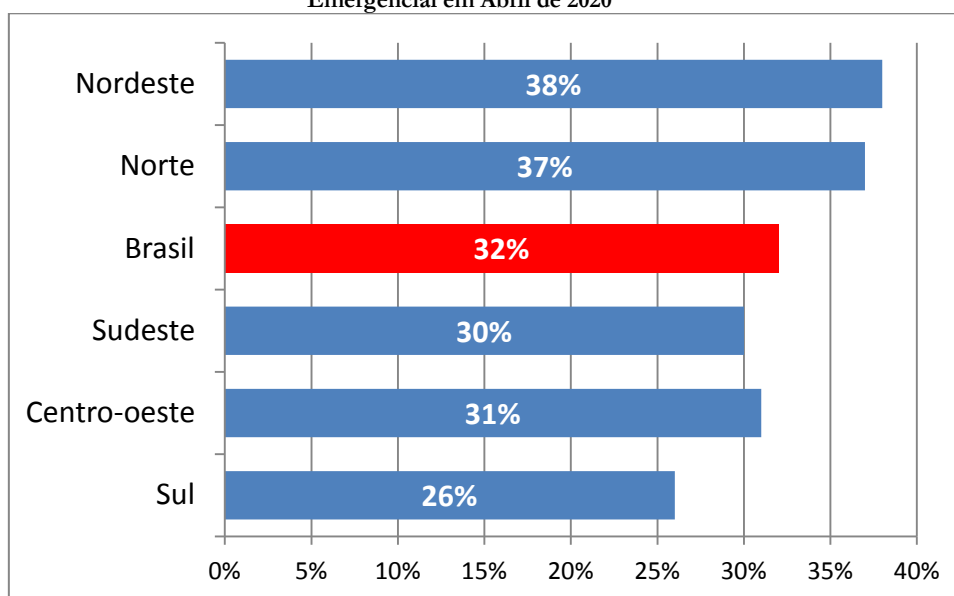
Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

No caso do Brasil, houve queda de -5,5% no montante total da parcela 5 em relação a parcela 1, enquanto no que concerne aos elegíveis, a queda nesse mesmo intervalo foi de -5,1%. Houve estabilidade com alterações que podem ser atribuídas a exclusões por diversos fatores, entre esses a fraudes, pedidos voluntários de exclusão e a falhas no próprio sistema de operações. O importante a destacar é que houve substancial injeção de recursos nessa chamada Fase 1, que

atendeu a 63 milhões de pessoas no seu pico e injetou R\$ 231 bilhões de reais. De acordo com o site Vis Data 3 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021), o Programa beneficiou 118,7 milhões de pessoas, ao incluir os familiares à cota dos elegíveis, correspondendo a 56,1% da população brasileira medida pelo IBGE.

É importante destacar (Gráfico 9) que o Nordeste teve o maior percentual da população total atendida, 38% e, o Sul, a menor, 26%.

Gráfico 9 – Percentual da População Total Elegível para o Programa Auxílio Emergencial em Abril de 2020

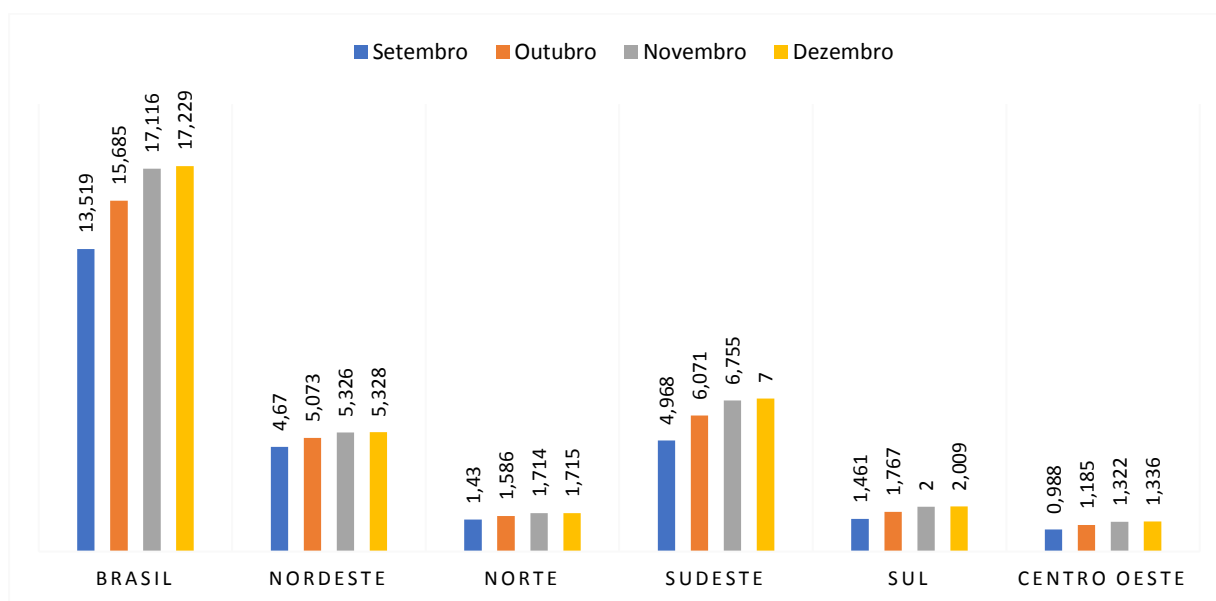


Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

A Fase 2

A Fase 2 teve seu início em setembro de 2020, estendendo-se até dezembro/2020. Os valores definidos de R\$ 300,00 e R\$ 600,00, respectivamente, por beneficiário e por beneficiária chefe de família, injetaram R\$ 63,5 bilhões na economia no período. A distribuição dos recursos ao longo do tempo pode ser observada no Gráfico 10. O quantitativo de beneficiários elegíveis tanto nacionalmente como nas cinco regiões brasileiras pode ser observado no Gráfico 11.

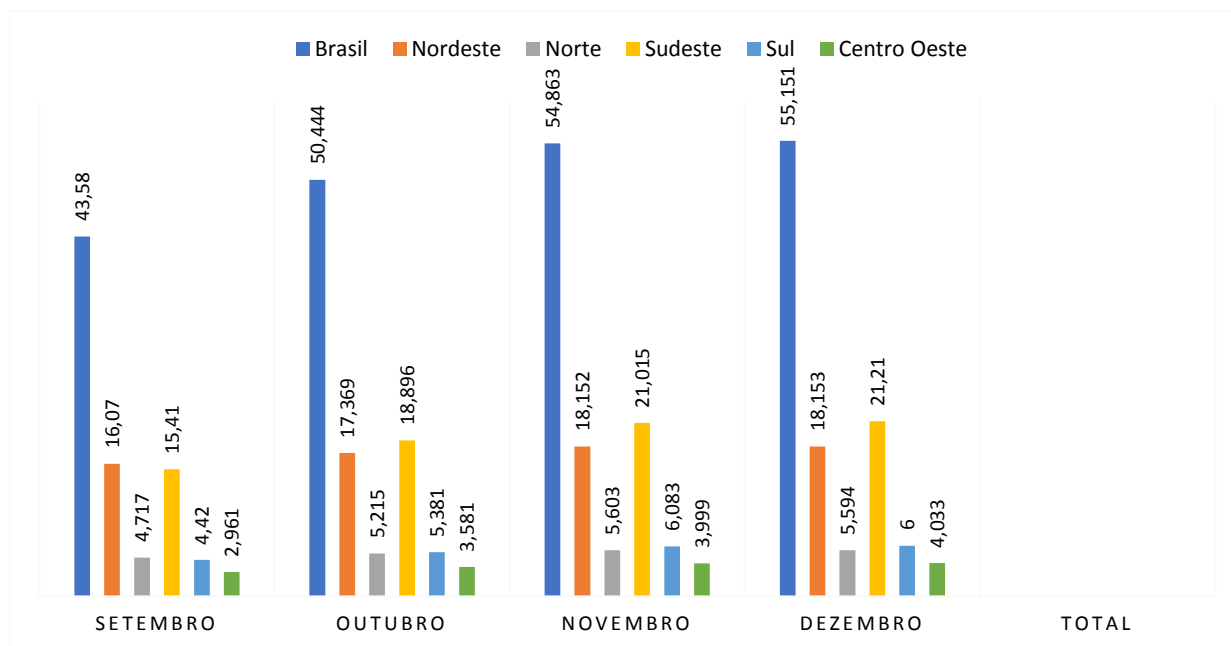
Gráfico 10 - Desembolso para elegíveis (extensão do programa auxílio emergencial Fase 2)



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

É de se destacar que houve, ao longo do período, crescimento mensal no número de beneficiários e nos valores desembolsados nas quatro parcelas pagas (Gráfico 10). No primeiro mês desta Fase 2, foram desembolsados R\$13,5 bilhões para mais de 43,5 milhões de beneficiários (Gráfico 11). Na última parcela, no mês de dezembro/2020, foram injetados R\$17,2 bilhões (+27,4%, em relação a setembro) para 55,1 beneficiários (+26,6%, em relação a setembro).

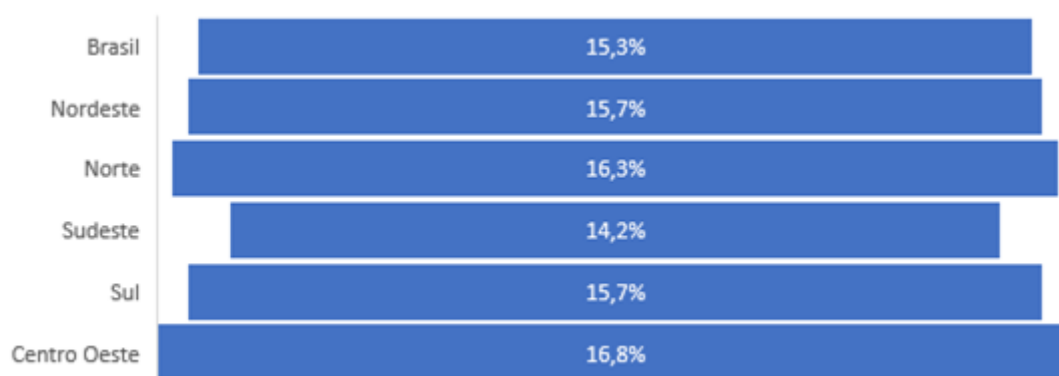
Gráfico 11 - Elegíveis em milhões para a extensão do programa auxílio emergencial em cada mês - fase 2



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Os Gráficos 12, 13 e 14 expõem a situação do desembolso, considerando os três perfis de beneficiários. A região Nordeste concentra a maior parte dos recursos destinados a beneficiários do Programa Bolsa Família (44,9%), com ligeira queda na participação relativa em relação à Fase 1 (45,6%, apresentado no Gráfico 7).

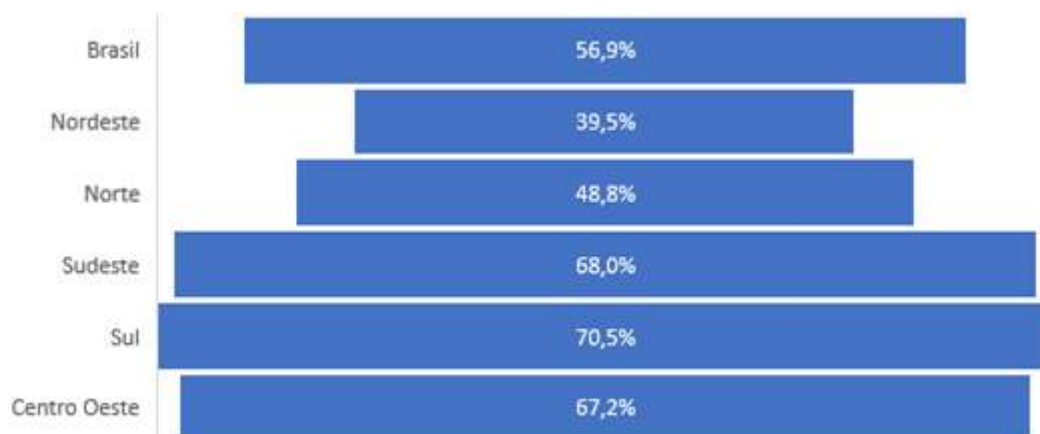
Gráfico 12 - Percentual relativo de beneficiários do Cadastro Único (não bolsa família) na Fase 2



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

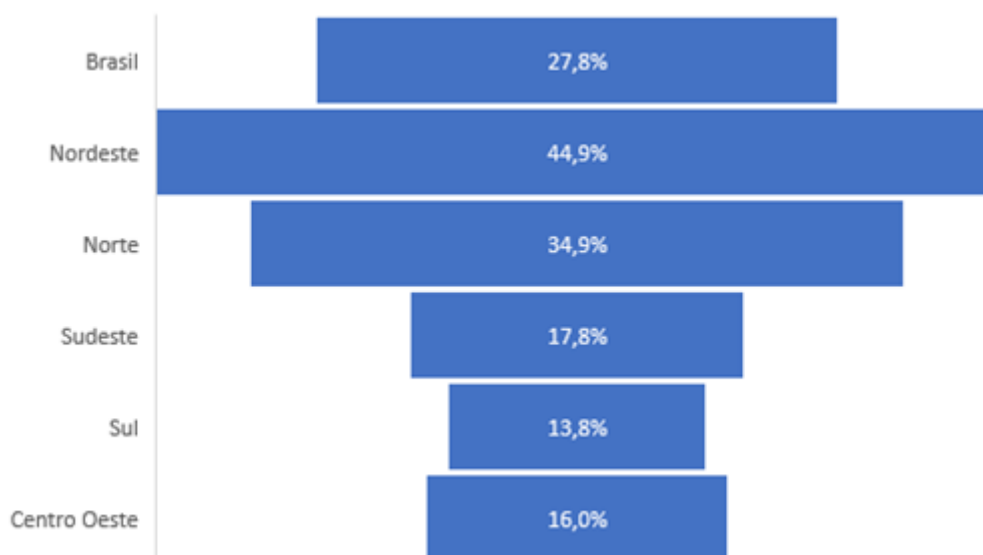
Importante observar que na região Nordeste, na Fase 2, os beneficiários do EXTRACAD passam a ter a maior fatia relativa, 39,5% (Gráfico 13), em relação à Fase 1, que era de 38,7% (Gráfico 8).

Gráfico 13 - Percentual relativo dos beneficiários do Extracad na Fase 2



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 14 - Percentual relativo dos beneficiários no bolsa família na Fase 2



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Pode-se destacar nessa Fase 2 a variação no número de beneficiários, em relação à fase anterior. No primeiro registro, - parcela 1 desta Fase 2 -, eram elegíveis 43,5 milhões de beneficiários, -35,9% em relação a parcela 1 da Fase 1. Ajustes sucessivos foram realizados no período, setembro a dezembro/2020, com a incorporação de mais beneficiários, que na última parcela, em dezembro, eram elegíveis 55,1 milhões. Ainda assim verifica-se queda de -18,9% em relação aos beneficiários registrados aptos em abril de 2020, no início da Fase 1, 67,5 milhões. As Tabelas 10 e 11 apresentam esses números.

Tabela 10 - Variação percentual no desembolso entre parcelas (Fase 2)

Território	Parcela 2/ Parcela 1	Parcela 3/ Parcela 2	Parcela 4/ Parcela 3	Parcela 4/ Parcela 1
Brasil	15,8%	8,8%	0,5%	26,6%
Nordeste	8,1%	4,5%	0,0%	13,0%
Norte	10,6%	7,4%	-0,2%	18,6%
Sudeste	22,6%	11,2%	0,9%	37,6%
Sul	21,7%	13,0%	1,0%	38,9%
Centro Oeste	20,9%	11,7%	0,9%	36,2%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Tabela 11 - Variação percentual no número de beneficiários elegíveis (Fase 2)

Território	Parcela 2/ Parcela 1	Parcela 3/ Parcela 2	Parcela 4/ Parcela 3	Parcela 4/ Parcela 1
Brasil	16,0%	9,1%	0,7%	27,4%
Nordeste	8,6%	5,0%	0,0%	14,1%
Norte	10,9%	8,1%	0,1%	19,9%
Sudeste	22,2%	11,3%	1,2%	37,6%
Sul	20,9%	12,9%	0,7%	37,5%
Centro Oeste	19,9%	11,6%	1,1%	35,2%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

A Tabela 12 traz as variações nos números de elegíveis, no Brasil e por região, entre abril e dezembro de 2020.

Tabela 12 - Variação percentual do total de elegíveis por perfil para recebimento do auxílio emergencial na fase 2 (referência dezembro de 2020) em relação a fase 1 (referência abril de 2020)

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

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

De acordo com a Lei 13.982, que instituiu o Auxílio Emergencial, o Cadastro Único e a autodeclaração são os únicos meios de se verificar os limites de renda familiar disponível. De acordo com os dados, 56,1% dos beneficiários brasileiros na Fase 1 (ver Gráficos 6) e 56,9% na Fase 2 eram da categoria Aplicativo da Caixa e a sua renda para fins de inclusão ao Programa se deu apenas por ato auto declarável. Em contraposição, todos os inscritos no Cadastro Único têm sua situação acompanhada, tendo sido incluídos em função dos seus perfis de renda. Registra-se que parte dos inscritos no referido Cadastro Único recebem outros tipos de benefício, que não o Bolsa Família, e foram, por lei, impedidos de receber o Auxílio.

Todas as movimentações no número de beneficiários e ajustes à concessão dos recursos provenientes do Auxílio Emergencial resultaram em modificações que levaram à diminuição no contingente de contemplados pelo Programa na sua Fase 3 iniciada, em abril de 2021.

A Fase 3: em andamento

A Fase 3 iniciou-se em abril de 2021 e teve como base legal a Medida Provisória N° 1.039, de 18 de março de 2021. Em função de problemas havidos na operacionalização e da ocorrência de fraudes, alguns critérios mais rigorosos de seleção de transferência de recursos foram adicionados. O valor médio do auxílio passou a ser de R\$ 250 para famílias. Neste novo formato, mulheres chefes de família recebem o valor de R\$ 375 e as famílias unipessoais recebem o valor de R\$ 150.

Tabela 13 – Perfil do auxílio emergencial na fase 3 em abril de 2021 (parcela inicial)

Categoria	Bolsa Família	Cadastro Único	Aplicativo da Caixa	Total
Pessoas elegíveis	10.013.426	5.277.375	23.890.549	39.181.350
Recursos repassados (1ª Parcela)	R\$ 2.982.759.875.000,00	R\$ 1.327.430.800.000,00	R\$ 4.720.523.350.000,00	R\$ 9.030.714.025.000,00

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Conforme exposto na Tabela 12 a parcela inicial, paga em abril/2021, destinou pouco mais de R\$ 9 bilhões de reais a 39 milhões de beneficiários, sendo que 25,5% desses são oriundos do Bolsa Família, 13,5% originários do Cadastro Único e 61% do aplicativo da Caixa. Cabe um registro para a categoria de beneficiários do Aplicativo da Caixa (EXTRACAD). Esses representam mais de 60% dos beneficiários da Fase 3. São mais de 23,8 milhões de beneficiários. De acordo a PNAD Contínua/IBGE, no último trimestre de 2020, a taxa de informalidade chegou a 38,8% da população ocupada, o que representa 32,7 milhões de informais no país. Esse número inclui trabalhadores por conta própria sem CNPJ, familiares e empregados domésticos.

Tabela 14 - Variação percentual no número de beneficiários por categoria entre as primeiras parcelas das Fases 3 e 1

	Bolsa Família	Cadastro Único	Aplicativo da Caixa	Total
Elegíveis P1 (2021) em milhões	10,0	5,3	23,9	39
Elegíveis P1 (2020) em milhões	19,2	10,5	38,2	67,7
Var P1 (2021) /P1(2020)	-47,9%	-49,8%	-37,4%	-42,1%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Em relação à 1ª Parcela do Auxílio Emergencial pago na Fase 1, o número total de beneficiários caiu -42,1%. A maior queda foi verificada entre os Beneficiários do Cadastro Único, -49,8% seguido dos originários do Bolsa Família, -47,9%, e do Aplicativo da Caixa, -37,4%.

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

Os ajustes foram realizados e as os montantes de desembolso foram significativamente diminuídos, tanto pela redução do número de beneficiários, quanto pela diminuição do valor repassado aos beneficiários. A tabela 15 apresenta os números referentes à redução dos desembolsos para o Brasil e Grandes Regiões.

Tabela 15- Variação percentual no desembolso no Brasil e regiões entre a primeira parcela das Fases 3 e 1

Território	Desembolso Parcela 1	Desembolso Parcela	Variação Percentual
	2020 em Bilhões	2021 em Bilhões	2021/2020
Brasil	47,311	9,000	-81%
Nordeste	15,384	3,02	-80%
Norte	4,879	0,93	-81%
Sudeste	18,1	3,38	-81%
Sul	5,362	0,99	-82%
Centro Oeste	3,559	0,68	-81%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Verifica-se um percentual de -81% de variação para o Brasil, com poucas variações para as demais regiões.

Tabela 16 - Variação percentual no número de elegíveis Brasil e regiões em abril de 2020 (Fase 1) e abril de 2021 (Fase 3)

Território	Elegíveis em Abril de 2020 em milhões	Elegíveis em Abril de 2021 em milhões	Variação Percentual 2021/2020
Brasil	68,0	39,18	-42%
Nordeste	21,8	12,8	-41%
Norte	6,9	4,0	-42%
Sudeste	26,3	15,0	-43%
Sul	7,8	4,4	-44%
Centro Oeste	5,1	3,0	-41%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

A Tabela 16 apresenta a queda no número de beneficiários para o Brasil em -42% com pequenas variações entre as grandes regiões do país.

O COMPORTAMENTO DE ALGUMAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS

A Economia

As medidas de distanciamento social adotadas em todo o mundo para conter a disseminação do corona vírus causou impactos negativos na atividade econômica de todos os países. É certo que estes impactos não ocorreram de forma homogênea. Nem entre os países, nem entre os setores econômicos e, muitas vezes até mesmo dentro dos países há o problema de os impactos serem muito diferenciados. Isso ocorre porque estamos lidando com um choque adverso duplo. Tanto partindo do lado da demanda, quanto da oferta.

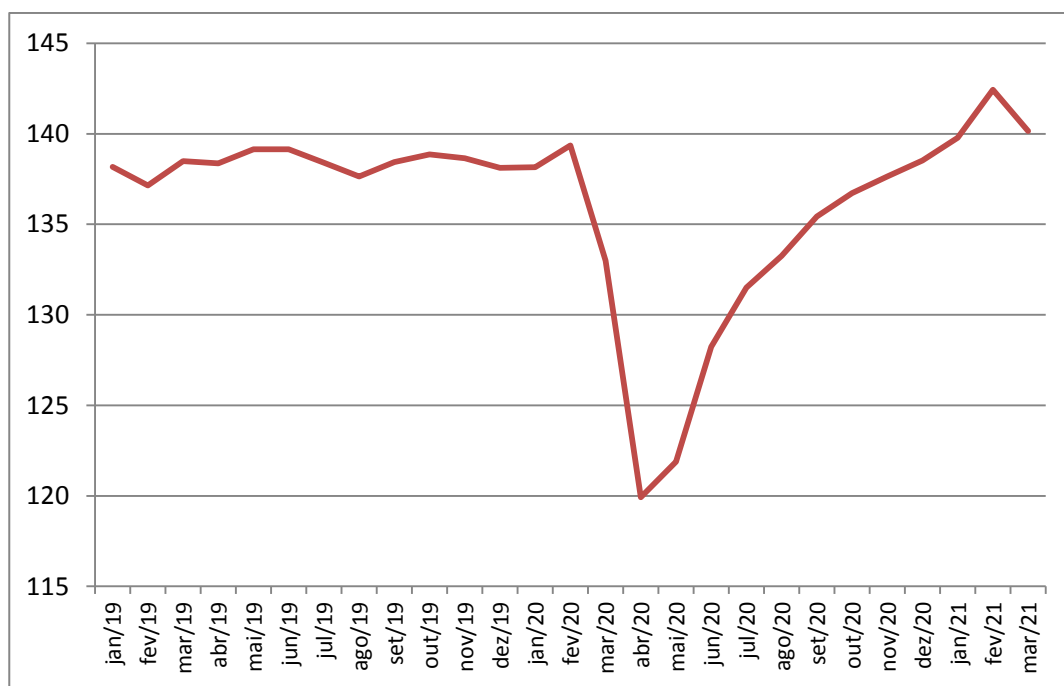
A demanda é negativamente afetada por diversos fatores, entre eles: i) as pessoas são restringidas em sua circulação, reduzindo suas possibilidades de efetuar compras e, principalmente, de efetuar gastos com lazer e/ou serviços de caráter pessoal; ii) as pessoas ficam pessimistas com o futuro, pois ou são demitidas, ou tem seu contrato de trabalho reduzido, ou notam que o faturamento de suas empresas (ou onde elas trabalham) se reduziu fortemente.

Por sua vez a oferta é reduzida porque muitas empresas são obrigadas a manterem suas portas fechadas, ou alterarem drasticamente o seu funcionamento. Tome-se, por exemplo, o caso dos restaurantes, que foram autorizados a funcionar em diversos momentos somente no sistema de delivery e/ou com número de mesas reduzidos e/ou com horários de funcionamento reduzidos. A redução do faturamento faz com que muitas empresas, que não possuíam boa saúde financeira, optassem por fechar suas atividades. Mesmo empresas que trabalhem em rede tendem a rever a manutenção de todos os pontos de atendimento, encerrando aqueles deficitários e transferindo clientes e atendimento para pontos com capacidade ociosa. Um fator central na redução da oferta foi que como cada região e cada tipo de empresa fez frente a restrições distintas, observando-se uma grande desorganização nas cadeias de suprimento. O noticiário foi marcado por diversos setores onde a falta de componentes afetou a

produção. Talvez o caso mais emblemático seja o de semicondutores, que afetou a produção de eletroeletrônicos, eletrodomésticos e até de veículos.

O gráfico abaixo foi elaborado para verificar como ocorreu a dinâmica produtiva. Trata-se da evolução mensal do índice do Banco Central (IBC-BR) que se vale de dados antecedentes do PIB para fazer uma estimativa prévia do comportamento da produção brasileira e é elaborado pelo Banco Central. Optou-se por apresentar a série já com ajuste sazonal para evidenciar melhor as flutuações da produção. Até fevereiro de 2020, o IBC-BR indicava a economia crescendo à taxa de 1,6% ao ano, quando comparando este mês com o mesmo mês do ano anterior. Contudo, o que se observa nos meses de março e abril de 2020 é uma vertiginosa queda da produção. Em março, que teve apenas 15 dias com restrições, a queda foi de 4,6%; em abril a queda sobre março é de mais 9,8%. Considerando estes dois meses de queda nota-se que a atividade produtiva tem uma queda acumulada de 13,2%. Com o passar do tempo e a redução das restrições observa-se o retorno para níveis próximos aos observados em início de 2020.

Gráfico 15- Índice do Banco Central com Ajuste Sazonal



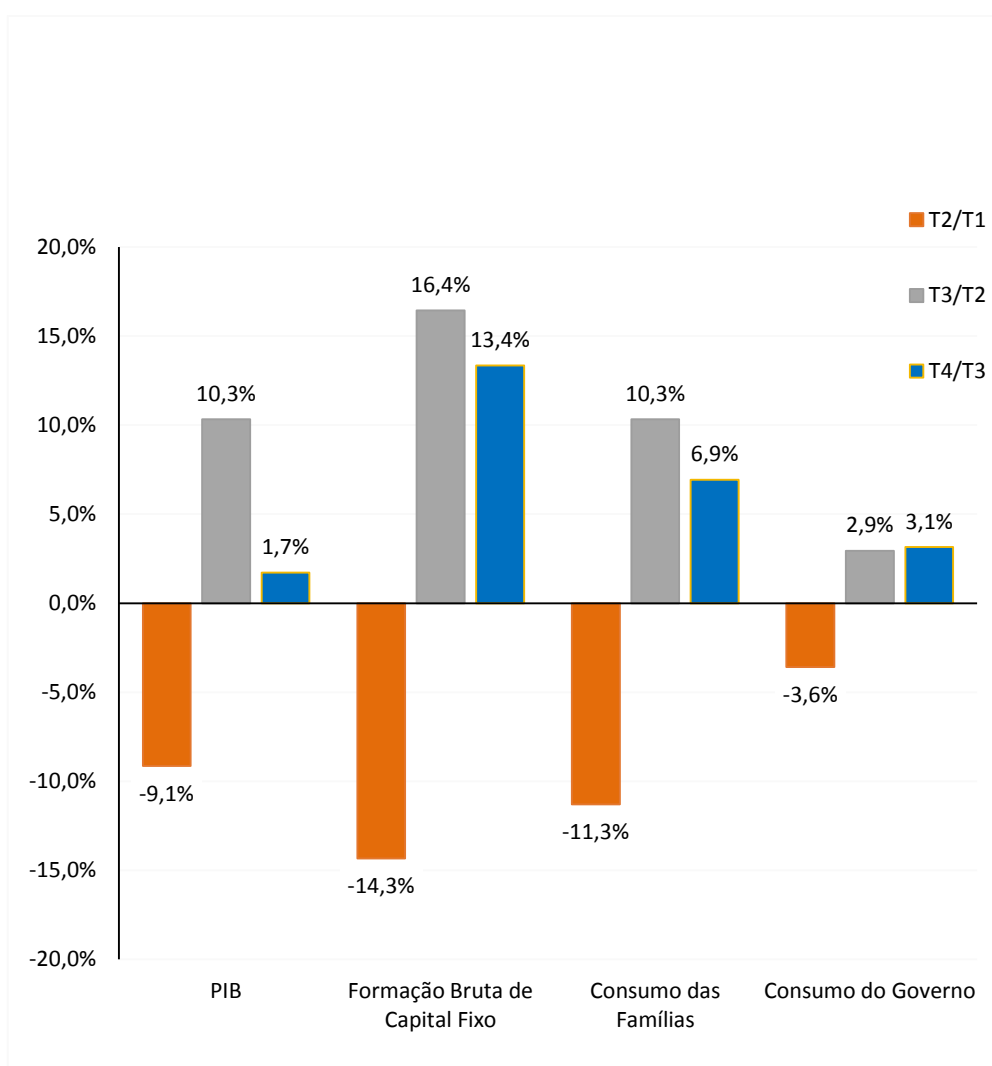
Fonte : Banco Central do Brasil (2021)

Ocorre que o índice voltar ao patamar inicial não indica, necessariamente, que não houve perdas. A perda é a área composta pelo vale deste gráfico, em outros termos é o acumulado do que deixou de ser produzido entre março de 2020 e janeiro de 2021. Supondo uma taxa de crescimento nula a partir de fevereiro de 2020, a perda acumulada neste período é de 5,0%. Note-se que esta perda é

diferente de olhar a variação real do PIB de 2020, que resultou em uma queda de 4,06%, pois não estão sendo considerados os meses de janeiro e fevereiro de 2020, quando ainda se vivia uma normalidade produtiva no país.

No gráfico a seguir estão desdobradas as variações nominais dos grandes agregados da demanda interna em uma comparação com o trimestre anterior. Note-se que o segundo trimestre de 2020 revela forte retração na formação bruta do capital fixo (FBCF), uma medida do investimento, e do consumo das famílias. A reversão nos terceiro e quarto trimestres não foram suficientes para recuperar a perda da produção. Como os dados estão em valores nominais cumpre destacar que a aceleração da inflação tem um papel importante para os valores positivos, principalmente do quarto trimestre. Note-se também que o último trimestre do ano é, em geral, aquele com a economia mais aquecida, e que em 2020 sua taxa de crescimento foi inferior à do terceiro devido a pequena base produtiva herdada do primeiro semestre. Interessante destacar a dinâmica dos gastos do governo, que também foi negativa no segundo trimestre, mostrando que os governos demoraram a reagir e lançar medidas que mitigassem a crise.

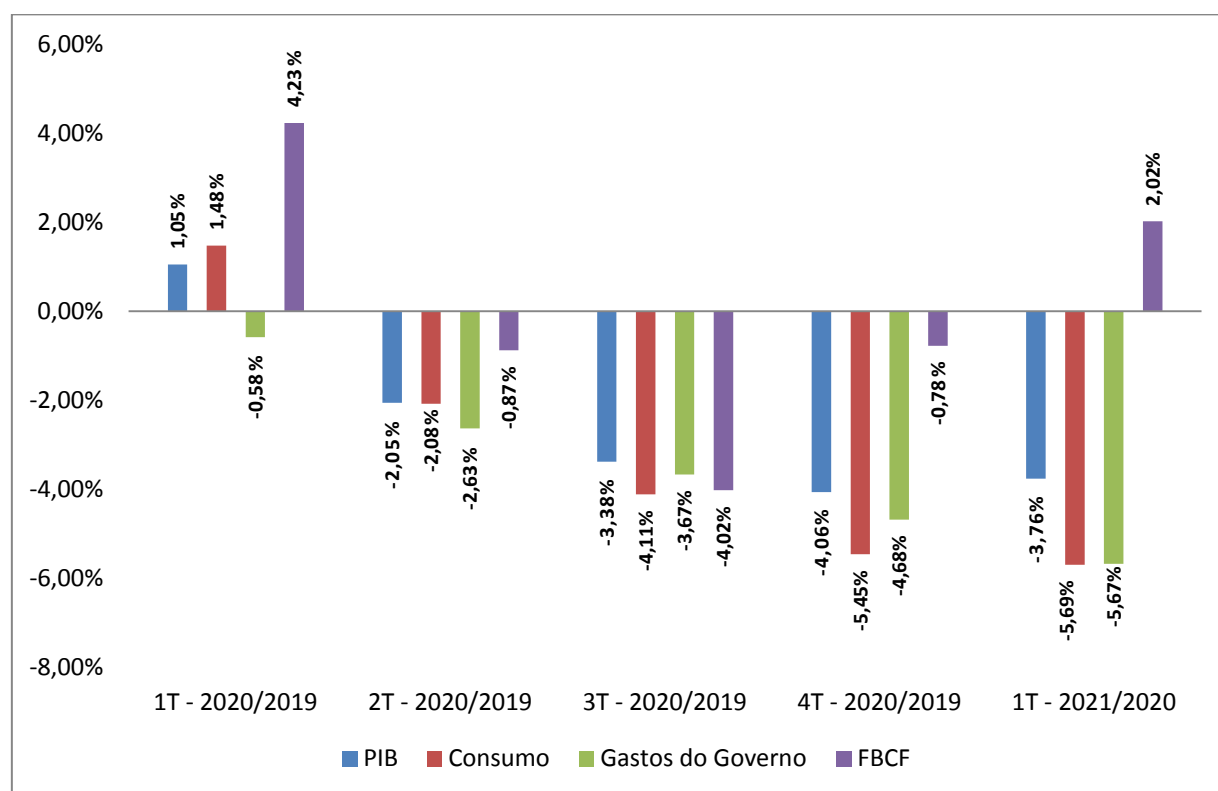
Gráfico 16 – Variação trimestral de indicadores econômicos selecionados – Série encadeada (2020)



Fonte: IBGE (2021)

A análise realizada, que compara os trimestres com o seu anterior não permite uma leitura completa da dinâmica dos agregados do PIB. No gráfico a seguir é abordado o mesmo tipo de agregado, mas com análise considerando o acumulado em um ano e usando preços de mercado (preços fixos). Nota-se que no primeiro trimestre de 2020 o PIB vinha apresentando um crescimento de 1,05% anualizado. Já no segundo trimestre, o PIB já apresentava queda real de 2,05%, e continuou caindo até o quarto trimestre de 2020. Ou seja, conforme os trimestres com influência negativa da pandemia vão entrando no cômputo, vai reduzindo a mensuração da atividade econômica. Nota-se, então, que as taxas de recuperação visíveis no gráfico anterior não foram suficientes para retomar os níveis de produção anteriores à pandemia.

Gráfico 17- Crescimento dos agregados da demanda – PIB a preços de mercado



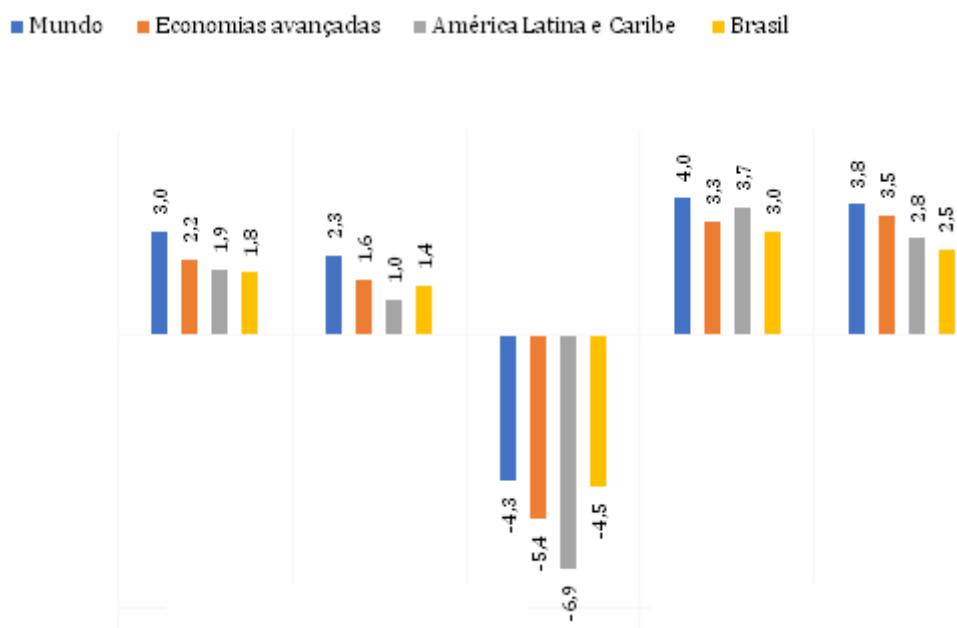
Fonte: IBGE (2021)

Para este Estudo, uma variável a ser analisada em separado é o Consumo das Famílias. Apesar dos esforços do Governo em distribuir renda para manter as pessoas menos favorecidas, seja pelo Auxílio Emergencial, seja pelo programa "BEm" de manutenção de emprego, observa-se que até o primeiro trimestre de 2021 a dinâmica é de consumo ainda em queda. Isso é explicado, principalmente, pelo aumento da poupança por parte das classes média e alta. Então os esforços do Governo estimulam um tipo específico de consumo, a saber, alimentação e material para construção civil. Já as medidas de

restrição à mobilidade de pessoas e o pessimismo de parcela da população reduzem principalmente o consumo de roupas e de serviços voltados às famílias. O detalhamento do desempenho do mercado de trabalho em subseção subsequente evidenciará o porquê até o momento não houve melhora no otimismo dos consumidores e a consequente melhoria, na margem, do consumo.

No gráfico a seguir está evidenciada a evolução do crescimento do PIB de algumas áreas do mundo para compará-las com o Brasil. Nota-se que o Brasil apresenta crescimento abaixo da média mundial e das economias avançadas, tendência já observada em outros anos. Já em 2020 a queda do PIB brasileiro é inferior à dos países desenvolvidos e de toda a América Latina. Certamente dois fatores determinantes para esse comportamento foram as duas políticas adotadas para a manutenção da renda das famílias, ou seja, o auxílio emergencial, tema deste documento e o programa de manutenção do emprego "BEm" onde o governo assumiu parte dos salários de trabalhadores de empresas com limitações para operar em compensação da manutenção destes vínculos no período posterior ao término do afastamento (total ou parcial).

Gráfico 18 – Evolução do crescimento do PIB (2018-2020) e previsão (2021-2022)

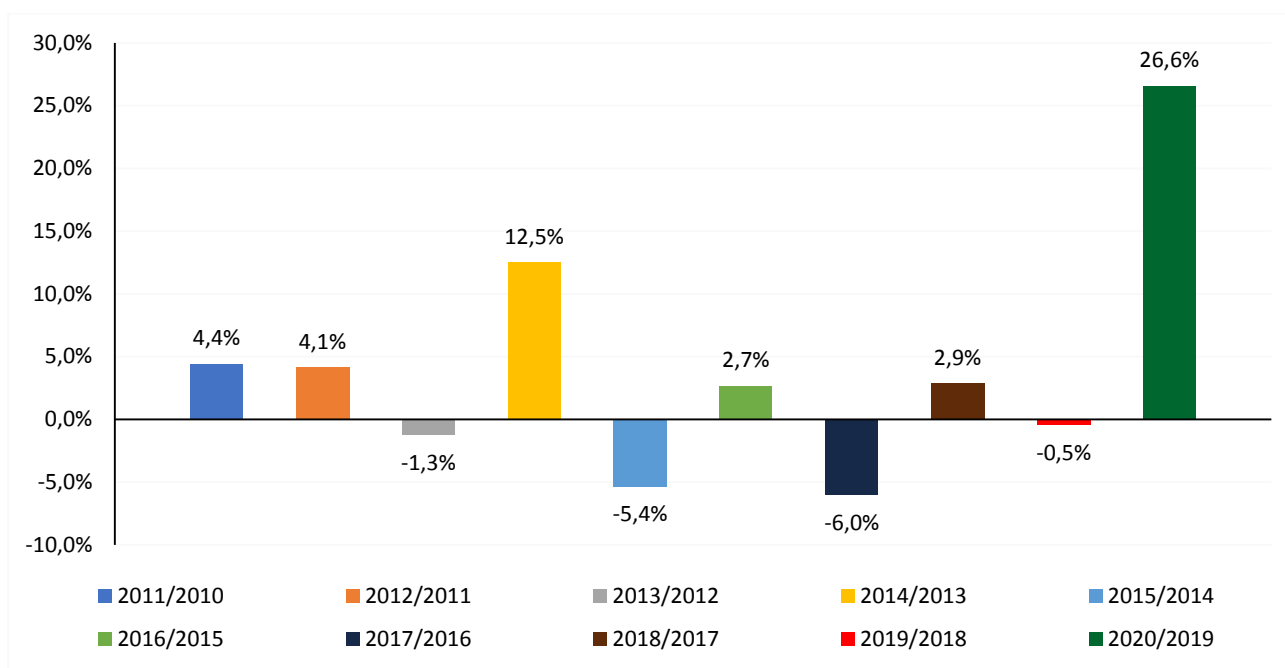


Fonte: FMI (2021).

Os efeitos das políticas de distribuição de renda citados anteriormente, somados aos gastos extraordinários com a saúde pública, fizeram com que a despesa federal apresentasse um salto sem precedentes. O país já vinha com problemas no âmbito fiscal desde o final do primeiro governo Dilma. Isso a obrigou a tentar políticas restritivas no início do seu segundo (e inconcluso) mandato. No Governo Temer opta-se por alterar a Constituição estipulando um teto para o crescimento dos gastos do governo, o que resulta na dinâmica muitas vezes negativa no período de 2015 a 2019. Para o

enfrentamento da Pandemia, o legislativo faz autorização especial para o Governo Federal, tendo sido desmembrados os tipos de gastos, visando permitir que fossem tomadas as medidas de enfrentamento e ao mesmo tempo continuasse a dinâmica de contenção de gastos para reverter o crescimento do endividamento público. Este salto dos gastos efetuados pelo Governo Federal provocam uma elevação importante na dívida pública. Estimativas mais atualizadas indicam a dívida em torno de 85% do PIB. As ações de enfrentamento da pandemia geraram, então, uma maior redução do espaço de manobra dos gastos. Isto terá implicações na capacidade futura do Estado atuar.

Gráfico 19 – Variação percentual interanual da despesa federal executada (corrigida pelo IPCA)



Fonte: Siga Senado (2021)

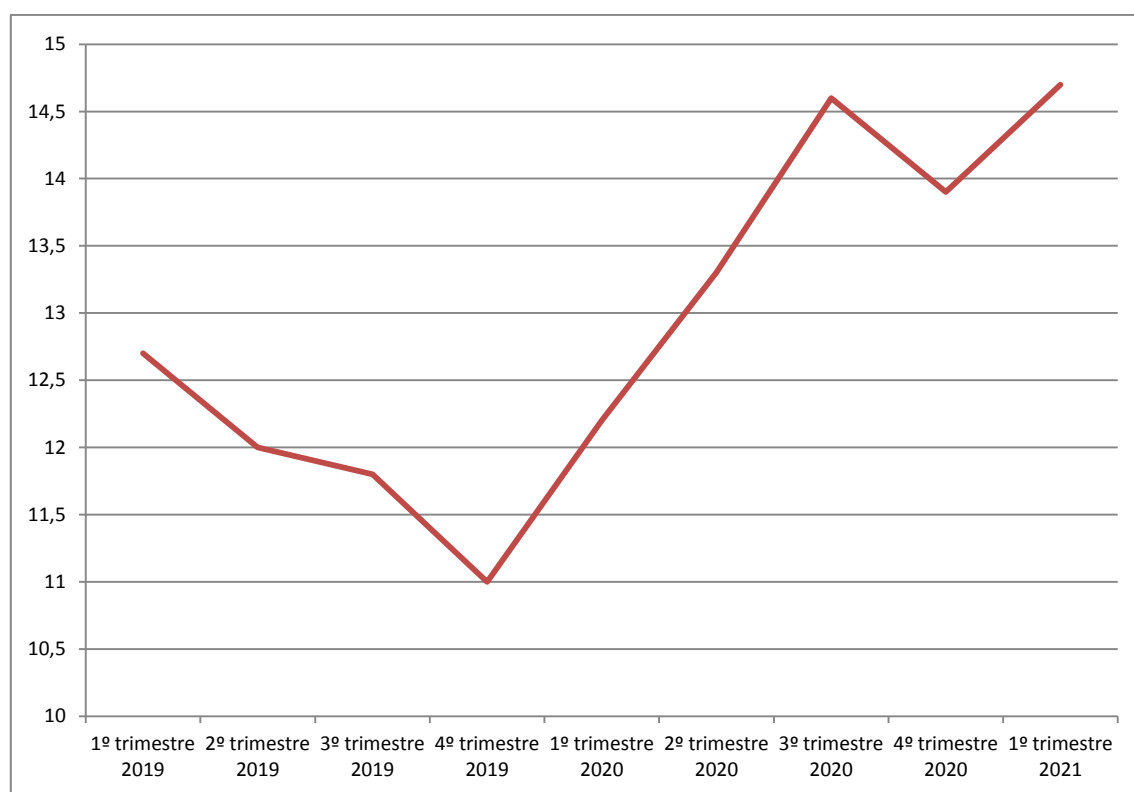
A Renda e o Trabalho

Perdas desta magnitude na atividade econômica geram inúmeras distorções e desorganiza profundamente todo o sistema produtivo nacional. Os efeitos mais perversos desta desorganização ocorrem no mercado de trabalho. A seguir apresenta-se o gráfico da evolução da taxa de desocupação, também conhecida como taxa de desemprego, calculada pelo IBGE, com base na PNAD Contínua. Optou-se por apresentar dados a partir de 2019 no debate do mercado de trabalho porque o país vinha de uma lenta recuperação de forte crise econômica quando é surpreendido pela pandemia. A taxa mínima de desemprego neste período é de 11% no quarto trimestre de 2019. No primeiro de 2020 há aumento, mas pode-se creditar a um efeito sazonal, tendo em vista que o último trimestre de todos os

anos costumeiramente apresenta a economia mais aquecida e com menores taxas de desemprego. Tanto é que na comparação dos primeiros trimestres nota-se que em 2020 a taxa é menor do que a de 2019.

As medidas de redução da mobilidade e restrição de atividades econômicas lança o país em forte crescimento das taxas de desemprego, como se evidencia no gráfico. A taxa de desemprego do segundo trimestre de 2020 é 1,3 p.p. superior à do ano anterior. O pico do desemprego, atingido no terceiro trimestre é de 14,3% da força de trabalho sem ocupação. A redução do desemprego do quarto trimestre é revertida no início de 2021, o que mostra que a retomada econômica que está sendo observada ainda não se refletiu em contratações. As taxas de desemprego escondem um pouco o flagelo do desemprego. Para dar uma dimensão do que esta taxa representa, considere que no primeiro trimestre de 2021 o número de não ocupados era de 14.8 milhões de pessoas.

Gráfico 20 - Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%)



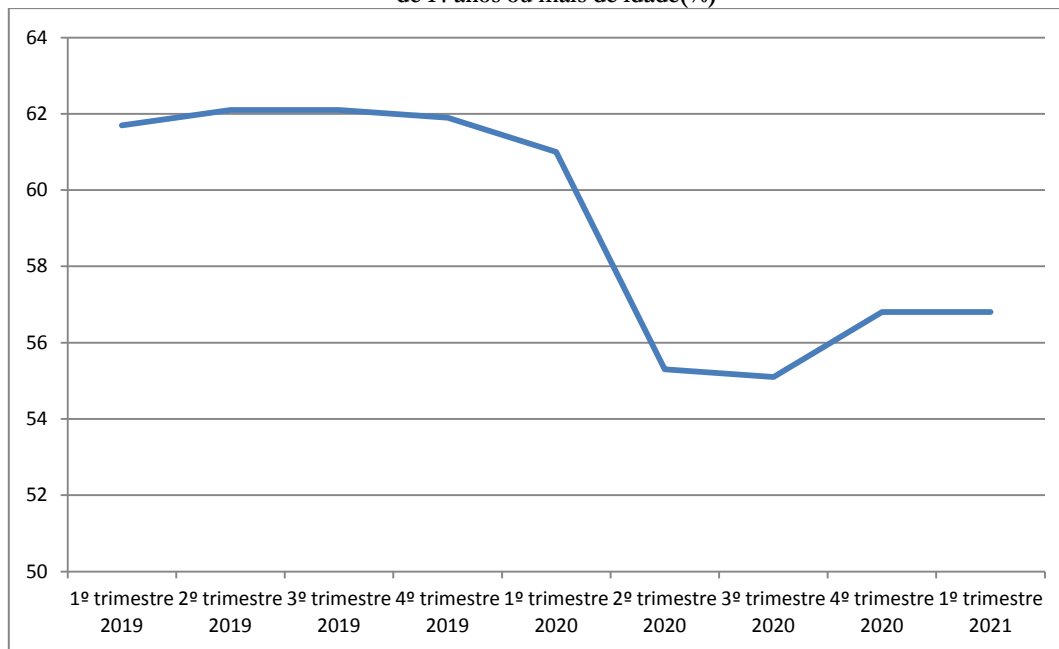
Fonte: IBGE - PNAD Contínua

Outra dimensão do mercado de trabalho que deve ser olhada é a taxa de participação, que corresponde à razão entre o número de pessoas que estão na força de trabalho sobre o total de pessoas na faixa etária considerada economicamente ativa. Quando esta taxa é estável no tempo, basta olhar a taxa de desemprego para poder ter uma medida do quanto aquecido ou não está o mercado de trabalho. Contudo, conforme pode ser visto no gráfico a seguir, a pandemia trouxe uma importante transformação no comportamento das pessoas. A taxa de participação cai de 61% no primeiro trimestre

de 2020 para 55,3% no trimestre seguinte. Pessoas saírem do mercado de trabalho implica que desistiram de procurar colocação. No caso específico deste período, dois fatores contribuíram. O primeiro e tradicional é o desalento, o sentimento das pessoas que não conseguirão colocação, tendo em vista sua leitura do que está acontecendo. O segundo, específico da pandemia são as próprias medidas de restrição à mobilidade social, que chegou a fechar ao público diversos tipos de estabelecimentos.

Para ter uma dimensão do que estas taxas representam considere que 10,5 milhões de pessoas saíram do mercado de trabalho no segundo trimestre. No pior momento da taxa de participação, o terceiro trimestre, 78,5 milhões de pessoas estavam fora do mercado de trabalho. No início de 2021 este número estava em 76,5 milhões. Comparando esse dado com o número de pessoas fora do mercado de trabalho no primeiro trimestre de 2020, resulta em 9,2 milhões de pessoas que saíram do mercado de trabalho e ainda não haviam retornado. Se for somado a este número o total de pessoas desempregadas, resulta em 24 milhões de pessoas com restrição à geração de renda.

Gráfico 21 – Taxa de participação na força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade(%)



Fonte: IBGE - PNAD Contínua Trimestral.

Tamanha redução no número de pessoas empregadas certamente provoca efeitos na renda do trabalho. O gráfico a seguir apresenta a dimensão da perda de geração de renda provocada pela pandemia, pois apresenta a massa salarial de todas as atividades, já considerados os efeitos inflacionários. A dinâmica de crescimento da renda de 2019 até o primeiro trimestre de 2020 repete a argumentação já vista da lenta recuperação econômica que o Brasil vinha vivendo. No segundo trimestre de 2020 observa-se queda de R\$ 12,7 bilhões na massa salarial (-5,56%). A massa salarial se estabiliza até o final do ano mostrando a importância das políticas de distribuição de renda para grandes

parcelas da população brasileira. Cumpre destacar que a dinâmica do início do ano é de continuidade da queda da massa salarial, mesmo com alguma recuperação do quantitativo do trabalho. Isto pode dever-se à aceleração da inflação, que está corroendo o poder de compra dos salários.

Gráfico 22 – Massa de rendimento real de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho (milhões de reais)



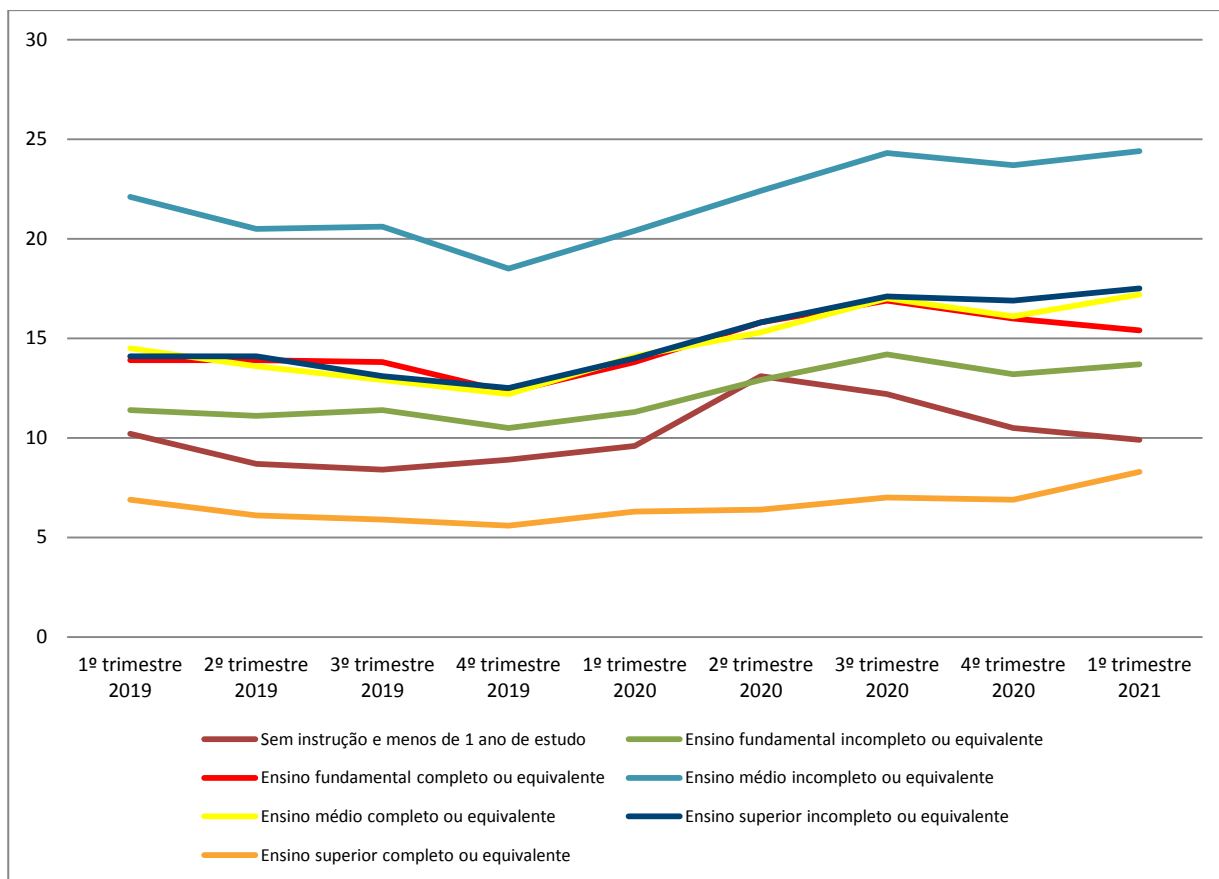
Fonte: IBGE - PNAD Contínua Trimestral.

Os impactos da Pandemia sobre o mercado de trabalho são mais profundos que o aumento do desemprego. O gráfico a seguir mostra a evolução das taxas de desemprego por faixa de escolaridade. O primeiro destaque é existência clara de diversos segmentos no mercado de trabalho. Há o segmento das pessoas com ensino superior completo, com níveis de desemprego sempre menores do que os demais. Com nível de desemprego um pouco maior estão os trabalhadores com níveis muito baixos de escolaridade. A explicação para que as duas pontas da escolaridade sejam as com menos desemprego está na necessidade de especialização para quem tem nível superior e os baixos salários e empregos de pouca qualidade para as pessoas com pouca escolaridade. No extremo de maior desemprego estão as pessoas com ensino médio incompleto. Em geral jovens que abandonaram o ensino antes de concluir o ensino médio e sem nenhuma experiência de trabalho. Este perfil já ganhou até rótulo entre os economistas, são os NEM-NEM, nem estudam e nem trabalham.

Além da existência da segmentação, que é algo estrutural do mercado de trabalho brasileiro o gráfico também evidencia que os impactos do desemprego ocorrem de forma diferente entre os

diversos níveis de escolaridade. As pessoas com nível superior são as que menos estão sendo afetadas, uma vez que a taxa de desemprego aumentou 2 p.p. Já quem possui segundo grau incompleto teve aumento de 4 p.p. com o desemprego saindo de 20,4% para 24,4%. O comportamento de redução do desemprego nas pessoas analfabetas ou com menos de um ano de instrução deve estar ligado à saída destas pessoas do mercado, entrando no desalento. Ou seja, há redução do desemprego, mas não implica que estas pessoas conseguiram colocação e renda.

Gráfico 23 – Desemprego por faixa de escolaridade



Fonte: IBGE - PNAD Contínua.

As diferenças de impacto dependendo do corte da escolaridade, aliado ao fato de que os maiores níveis de escolaridade (e conseqüentemente de salários) são os menos afetados, implica em que certamente a desigualdade de renda está se elevando. De acordo com o relatório Panorama Social da América Latina 2020 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): “a taxa de pobreza extrema (na América Latina) atingiu 12,5% da população e a de pobreza, 33,7%. Isso significa que o total de pessoas pobres chegou a 209 milhões no fim do ano passado, 22 milhões a mais do que em 2019. Desse total, 78 milhões de pessoas estavam em situação de extrema pobreza, 8 milhões a mais do que no ano anterior. Os números são os mais mal registrados nos últimos 12 e 20 anos,

respectivamente, e também estão associados a uma piora dos índices de desigualdade na região e nas taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres”.

A tabela a seguir apresenta levantamento efetuado pelo IBGE através da PNAD COVID e apresenta o comportamento da renda real domiciliar per capita média, efetivamente recebida comparando mês a mês, tanto para o Brasil quanto para cada região. Em nível nacional o que se observa é que os grupos de famílias que recebem algum auxílio emergencial apresentam aumento em sua renda per capita entre os meses de maio a agosto, estabilizando em setembro, com queda após isto. A queda ao final do período deve-se à redução do valor do auxílio emergencial. Já para as famílias que não recebem auxílio emergencial o comportamento inicial é de queda, com posterior aumento. Note-se que quando toma-se o total das famílias a resultante a partir de setembro é de queda, do que se conclui a importância do auxílio emergencial para a manutenção da renda da população brasileira.

Tabela 17 - Programa auxílio emergencial e o rendimento real domiciliar *per capita*

Renda em Domicílio que	Território	Situação					
		Maio para Julho	Junho para Julho	Julho para Agosto	Agosto para Setembro	Setembro para Outubro	Outubro para Novembro
Total	Brasil	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Queda	Queda
Alguém recebe auxílio emergencial	Brasil	Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Queda	Queda
Ninguém recebe auxílio emergencial	Brasil	Queda	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
Total	Nordeste	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Queda	Queda
Alguém recebe auxílio emergencial	Nordeste	Aumento	Aumento	Estável	Estável	Queda	Queda
Ninguém recebe auxílio emergencial	Nordeste	Estável	Estável	Estável	Estável	Aumento	Aumento
Total	Sul	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Estável
Alguém recebe auxílio emergencial	Sul	Aumento	Aumento	Aumento	Estável	Queda	Queda
Ninguém recebe auxílio emergencial	Sul	Estável	Estável	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento

Fonte: extraída do IBGE PNAD-COVID (2021)

A tabela também permite ilustrar a diferença que ocorre quando é analisada a questão da região. O comportamento no Nordeste é de elevação nos dois primeiros meses, depois estabilização e por fim queda, para as famílias que recebem o auxílio emergencial. A estabilização decorre do fato de que as famílias estavam muito dependentes do auxílio, que se manteve fixo. A queda, por sua vez decorre da redução do valor do auxílio. Para as famílias do sul a estabilidade ocorre apenas em setembro, indicando que outros fatores permitiram o aumento de renda.

Essa combinação de alguns efeitos adversos na dinâmica da economia e da redução do desembolso médio do Auxílio contribuiu para a piora de alguns indicadores econômicos no quarto trimestre de 2020 e pode explicar parte dos efeitos adversos da diminuição dos aportes do Programa. Neste quarto trimestre de 2020 o consumo das famílias caiu em relação ao terceiro trimestre. Além do consumo das famílias houve, no mesmo período observado, desaceleração mais forte do PIB. Considerando a observação realizada entre os meses de setembro e outubro, e deste último para novembro, se observou que, no Brasil:

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

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

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

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

Pelos dados analisados, os vulneráveis na região Sul, considerando tanto os mais pobres quanto os chamados invisíveis, os efeitos adversos na Fase 2 do Auxílio foram, provavelmente, menos intensos

do que no Nordeste. Isso pode ter ocorrido porque o Sul, em especial, tem pouco mais de 9% de sua população atendida pelo Bolsa Família, enquanto no Nordeste a população atendida é de mais de 37%. Essa comparação aponta o tamanho das desigualdades sociais inter-regionais, e mostra que em função da padronização do perfil de seus beneficiários, os que estavam na pobreza extrema foram nivelados aos que anteriormente à pandemia não figuravam nas estatísticas oficiais como vulneráveis.

A análise do total das famílias do Sul em comparação as do Nordeste mostra que a redução do auxílio é muito mais relevante para a sociedade no Nordeste, com população mais pobre, do que do Sul, pois a renda no Sul manteve-se estável, mesmo com a redução do auxílio. Provavelmente como a economia do Sul é mais diversificada e com indústria mais espalhada em seu território, os estímulos da demanda provocados pelo auxílio geram um efeito multiplicador mais elevado, permitindo essa manutenção da renda, mesmo com a redução do valor do auxílio.

PANORAMA DA POBREZA E DA POBREZA EXTREMA NO BRASIL E NAS REGIÕES

A pobreza, na apreciação de MILTON SANTOS¹⁹, era considerada inicialmente como um acidente natural decorrente das divisões da sociedade. Em um segundo momento, passou a ser estudada como uma doença da civilização, gerada pela divisão nacional e internacional do trabalho, para em seguida ser reconhecida como estrutural, globalizada, e produzida de forma natural, já que os meios de produção à sua mitigação já seriam plenamente conhecidos.

A pandemia, e seus efeitos socioeconômicos, evidenciaram e ampliaram a situação de pobreza extrema, atenuada momentaneamente pelo Auxílio Emergencial, principalmente na sua Fase 1. A partir de setembro de 2020, com a redução valor médio do Auxílio na Fase 2 e, principalmente, no período de interrupção entre janeiro e março de 2021, a pobreza extrema volta a crescer, dando realce à prioridade que deve ser dada ao combate e mitigação da pobreza, em todas as suas formas, e das desigualdades.

Neste estudo vamos traçar um panorama da pobreza sob duas de suas formas, a pobreza extrema e a pobreza, a partir de dados coletados do Cadastro Único. Essa fotografia contém informações que se estendem de agosto de 2012 a dezembro de 2021. Selecionamos os dados deste cadastro em função de ser esta a ferramenta do Governo Federal que reúne um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações, quando cadastradas, revelam uma fotografia da situação dos cidadãos em condição de vulnerabilidade e/ou de baixa renda, e permitem acesso aos vários programas sociais como: Programa Auxílio Emergencial, Programa Bolsa Família, Programa Casa Verde e Amarela, Bolsa Verde – Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Fomento – Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Carteira do Idoso; Aposentadoria para pessoa de baixa renda; Programa Brasil Carinhoso; Programa de Cisternas; Telefone Popular; Carta Social; Pro Jovem Adolescente; Tarifa Social de Energia Elétrica;

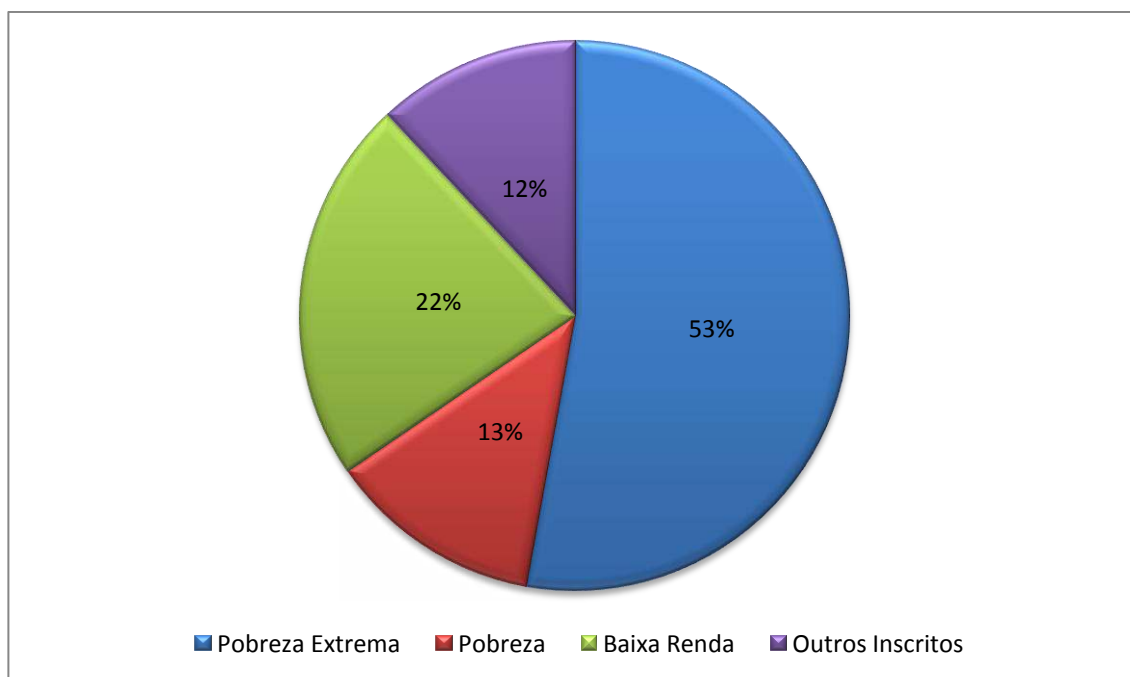
¹⁹http://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2012/02/As%20formas%20da%20pobreza%20e%20da%20d%C3%ADvida%20social_MiltonSantos1999.pdf

Passagem livre para pessoas com deficiência; Isenção de Taxas em Concursos Públicos, entre outros. Além do Governo Federal, os estados e municípios também utilizam os dados do Cadastro Único como base para seus programas sociais com foco na implementação de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar e da qualidade de vida da sua população.

No caso deste estudo, teremos como foco os cidadãos em condição de pobreza extrema, cuja *renda per capita* em cada família oscila entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00, e em condição de pobreza, cuja *renda per capita* varia de R\$ 89,01 e 178,00.

De acordo com o site VisData 3, do Ministério da Cidadania, 77 milhões de brasileiros estavam inscritos no Cadastro Único em abril de 2021. Desses, 40,7 milhões vivem em situação de extrema pobreza²⁰. Por esse cálculo, correspondem a 19% da população brasileira. Há também 9,7 milhões de brasileiros em situação de pobreza e mais 17,4 milhões considerados de baixa renda. Os que estão na pobreza extrema e na pobreza representam 23,6% da população nacional.

Gráfico 24 – Distribuição dos inscritos no Cadastro Único por categoria (Abril 2021)



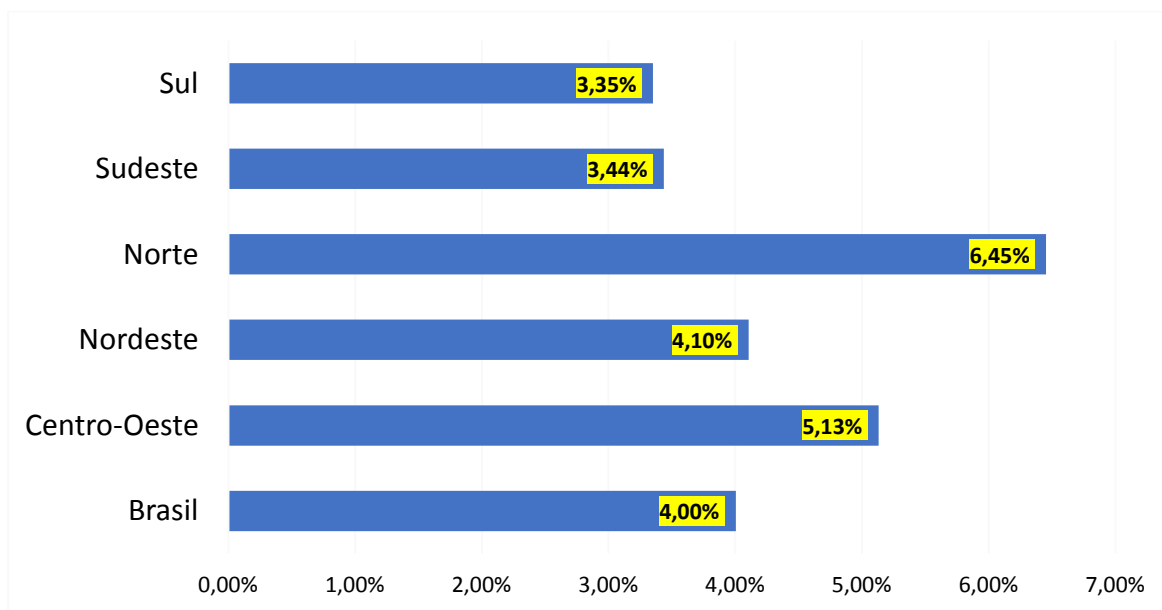
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

²⁰ De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em sua Síntese dos Indicadores Sociais (2020), o contingente representava em dezembro de 2019, 6,5% da população brasileira vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia (R\$ 151 por mês, segundo a cotação e a metodologia utilizadas na pesquisa)

Quatro situações são mostradas abaixo, e apresentam o estado da pobreza e da pobreza extrema no Brasil, logo após o último mês de pagamento da Fase 2 do Auxílio Emergencial, bem como a evolução da pobreza e da pobreza extrema entre agosto de 2012 e dezembro de 2020.

- i) Situação 1: Pobreza no Brasil e regiões em relação a população total de cada território em dezembro de 2020

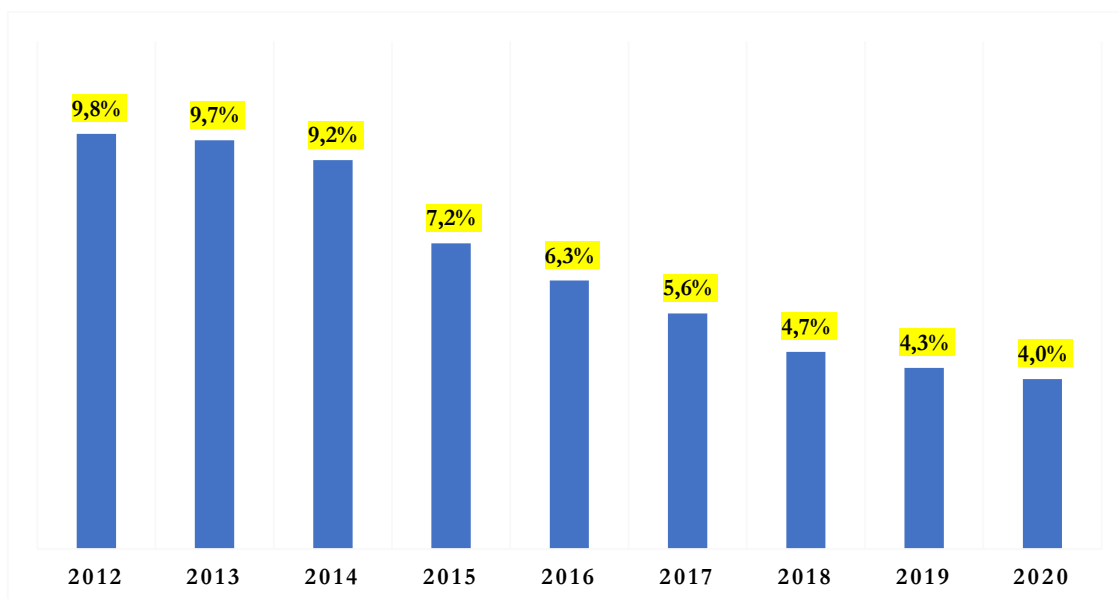
Gráfico 25 – Percentual da população em situação de pobreza (Dezembro 2020)



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

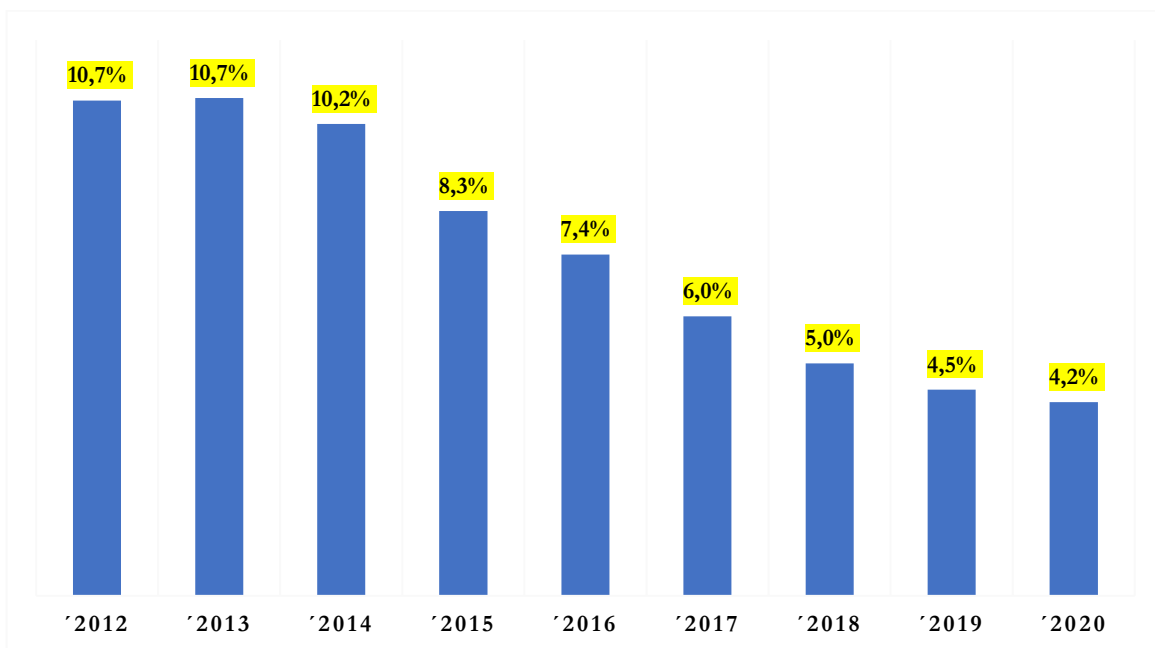
- ii) Situação 2: Evolução das taxas de pobreza no Brasil e nas regiões em relação à população total

Gráfico 26 – Evolução da pobreza no Brasil



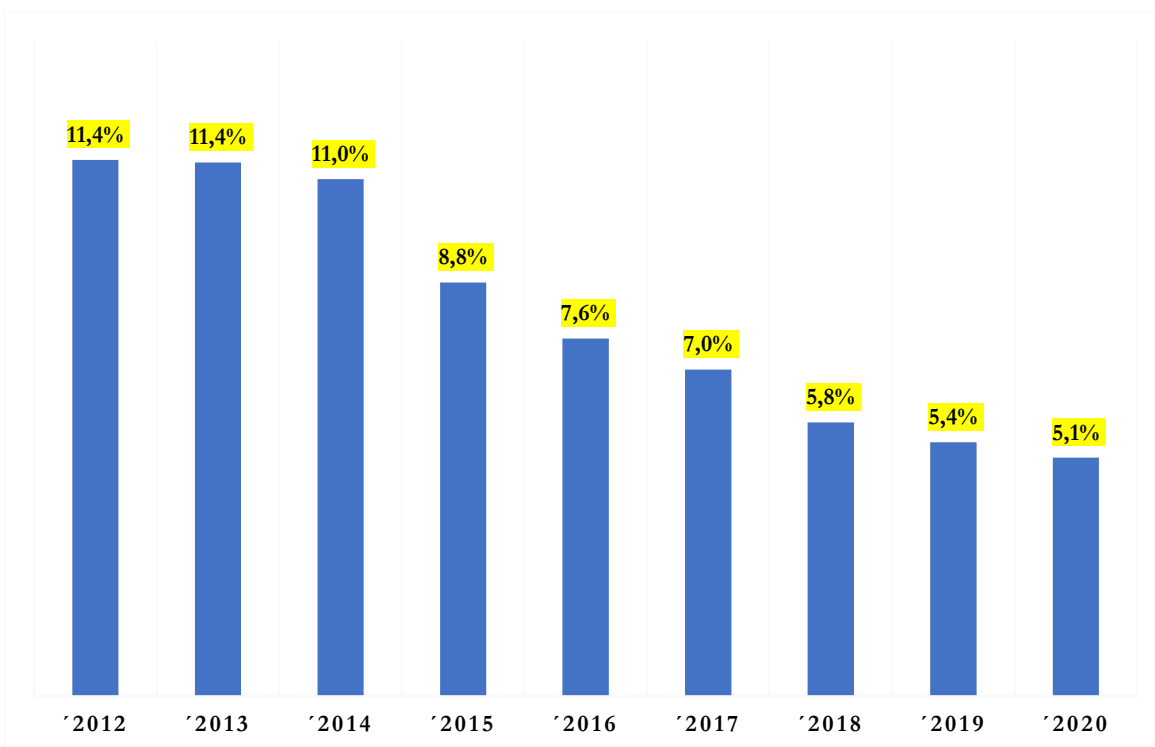
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 27 – Evolução da pobreza no Nordeste



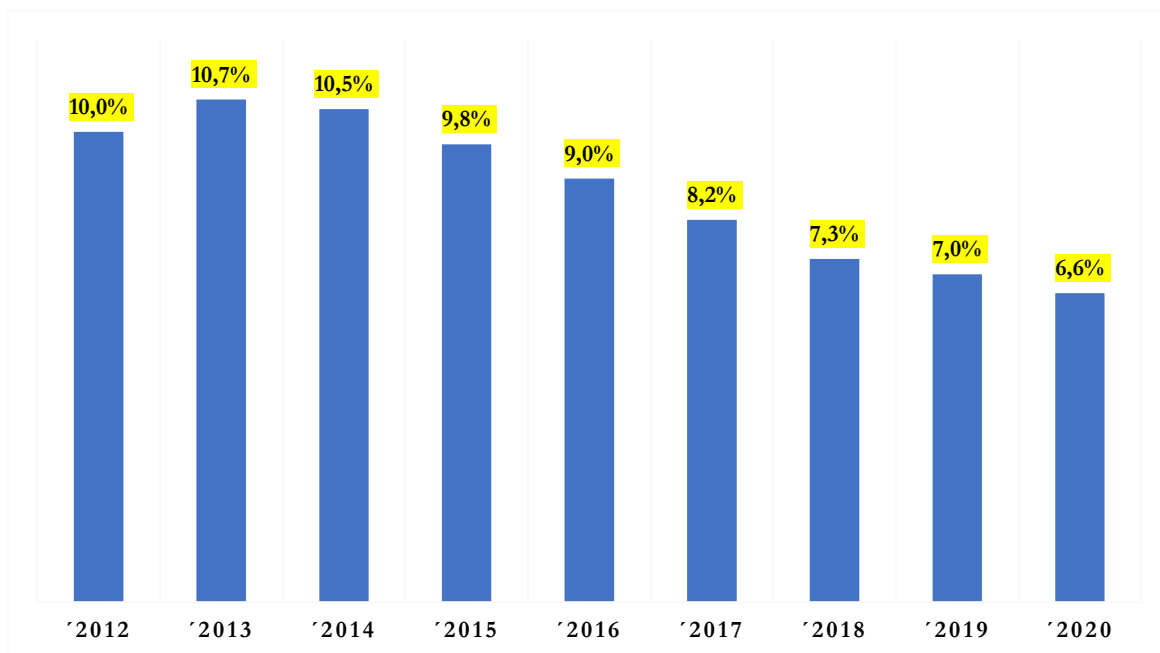
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 28 – Evolução da pobreza Centro Oeste



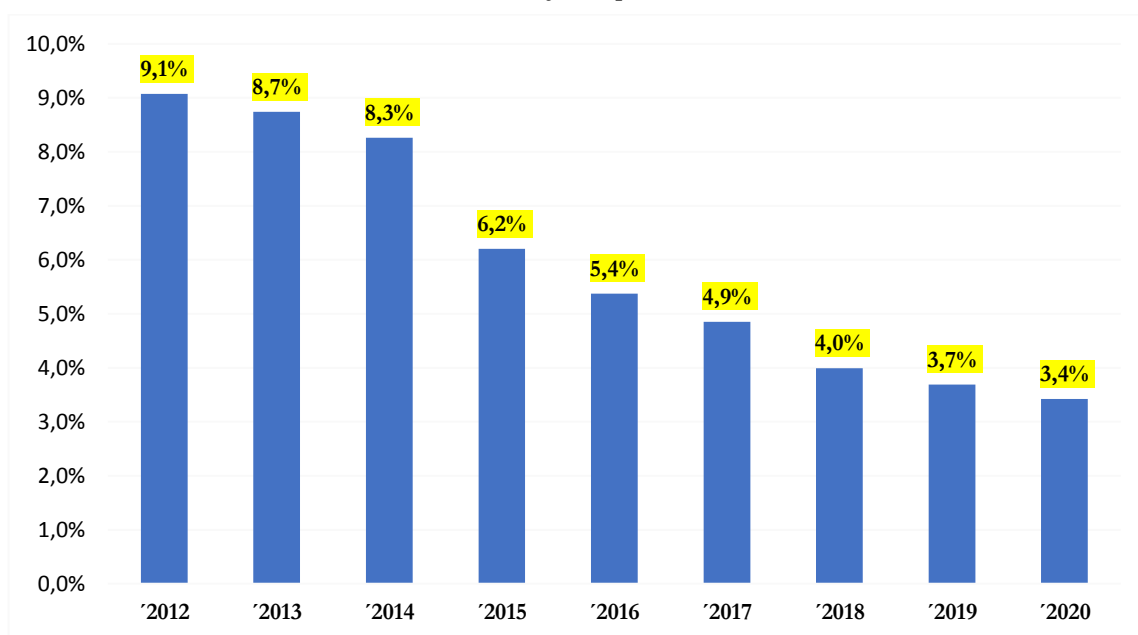
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 29 – Evolução da pobreza Norte



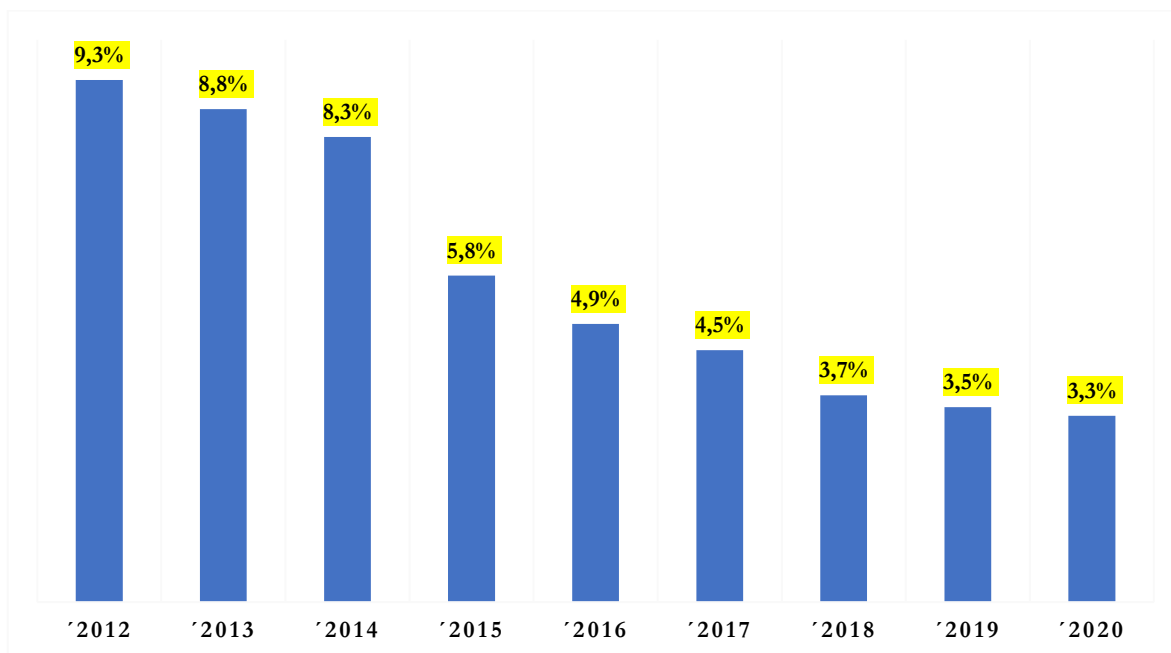
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 30 – Evolução da pobreza Sudeste



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

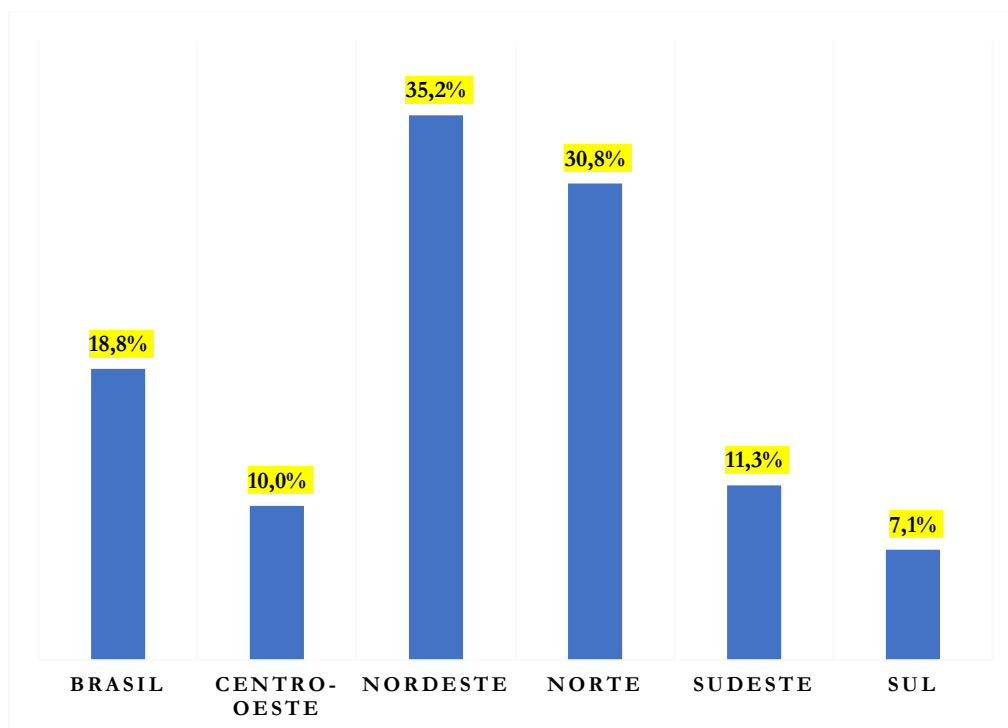
Gráfico 31 – Evolução da pobreza Sul



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

iii) Situação 3: Pobreza extrema no Brasil e regiões em dezembro de 2020 em relação à população total.

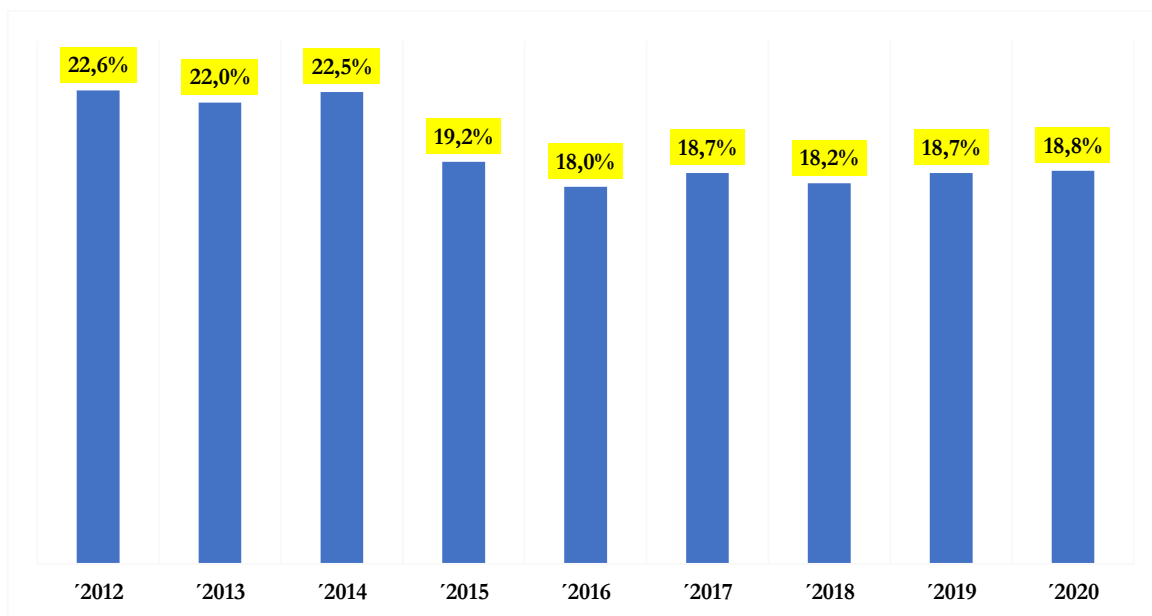
Gráfico 32 – Percentual da população em situação de pobreza extrema (Dezembro 2020)



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

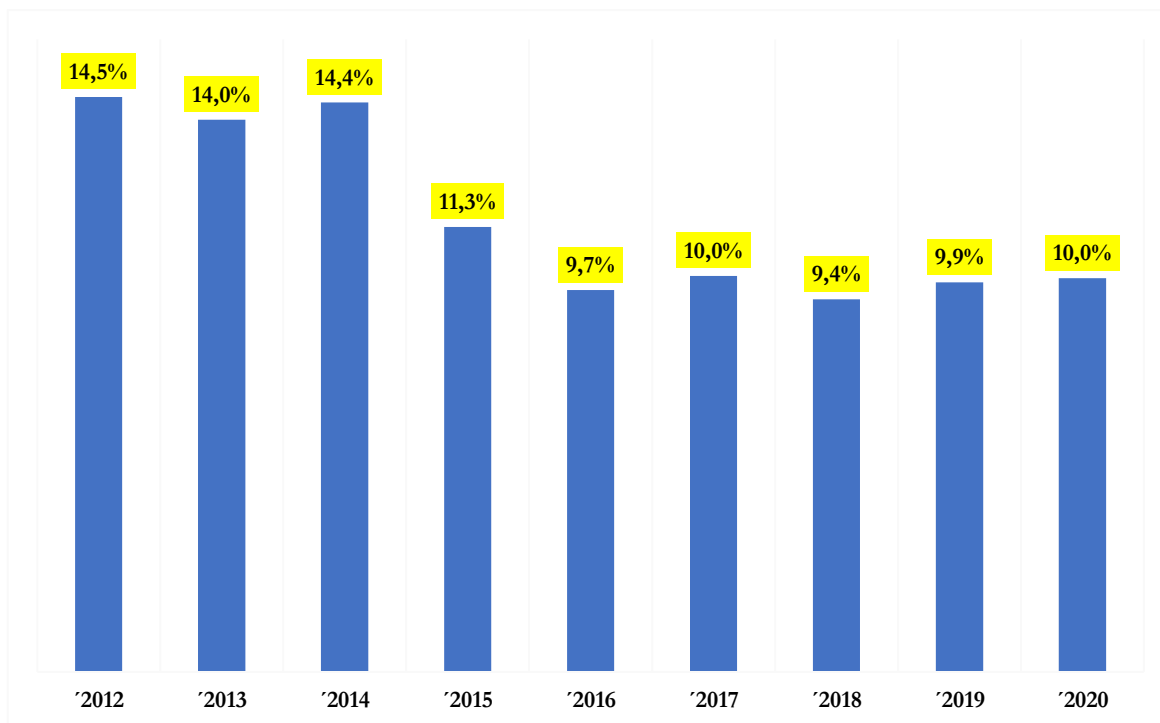
iv) Situação 4: Evolução das taxas de pobreza extrema no Brasil e nas regiões em relação à população total

Gráfico 33 – Evolução da pobreza extrema Brasil



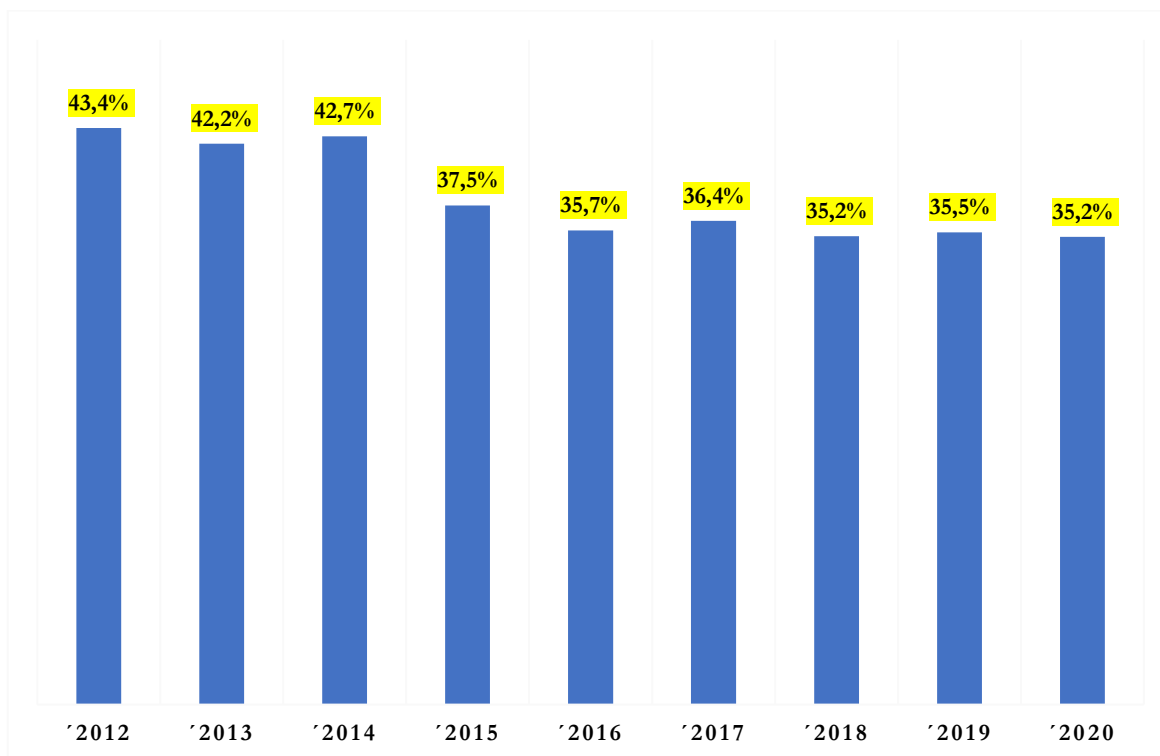
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 34 – Pobreza extrema Centro Oeste



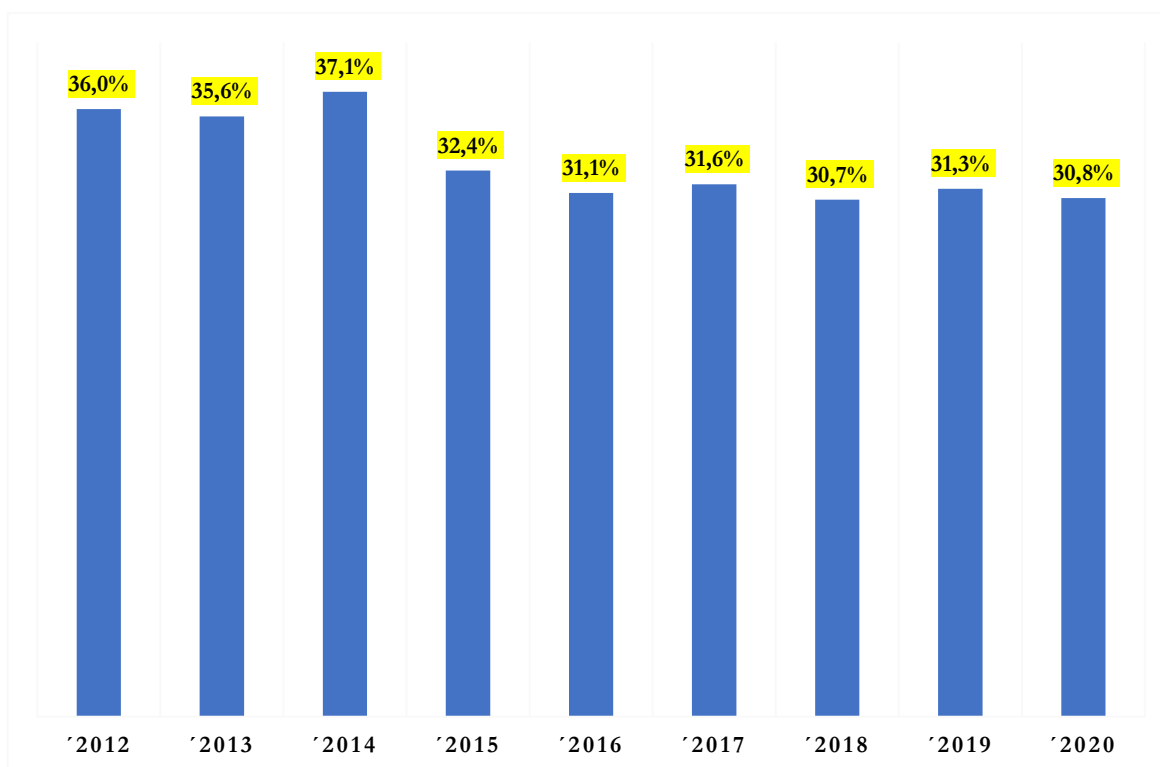
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 35 – Evolução da pobreza extrema Nordeste



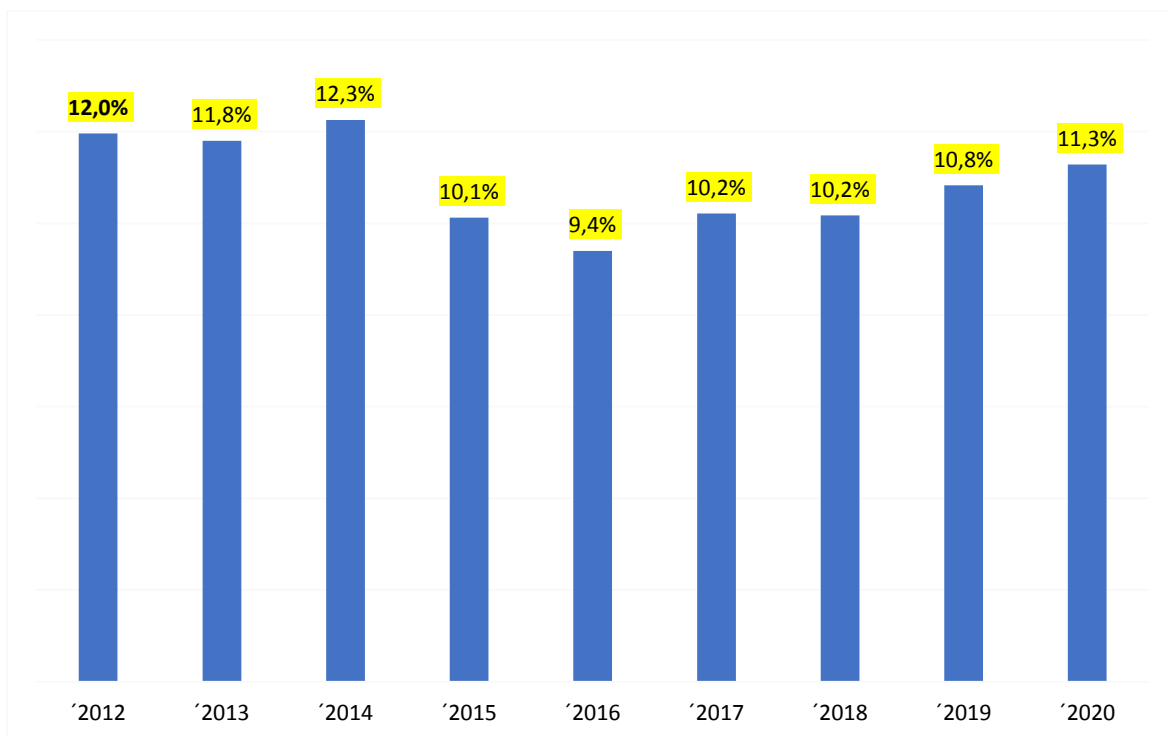
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 36 – Evolução da pobreza extrema Norte



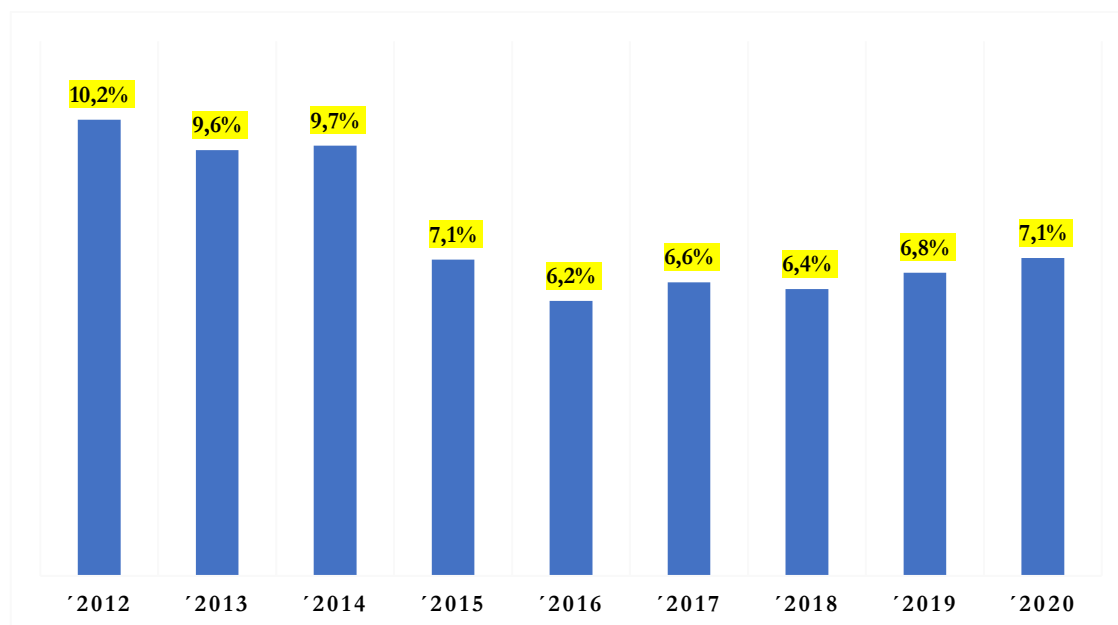
Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 37 – Evolução da pobreza extrema Sudeste



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Gráfico 38 – Evolução da pobreza extrema Região Sul



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Principais aspectos a serem destacados do Panorama:

- i) A pobreza é relativamente mais intensa no Norte, 6,45% da população, quase o dobro em termos relativos ao Sul e ao Sudeste, e na região Centro-Oeste, 5,18% da população;
- ii) Os níveis percentuais de pobreza ao longo dos anos desde 2012 vem em curva decrescente até 2020 sendo que em 2018 e 2019 estes números estão próximos ao patamar de 2020. Uma hipótese que pode ser levantada sobre esta estabilização de percentual, em 2020, seria a contribuição do Auxílio Emergencial para este estrato da população, uma vez que sem este e com a pandemia e suas consequências negativas sobre os empregos, o percentual de pobreza no país poderia ter sido elevado;
- iii) Os níveis de pobreza para todas as regiões brasileiras tiveram uma queda brusca de percentuais em se comparando os anos 2012 ao ano de 2020. Isto pode ser explicado pela influência dos programas sociais ao longo deste tempo para a vida da população de forma positiva. E o Auxílio Emergencial reforça esta tendência para o ano de 2020;
- iv) A análise da evolução da pobreza mostra ainda que houve, entre 2012 e 2020 uma redução significativa, entre 2012 e 2018, de mais de 100% na taxa relativa à população total. Mas a partir de 2018 a taxa de decrescimento diminuiu significativamente. Maiores quedas verificadas no Sul e no Sudeste;
- v) Em relação aos níveis percentuais de pobreza extrema em relação à população, evidencia-se que as regiões Nordeste (35,2%) e Norte (30,8%) apresentam os maiores níveis de pobreza extrema, sendo estes percentuais bastante superiores ao do Brasil como um todo (18,8%), expondo uma desigualdade socioeconômica historicamente conhecida;
- vi) Registre-se que esses indicadores refletem a posição das situações de pobreza e pobreza extrema dos inscritos no Cadastro Único para todo o Brasil, segmentado pelas suas regiões, nos meses de dezembro dos anos de 2012 a 2020²¹.

²¹ Outras metodologias de aferição utilizam critérios distintos dos utilizados neste estudo. Portanto, alguns resultados apresentados podem ter diferenças em relação a demais estudos. A escolha destes critérios está justificada à medida que o Cadastro Único é a porta de entrada para os programas sociais do governo federal.

A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FUNDAMENTAÇÃO PARA AVALIAR OS EFEITOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A Fundação Joaquim Nabuco e a Secretaria Nacional de Articulação Social²² da Presidência da República realizaram, entre 2017 e 2020, a pesquisa Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o cumprimento da Agenda 2030²³. Esse projeto voltou-se a compreender quais estratégias poderiam ser desenvolvidas para melhorar o desenho e a gestão dos programas federais, e seus efeitos junto aos beneficiários. À época, em função da EC 95²⁴, a imediata necessidade de se buscar uma racionalização no dispêndio, implicaria, na interpretação do Grupo de Pesquisa, na necessidade de romper com os padrões tradicionais de planejamento e gestão dos Programas Federais. Mas por quê? Cortar gastos é sinônimo de “racionalização e eficiência”. Não necessariamente, até porque houve uma correlação entre o crescimento nos investimentos e redução da pobreza.

Entretanto, em virtude da medida fiscal²⁵ limitar a expansão dos gastos a um teto, em um contexto político diferente²⁶, não havia uma alternativa técnica que não fosse a de “racionalizar e tornar mais eficientes” os dispêndios. Mas o que fazer para atender às expectativas da população, principalmente a mais pobre? A pobreza extrema avançava²⁷ entre 2015 e 2017 incorporava mais 3,3

²² Atualmente é denominada de Secretaria Especial de Articulação Social da Presidência da República (SEAS), que participou desse projeto até dezembro de 2018.

²³ foram realizadas 37 entrevistas com gestores de 29 programas federais da área social de 13 ministérios. Foram também realizadas outras 707 entrevistas com gestores e conselheiros municipais (representantes de beneficiários) em 45 municípios de 10 estados das cinco regiões brasileiras. A partir de análise elaborada com os resultados dessas entrevistas foram realizadas 9 Oficinas Regionais de Planejamento com agentes locais do governo municipal e de representantes de beneficiários para discutir e validar os resultados achados na pesquisa e para, principalmente, propor soluções ao Governo Federal que visassem aperfeiçoar o processo de planejamento e de gestão desses programas e para aproximar o Governo Federal dos Municípios.

²⁴ A Emenda Constitucional n. 95 instituiu, para o exercício de 2017 e para os outros 20 subsequentes, um novo regime fiscal estabelecendo limites para despesas do orçamento primário e da seguridade.

²⁵ Conforme Carvalho (2018) “Com o PIB e a arrecadação menores, o déficit primário aumentou de 17 bilhões de reais em 2014 para 111 bilhões em 2015, apesar do corte de despesas. A dívida líquida do setor público, por sua vez, passou de 32,6% do PIB em dezembro de 2014 para 35,6% em dezembro de 2015. Já a dívida bruta saltou de 56,3 para 65,5% do PIB... Ainda assim, em meio à crise profunda e à falta total de motores de crescimento econômico, o caminho escolhido tem sido o de desmontar de vez o nosso já frágil Estado de bem-estar social e eliminar permanentemente a possibilidade de atuação do Estado como investidor em infraestrutura... Boa parte dos analistas econômicos e políticos passou a atribuir ao conjunto de governos do PT a responsabilidade por um suposto colapso fiscal, causado pela ganância, o excesso de Estado, a distribuição de renda. Desde então, a defesa do ajuste fiscal se confundiu com a defesa de um Estado menor, que se tornou também a própria agenda de crescimento econômico”.

²⁶ Início do Governo Temer, em 2016

²⁷ Fonte: IBGE

milhões de pessoas. O governo, à época, ampliava a assistência através do Bolsa Família²⁸. Com a limitação à expansão dos gastos verificava-se já aumento da pobreza, mas não se podia afirmar que a pobreza caía nos anteriores a 2015 unicamente em função dos aumentos dos gastos sociais, até porque o Programa Bolsa Família representava pouco mais de 0,5% do PIB no seu auge, mas era inegável que a combinação das várias políticas sociais com valorização do salário-mínimo contribuía para isso. Quando o vento da economia muda de direção, os programas assistenciais, em combinação com os de renda mínima, diminuem sua cobertura ao se restringirem os recursos e os acessos. Foi o que aconteceu a partir de 2015, quando se tem o início do ciclo de crescimento de pobreza.

Prover serviços com mais eficiência implicaria na necessidade de romper com os padrões tradicionais de planejamento e gestão dos Programas Federais. Mas havia um grande obstáculo a ser rompido: a estrutura da máquina pública²⁹. Esta é robusta, com várias engrenagens, muitas vezes enferrujadas pelo acúmulo de burocracia e de limitações na aptidão de seus técnicos para geri-la. À época, havia mais de 30 pastas ministeriais³⁰ e muitas ações em operação simultânea, algumas até concorrentes. Para se ter uma ideia da dimensão e da complexidade da gestão governamental, o PPA (Plano Plurianual 2016/2019) tinha 54 Programas Temáticos e mais de 3000 iniciativas atreladas a esses Programas, muitas das quais de grande relevância social.

De acordo com a pesquisa desenvolvida, detectou-se que os programas federais geralmente eram desenhados pelo Governo Central, havendo pouca integração com a “ponta” nesse planejamento. Esse modelo é fortemente baseado em estudos, bem estruturados e fundamentados, mas podem limitar a percepção real dos problemas locais pela limitada cooperação. É o que se denomina de planejamento “*top down*”³¹, sem contribuições típicas de planejamento colaborativo. Esse modelo é também chamado de “ofertista”, caracterizado pela padronização de conteúdo no topo e posterior “distribuição do produto” aos beneficiários. É mais fácil e mais rápido padronizar programas e operá-los com a estrutura pública disponível, posto que as pressões sociais requerem ações imediatas, com efeitos rápidos, mesmo havendo pouca previsibilidade quanto à sustentabilidade dos programas. Os efeitos são os retornos políticos em termos de popularidade

²⁸De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS: *A fila de espera do Programa Bolsa Família foi zerada pela quarta vez em 2017, após a inclusão de mais de 218 mil famílias em setembro. Neste mês, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) repassará mais de R\$ 2,4 bilhões a quase 13,5 milhões de famílias brasileiras... Nos meses de janeiro, fevereiro e agosto, todos os beneficiários que aguardavam para entrar no programa também foram incluídos, um feito inédito desde a criação do Bolsa Família.*

²⁹De acordo com Boohar e Innes (2010) *“As estruturas governamentais são tipicamente mal configuradas para lidar com esses desafios. As agências burocráticas são hierárquicas em estrutura, rotinizadas em suas práticas e cada uma projetada para cumprir uma missão limitada. Eles são incapazes de abordar os múltiplos objetivos de seus constituintes, muito menos lidar com mudanças rápidas. Eles não podem lidar com as interdependências entre suas missões para alcançar o manejo sustentável dos recursos naturais. Eles não foram criados para ver as cidades ou regiões como um todo, nem para lidar com problemas complexos que mudam rapidamente.”*

³⁰ O número de ministérios diminuiu, mas a escala e o escopo das ações não.

³¹ De cima para baixo.

para o Executivo, principalmente de Programas que envolvem transferência direta de recursos tanto para estados quanto para municípios.

Mas em função do pouco diálogo com os atores sociais nos territórios, muitos desses programas são descontinuados pela limitação ou falta de provisão de recursos para o longo prazo ou mesmo pela ineficácia dos resultados. Uma das explicações mais comuns é que a interação restrita com os municípios deixa de incorporar dados da realidade local que são importantes para o planejamento e a gestão dos programas. Planeja-se sem observar a realidade local de forma ampla. Um programa padronizado não captura as paisagens diversas das macrorregiões brasileiras, e o que pode ser bem aplicado em uma região pode não ser para outra³². Planejar de forma colaborativa³³ requer estudar a fundo o problema e dissecar esse problema com os atores sociais para encontrar as soluções. Implica em fazer uso de uma visão não-linear do processo de desenho de programas, em que os estudos são parte do processo, mas a “problematização” envolve os agentes sociais como um todo, não somente a tecnoburocracia.

No que se atem à gestão, é fundamental que esta seja compartilhada e integrada verticalmente e horizontalmente, com uso intensivo de ferramentas de monitoramento e avaliação, com a participação direta dos agentes sociais. Havia, de acordo com as respostas à pesquisa³⁴, não só pouco uso dessas ferramentas como baixo nível de controle social. Em face disso, chegou-se a uma percepção de que o conjunto de operações pelo Governo Federal não entregava os resultados com a eficácia necessária.

Não se pode generalizar e colocar sob o mesmo pacote todas as ações governamentais e assumir que elas são ineficazes. Isso não condiz com a realidade. Há exemplos de programas³⁵ que têm não só uso intensivo de ferramentas de gestão e de sistemas de monitoramento e avaliação,

³²Como exemplo: No estudo Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o cumprimento da Agenda 2030 foi identificado que no Programa Minha Casa Minha Vida casas eram construídas no Amapá, um estado de temperaturas médias anuais altas, com aquecedores para água. A mesma pesquisa detectou que essas casas tinham padrões idênticos às casas entregues no Rio Grande do Sul, onde as temperaturas variam entre as estações.

³³ De acordo com Booher e Innes (2010) “*Os métodos lineares tradicionais que dependem principalmente da experiência formal estão sendo substituídos por processos não lineares socialmente construídos envolvendo especialistas e partes interessadas. Nos processos tradicionais, pelo menos em teoria, as decisões procediam de metas fornecidas por funcionários eleitos, para a coleta de dados, análise e formulação de planos e políticas por especialistas, para a implementação realizada tanto por funcionários eleitos quanto por burocratas. Nas práticas que vemos emergir, muitos atores - especialistas, partes interessadas, autoridades eleitas e o público - estão se engajando em conjunto para abordar problemas de planejamento e políticas. Juntos, eles coletam informações sobre uma situação e consideram o que ela pode significar. Eles podem começar com algumas preocupações gerais compartilhadas, mas coletivamente não começam com objetivos específicos. Eles não partem do pressuposto de que existe uma solução ótima.*”

³⁴ Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetor de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas para o cumprimento da Agenda 2030

³⁵Campelo e Brandão (2020): “*Embora seja um programa federal, a implementação do Bolsa Família esteve, desde o início, ancorada na cooperação federativa. Esta é seguramente uma das razões do sucesso do programa, que opera em todas as 5.570 cidades brasileiras e no Distrito Federal, com atribuições compartilhadas entre governo federal, estados e municípios. Ainda que o pagamento do benefício seja feito por meio de um cartão magnético emitido pela Caixa, banco federal, a operacionalização do programa – cadastramento e acompanhamento de beneficiários, garantia de acesso a serviços – depende da atuação das redes social, educação e saúde. Frente às diferentes capacidades operacionais e técnicas dos municípios brasileiros, foram criados instrumentos para apoiar a capacitação de todos os agentes e ampliar progressivamente a transparência desta cooperação;*”

como também compartilhamento de gestão. Mas a questão é que mesmo assim foi constatado que há necessidade de promover inovações para dar mais efetividade às ações.

Mas como prestar serviços se há limitações ao aumento de dispêndios³⁶? A resposta pode estar está no entendimento das causas que geram a ineficiência dos gastos públicos. De acordo com *The Global Competitiveness Report* (2016-2017) do Fórum Econômico Mundial, a performance do Brasil quando analisado o quesito “desperdício de gastos do governo”³⁷ foi sofrível. Em ranking entre 138 nações pesquisadas o Brasil ficou em 133º. Os problemas não se limitam ao desperdício, como visto, mas ao planejamento. É possível melhorar a partir da formulação de uma nova estratégia³⁸ de planejamento com foco na gestão e governança? Os períodos de crise abrem imensas portas para inovação.

Com a restrição orçamentária surge a oportunidade de inovar, mas a questão política é fundamental nesse processo. Não há planejamento efetivo de Governo só com a técnica. É preciso construir um triângulo em que o governante deve administrar três variáveis³⁹: o projeto de governo, a governabilidade necessária a seu projeto e a capacidade de governo. É preciso transformar a estrutura burocrática e promover uma mudança na cultura política.

Há pressões por mais e melhores serviços por parte da população e, sem entregas efetivas, surgem ou ampliam-se as crises política e social⁴⁰. Esse caldo dificulta a mudança cultural necessária, porque a questão de fundo é: ou transforma-se o modelo de planejamento vigente ou persiste-se nos ciclos alternados de queda e ascensão da pobreza, com medidas ancoradas fundamentalmente na capacidade de dispêndio, com ações pouco sustentáveis e ciclos contínuos de inclusão e exclusão.

Como ponto de partida, o diagnóstico encontrado na pesquisa⁴¹ focalizou a gestão/operacionalização dos Programas Federais e seus efeitos junto aos beneficiários. Considerando o argumento inicial de que os gastos estavam limitados a um teto, o esforço de

³⁶ O Decreto Legislativo 06/2020 reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Com o decreto, ficou caracterizado que o Brasil precisaria gastar mais em saúde do que o previsto e aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano. O Governo Federal ficou dispensado, no período, de cumprir a meta fiscal determinada para 2020 entre despesas e receitas, em virtude da Pandemia.

³⁷ http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF_GCI_2016_2017_Scorecard_EOSQ043.pdf

³⁸ Na análise de Roberts (2004) a estratégia tem como ponto de partida as oportunidades (...) devido a uma necessidade não atendida, uma ineficiência de mercado”

³⁹ Em "SABE QUE NÃO SABE?" - Artigo de Carlos Matus para a Folha de São Paulo em 1996 essa questão é bem explicitada: “A disciplina denominada ciências e técnicas de governo põe o dedo na ferida. Não se pode bem governar apenas com bons profissionais de nível superior. São necessárias equipes que dominem ciências e técnicas de governo ou tenham a humildade de aprendê-las. Essas ciências e técnicas potencializam a arte do político, ainda que não a substituam. O governante deve administrar três grandes variáveis: o projeto de governo, a governabilidade necessária a seu projeto e a capacidade de governo. Esse triângulo constitui um sistema dominado pela capacidade de governo. *Aí está a chave. Sem capacidade de governo não se formula um bom projeto, nem se administra com perícia a governabilidade. A capacidade de governo se prova no manejo de três balanços chaves: 1) o balanço da gestão política, em que se administra o poder político como recurso escasso; 2) o balanço da gestão econômica, em que prima a escassez de recursos econômicos; 3) o balanço de intercâmbio de problemas, que trata das questões cotidianas que as pessoas valorizam*”.

⁴⁰ Final do mandato de Dilma

⁴¹ já referida Pesquisa Estratégias de Inovação Social para Aperfeiçoamento das Políticas Públicas

pesquisa foi direcionado para encontrar soluções que levassem o setor público a buscar a racionalização e o redimensionamento do tamanho das suas operações. Mas reduzir gastos e estrutura de serviços sem uma transformação do modelo vigente de planejamento poderia, em tese, economizar mais recursos, mas há dúvidas quanto a melhoria nas entregas.

Com efeito, sendo a satisfação e o bem-estar da população beneficiária a medida final de eficácia, pela análise desenvolvida na pesquisa, dever-se-ia expandir a qualidade dos serviços e diminuir a pressão sobre a máquina pública. A tese era gastar menos e fazer mais, para tanto a inovação no desenho e na gestão das políticas públicas seria o ingrediente principal desse processo. Havia um entendimento que a máquina pública era muito ineficiente nos gastos e como vetor de sustentação sugeriu-se promover um processo de Inovação Social⁴² das Políticas Públicas. A lógica estratégica e operacional da Inovação Social consiste em promover rupturas no modelo de planejamento, gestão e governança. Em linhas gerais, significa aperfeiçoar o que existe ou desenvolver novos programas, a partir de uma ruptura na cultura burocrática de gestão pública, para entregar serviços de melhor qualidade e que visem ampliar o bem-estar da população e reduzir as desigualdades sociais, ancoradas em decisões políticas que incorporem a sustentabilidade como vetor de transformação.

O quadro 1 abaixo, apresenta parte dos resultados da pesquisa sob a forma de objetivos estratégicos e linhas de ação. Esses resultados foram obtidos a partir de nove oficinas de concertação entre mais de 300 atores sociais representantes da sociedade, dos governos e de especialistas. Reflete as expectativas desses atores quanto a mudanças no desenho e na gestão das Políticas Públicas a partir da visão da ponta. É fundamental reconhecer que o modelo ofertista que predomina no planejamento dessas políticas ancora-se em pelo menos três vetores: 1) o debate fiscalista e suas correntes; 2) o populismo imediatista englobando o relacionamento entre executivo e legislativo e as “políticas públicas de ocasião”; e 3) a força da tecnocracia, que centraliza e antecipa o processo e tomada de decisão.

⁴² Em um entendimento simplificado a Inovação Tecnológicas e seus avanços direcionam-se a gerar riqueza e consumo e a Inovação Social para gerar bem-estar e superar desigualdades sociais.

Quadro 1 - Resultados da pesquisa

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE AÇÃO
Reestruturar o modelo de Planejamento (Concepção e Gestão) dos Programas Federais visando assegurar sustentabilidade e efetividade das ações	Oferta de Programas Federais deve levar em consideração a elaboração prévia de estudos (sociais, econômicos, ambientais e culturais) e o levantamento de demandas territoriais (consultas prévias).
	Elaboração de programas levando em consideração um planejamento de longo prazo e a participação de atores no território integrados em todos os níveis de governo
	Estabelecimento de Critérios de repartição de responsabilidade na gestão e na execução de programas federais levando em consideração a capacidade dos municípios de gerir e participar do financiamento desses programas.
	Informações produzidas pelo Governo Federal sobre os programas e os sistemas de acesso aos mesmos sendo aperfeiçoadas e revisadas, periodicamente, também sendo disponibilizadas equipes para suporte técnico permanente aos municípios.
Institucionalizar e promover redes de cooperação e governança priorizando a interlocução direta com o cidadão	Diálogo entre os atores envolvidos no processo da política pública deveria ser estimulado com o fortalecimento do papel de cada um dos agentes neste processo, a partir de uma agenda cooperativa. Ações integradas devem ser estimuladas através da participação de todos os atores na elaboração e na execução, por meio de fóruns, seminários, palestras e conferências.
	Ação integrada entre os atores do território sendo estimulada através de: i) estruturação de plano de capacitação continuada para conselheiros; ii) desenvolvimento de processos (formativos) para conscientizar a sociedade civil do papel e da importância dos conselhos; iii) identificação de alternativas que possibilitem maior autonomia financeira e administrativa para os Conselhos; iv) criação de sites para divulgação dos trabalhos.
	Integração dos conselhos sendo estimulada por meio de instrumentos legais para aperfeiçoamento de suas ações.
	Participação e controle social sendo estimulados por meio de: i) ampliação da conscientização do papel dos conselhos por parte de todos os atores, através da divulgação nas mídias, escolas, CRAS/CREAS; ii) valorização através do fortalecimento institucional; iii) aplicação de processos formativos aos seus
Fomentar avaliações e monitoramento dos programas a partir de interface com os beneficiários das ações nos territórios	Forma de repasse de recursos públicos levando em consideração o quantitativo de serviços prestados (hierarquia dos municípios em um território).
	Ações integradas devem estimuladas através da participação de todos os atores no monitoramento, por meio de fóruns, seminários, palestras e conferências.

A solução implícita nesse conjunto de objetivos estratégicos e linhas de ação aponta para a necessidade de construir soluções planejadas e criar as bases para um governo que saiba gastar bem, mas principalmente fazer entregas efetivas e sustentáveis. É preciso ter um modelo de planejamento ajustado à realidade do território onde as Políticas são ou serão implantadas, alinhado à estrutura da Rede de Proteção Social⁴³ existente, para propiciar mais acesso a bens e serviço.

É evidente que a combinação fiscalismo (expansionista ou contracionista), populismo de ocasião e a visão centralizadora da tecnoburocracia limita as mudanças nesse modelo ofertista, (des)integrado e pouco cooperativo e de baixa eficiência. Não surpreende que os objetivos estratégicos acima descritos reproduzam os termos consagrados: (I) planejamento com ações sustentáveis; (II) institucionalidade e governança; e (III) monitoramento e avaliação com a participação ativa dos agentes na ponta.

⁴³Consideramos nesse estudo a concepção ampla de rede proteção social que envolve as ações de assistência social, educação, saúde, habitação, entre outros.

PROGRAMA AUXÍLIO EMERGENCIAL: OS EFEITOS E UM ESTUDO DE CASO

Os Efeitos na Perspectiva Nacional e Macrorregional

Quando se analisam os dados do Programa Auxílio Emergencial identifica-se que os beneficiários que estavam inscritos no Cadastro Único em abril de 2020 representaram, no Brasil, 43,9% do total de elegíveis ao Auxílio. 56,1% dos beneficiários inscreveram-se através do aplicativo da Caixa e não tinham vínculos com o Cadastro Único. Em abril de 2021, essa taxa de participação relativa

reduziu-se. Os inscritos no Cadastro Único, beneficiários do Auxílio, foram a 39,1%, queda de 11%. E houve um incremento relativo para 60,1% dos inscritos pelo aplicativo. A mudança na posição relativa se deu, muito provavelmente, em função de que parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família deixaram de receber o Auxílio por ser mais vantajoso receber transferência direta de seu benefício original. O importante a destacar é que através do Bolsa ou do Auxílio uma parte significativa dessa parcela da população continua a ser atendida através de um programa de renda mínima, embora com aportes mensais bem abaixo do ofertado entre abril e agosto de 2020 (ver seção 7).

Em abril de 2021 o perfil dos beneficiários segue o apresentado na Tabela 18 abaixo.

Tabela 18 - Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial em abril de 2021 em milhões de beneficiários

Perfil	Unipessoais	Famílias	Chefe de Famílias	Total
Bolsa Família	1,570	3,345	5,098	10,013
Cadastro Único	1,055	3,313	0,908	5,276
Aplicativo	1,571	5,623	2,553	23,889
Total	18,338	12,281	8,559	39,178

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Há um cálculo do Ministério da Cidadania de que 118,7 milhões de pessoas, 56,1% da população, tenham sido direta e indiretamente atendidas pelo Auxílio Emergencial em abril de 2020. Esse número inclui todos os beneficiários diretos e seus familiares. A estimativa realizada pelo Grupo de Pesquisa desse Estudo, com base em dados do IBGE, é que em abril de 2021, a cobertura do Auxílio tenha atingido 87,1 milhões de pessoas. Esse número é 26% menor do que o número registrado um ano antes (Tabela 19).

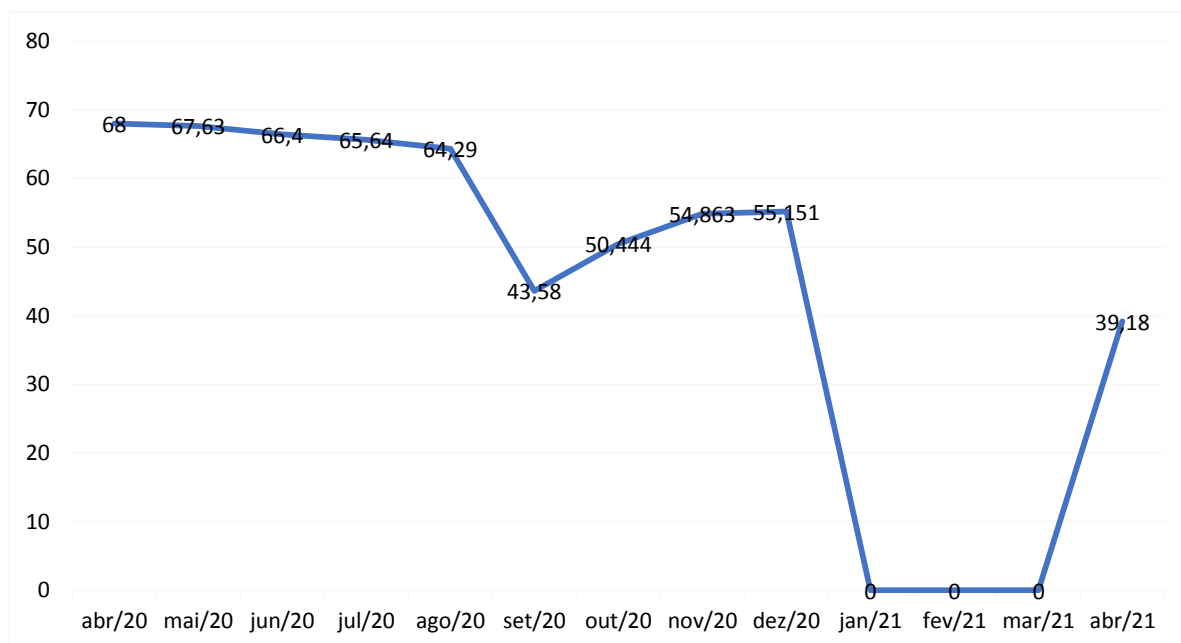
TABELA 19 - COBERTURA POPULACIONAL EM MILHÕES

Indicador	abril de 2020*	abril de 2021**
População Coberta	118,7	89,1
%	56,1	42,1

Fonte: * VisData3/Ministério da Cidadania; **NISP (elaboração)

O que merece destaque é que houve um período entre o final de dezembro de 2020 e o início de abril de 2021 no qual o Programa foi interrompido (ver Gráficos 18 e 19). Quando o programa foi retomado, em abril/2021, não só o número de beneficiários em todas as suas categorias, como os valores do benefício, foram reduzidos.

Gráfico 39 – Beneficiários elegíveis do Programa Auxilio Emergencial em milhões de pessoas



Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Os beneficiários do Bolsa Família passaram, no período assinalado, a receber integralmente as transferências diretas do Programa original, mas cerca de 23,5 milhões de beneficiários ficaram sem qualquer suporte de renda mínima por três meses.

Um outro aspecto a ser destacado é quanto à variação no valor médio mensal do aporte. Em abril de 2020, o desembolso médio por benefício, considerando todas as categorias, foi de R\$ 695. Em dezembro de 2020, esse valor foi de R\$ 312 e em abril de 2021, R\$ 229.

A questão que se coloca, no âmbito deste estudo, ao serem analisados os dados referentes ao Programa Auxílio Emergencial, da economia e da renda e trabalho ao longo do ano de 2020, e de seu início em abril de 2021, é: até que ponto a cobertura desse programa foi suficiente para alcançar os que necessitam dela?

A cobertura até que pode ter sido ampla, no seu início, quando 67 milhões de beneficiários foram atingidos. Mesmo considerando os dados da PNAD 2019, que apontam para um número de pouco mais de 60 milhões de elegíveis, portanto, 7 milhões a menos, e que foi utilizado em relatório pelo TCU para detecção de fraudes, é muito provável que a padronização dos beneficiários em categorias com aportes na Fase 1, -de R\$600 e R\$ 1200-, e na Fase 2, - de R\$ 300 e R\$ 600-, gerou distorções.

Pesquisa realizada por esta Fundação Joaquim Nabuco, em outubro de 2020, com entrevistas a gestores municipais em municípios da Rede 10⁴⁴, registrou algumas questões que podem ajudar a compreender essas possíveis distorções. Essas entrevistas foram realizadas em municípios pequenos localizados na Bahia e em Pernambuco, no mês de setembro de 2020. A maior parte desses municípios são dependentes de transferências financeiras do Governo Federal e a sua população, dependente do Bolsa Família.

Foram identificadas três categorias de “efeitos” como consequência imediata da adoção do Programa Auxílio: (i) os impactos para a população, em especial a atendida; (ii) os impactos para o setor produtivo; e (iii) os impactos para a Gestão Municipal.

Quanto aos impactos à população verificou-se um incremento de renda local, em especial da renda dos que já recebiam o Bolsa Família. Como reflexo houve aumento significativo de consumo de bens de primeira necessidade, em especial os alimentos e bebidas, e de bens duráveis. Foram detectadas ampliações na aquisição de material de construção e mobilização de mão-de-obra para reformas. O reflexo imediato à demanda crescente foi o aumento de preços de bens e de serviços. O acréscimo de renda foi percebido principalmente entre a população dependente de programas

⁴⁴ Projeto de Pesquisa em execução Análises e Soluções, a partir de práticas de Inovação Social, para Programas Sociais selecionados, cujo raio de ação são 10 municípios do Nordeste, denominados Rede 10 (ver seção 2).

sociais, portanto aqueles inscritos no Cadastro Único. Há estimativas, apontadas pelos gestores, que apontaram para um crescimento médio de cinco vezes da renda oriunda das famílias que recebem o Bolsa Família ao longo do período vigente da Fase 1.

Adicionalmente, os recursos do Auxílio geraram poupança local que propiciaram a abertura de pequenos negócios por parte de beneficiários, aproveitando o aquecimento da demanda local. Mas os gestores relataram as preocupações com desaquecimento da economia com a diminuição dos valores médios a serem pagos, assim como o fim do Auxílio. A retomada paulatina das atividades recolocou parte dos beneficiários do Auxílio no mercado de trabalho, principalmente no informal. O setor produtivo foi beneficiado pelo aumento da demanda, mas o mercado local nesses pequenos municípios estava despreparado para essa “explosão de consumo”. Houve aumento de preços em consequência das dificuldades de atender à demanda.

A observação dos dados comparados, relativos aos desembolsos individuais e totais do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, ajudam a compreender a dinâmica que pode ajudar a explicar as variações bruscas na condição de pobreza extrema verificada. Antes é importante destacar que:

i. De acordo com IBGE: *“Em julho de 2020, mês em que o efeito do benefício atingiu o seu auge, a taxa de extrema pobreza do país foi reduzida a 2,4% e a de pobreza a 20,3%, com base em dados da Pnad(Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua e da Pnad Covid-19”.*

ii. A análise realizada pelo NISP (seção 8) lastreada nos dados dos inscritos no Cadastro Único mostram que em dezembro de 2020 a pobreza e a pobreza extrema mantiveram respectivamente taxas muito semelhantes próximas a 4% e 18% da população total;

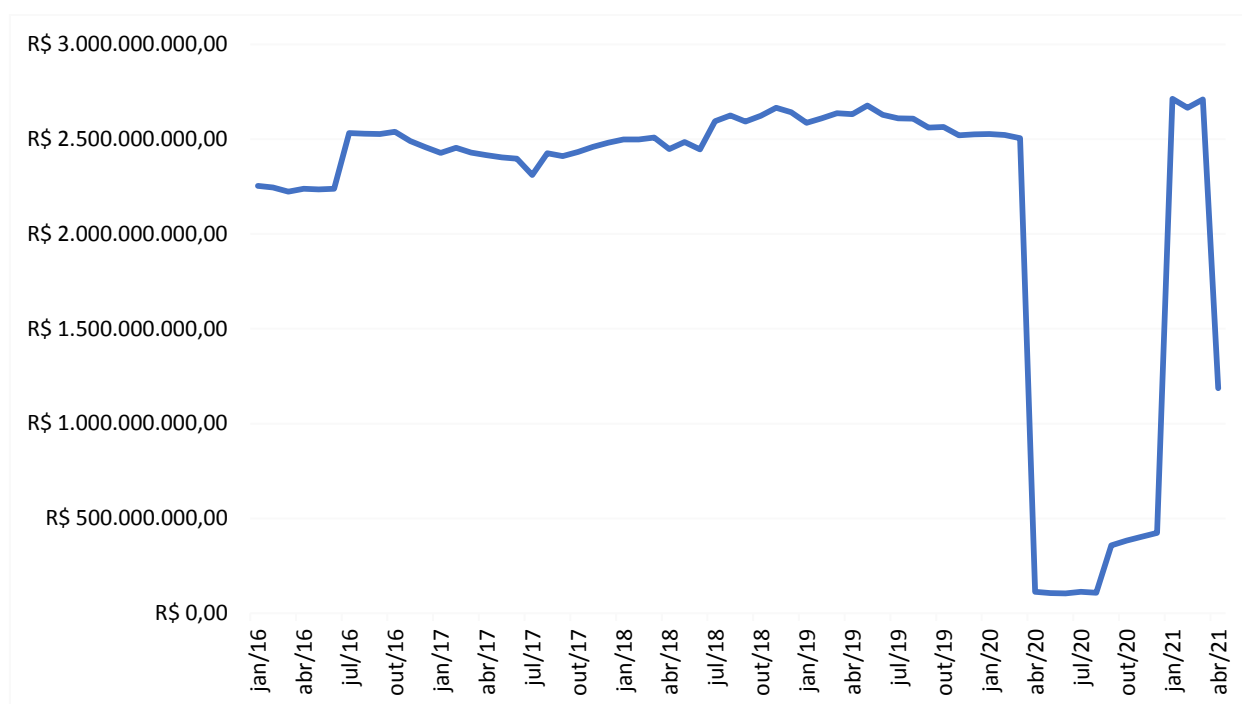
iii. De acordo com o relatório Panorama Social da América Latina 2020 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal):

“a taxa de pobreza extrema (Na América Latina) atingiu 12,5% da população e a de pobreza, 33,7%. Isso significa que o total de pessoas pobres chegou a 209 milhões no fim do ano passado, 22 milhões a mais do que em 2019. Desse total, 78 milhões de pessoas estavam em situação de extrema pobreza, 8 milhões a mais do que no ano anterior. Os números são os piores nos últimos 12 e 20 anos, respectivamente, e estão associados a um agravamento dos índices de desigualdade na região e nas taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres”.

Em função do êxito imediato, em julho, quando R\$ 187 bilhões haviam sido injetados na economia via Auxílio, houve um movimento brusco de queda acentuada da pobreza extrema e queda da pobreza. Em consequência a dois movimentos: 1) a redução do valor médio por beneficiário e do número de elegíveis na Fase 2 (desde setembro a dezembro/2020); e 2) a interrupção de três meses do Programa entre janeiro e março de 2021, houve um movimento contrário de volta à pobreza extrema em níveis não registrados em mais de quatro décadas. A

aceleração nos níveis de pobreza não foi exclusiva ao Brasil, mas verificada na maior parte da América Latina e do Caribe. Aspectos ligados à capacidade de reação da economia, com baixa produtividade e baixo potencial de crescimento, e do perfil do emprego e da renda (que serão analisados na seção 7), contribuem para explicar a dinâmica observada, mas além dessa dinâmica é importante observar os efeitos mais imediatos do Auxílio Emergencial aos beneficiários do Bolsa Família.

Gráfico 40 – Valor nominal mensal transvertido pelo Programa Bolsa Família no Brasil em Reais

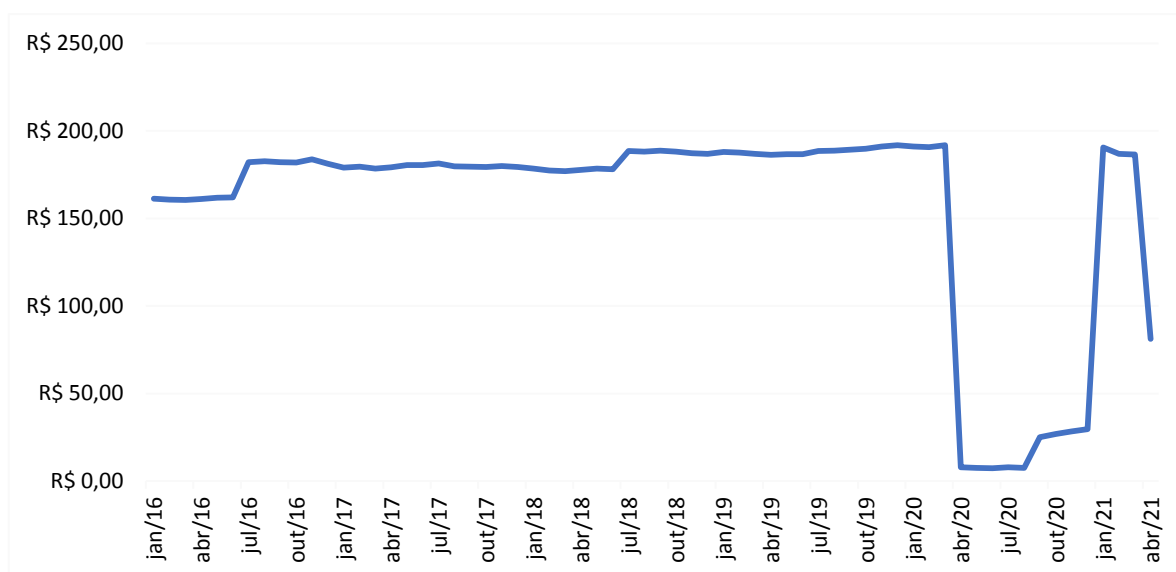


Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Uma análise dos dispêndios totais mensais do Bolsa Família nos últimos cinco anos mostra que mensalmente são injetados valores próximos a R\$ 2,7 bilhões. Esses valores, quando distribuídos pelas famílias, geravam uma bolsa média de R\$ 188,00 (Gráfico 41⁴⁵).

⁴⁵ Entre abril e dezembro os valores da bolsa caíram porque foram substituídos pelo Auxílio Emergencial.

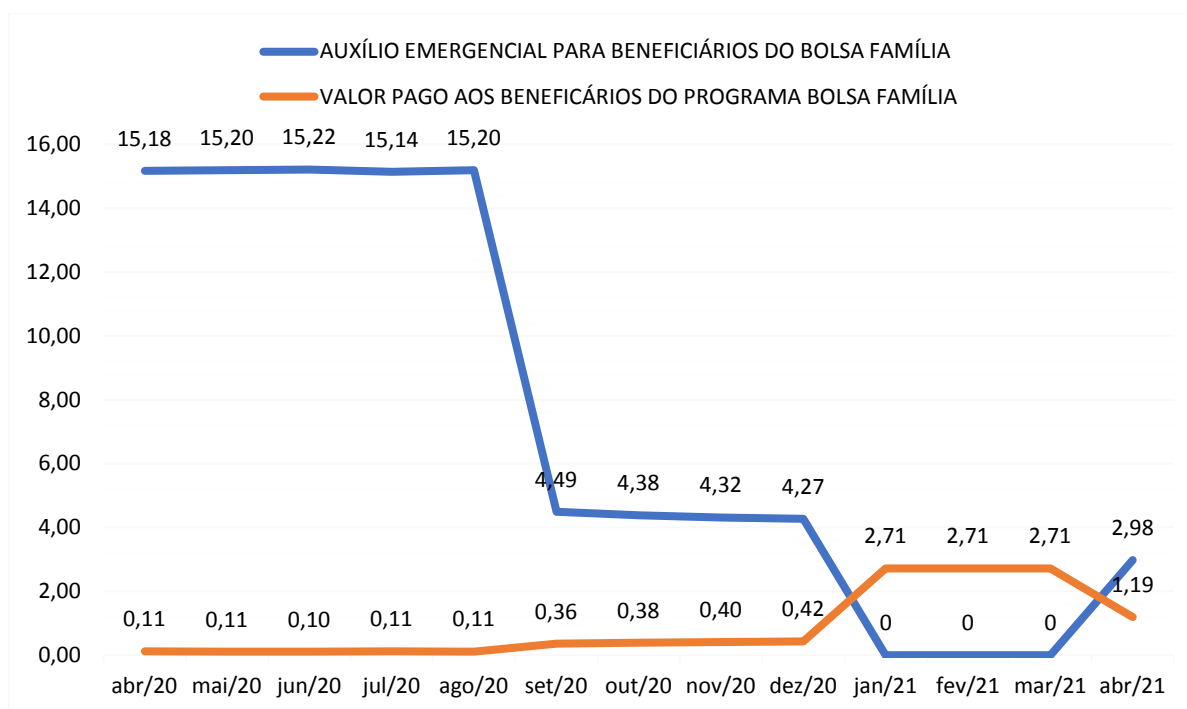
Gráfico 41 – Valor nominal médio pago a cada família pelo Bolsa Família em Reais



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

O Gráfico 41 mostra, em valores agregados, como o Auxílio impactou a vida das famílias brasileiras em condições de pobreza extrema. O que não foi analisado por este estudo é o quanto os beneficiários dessa categoria estavam “preparados”, com a informação adequada, para compreender a temporalidade do súbito aumento do poder de compra e as variações bruscas decorrentes das mudanças ocorridas.

Gráfico 42 – Auxílio Emergencial e Bolsa Família no Brasil – Uma comparação



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Em abril/2021, somados os desembolsos do Auxílio Emergencial e do Programa Bolsa Família, chega-se ao montante de R\$ 11,72 bilhões injetados em abril através dos programas de renda mínima existentes. Esse valor é equivalente a 24% do valor transferido pelos Programas de renda mínima em abril de 2020. É de se esperar, considerando todos os dados analisados, e o simples exercício de simulação realizado com a Família Souza, que a condição de “volta à pobreza” não será superada sem um esforço adicional de gasto público, combinado com a recuperação da economia.

Com o Auxílio Emergencial, o desembolso mensal pulou de R\$ 2,7 bilhões para pouco mais de R\$ 15 bilhões entre os meses de abril a agosto de 2020, uma ampliação de mais de 450%. Em consequência, houve um aumento médio na bolsa familiar, que propiciou aumento da renda e do consumo.

Uma simulação pode ajudar a explicar a dinâmica: uma família de cinco membros, sendo que dois elegíveis ao auxílio emergencial, receberia normalmente uma bolsa de pouco mais de R\$ 200,00 mês. Com o Auxílio esse valor subiu para R\$ 1200,00 mês (entre abril e agosto). A Família teve renda adicional de R\$ 1000,00⁴⁶. O efeito renda foi impactante nas economias locais, principalmente nos pequenos municípios mais pobres que têm parcela expressiva de sua população na pobreza extrema. Com a queda nos valores médios em setembro/2020, a renda adicional dessa família caiu 50%. Em janeiro a família voltou a receber o valor médio da Bolsa, com a interrupção do Programa. Na sequência, com a retomada, e as novas disposições adotadas MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.039, DE 18 DE MARÇO DE 2021, que limitou o pagamento a um membro por família, o valor pago a partir de abril foi fixado em R\$ 250.

Com dados fornecidos pelo Dieese calculamos o valor médio da cesta básica tendo como referência os valores de janeiro de 2020 a abril de 2021 de 17 capitais brasileiras. Com base nesses valores e na renda adicional da Família Souza calculamos um índice de poder de compra equivalente à aquisição de cestas básicas. Em janeiro de 2020, três meses antes do início do programa Auxílio Emergencial e ainda dois meses antes da OMS decretar a Pandemia, a Família Souza conseguia adquirir o equivalente a 0,45 cestas básicas com a bolsa do mês.

⁴⁶ Essa simulação está excluindo qualquer remuneração extra Auxílio Emergencial que a família possa ter tido.

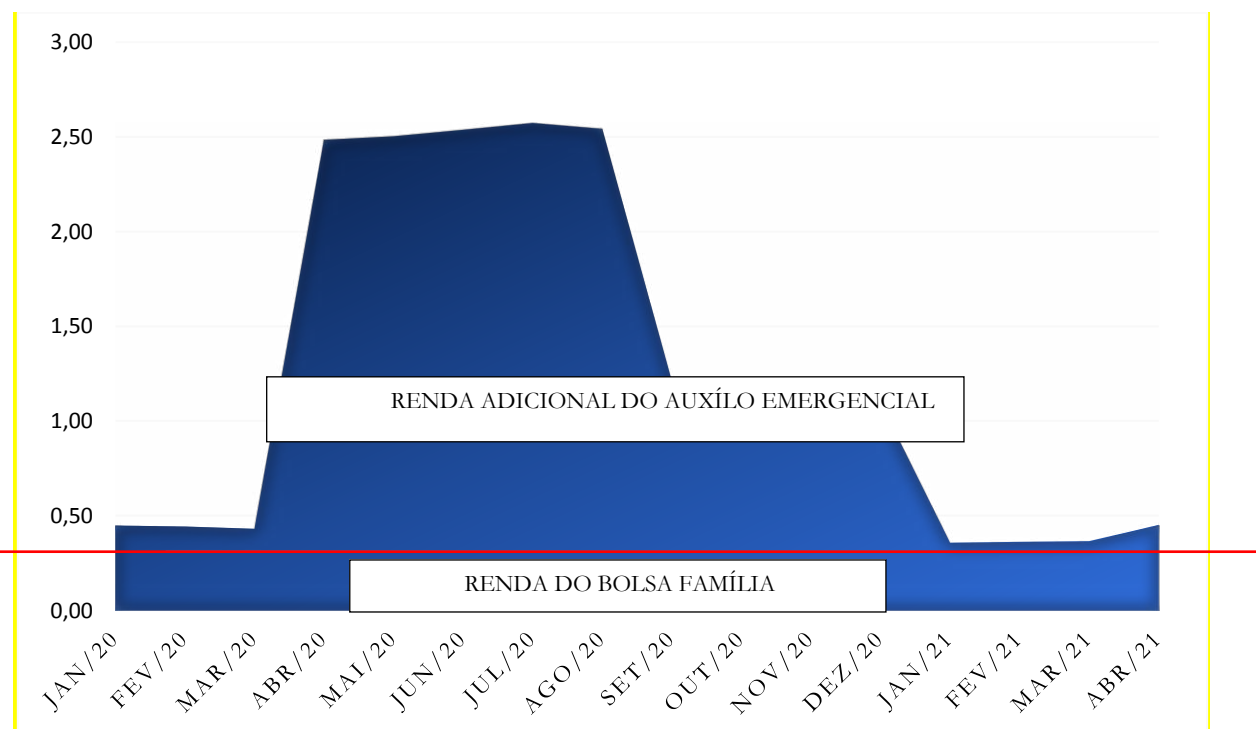
Tabela 20 – Evolução do poder de compra, equivalente em cestas básicas da Família Souza

Mês	Renda Adicional	Valor Médio da Cesta Básica*	Quantidade de Cestas Básicas
jan/20	R\$ 200,00	R\$ 445,95	0,45
fev/20	R\$200,00	R\$450,99	0,44
mar/20	R\$200,00	R\$ 463,47	0,43
abr/20	R\$ 1.200,00	R\$ 483,28	2,48
mai/20	R\$ 1.200,00	R\$ 479,57	2,50
jun/20	R\$1.200,00	R\$473,08	2,54
jul/20	R\$ 1.200,00	R\$466,50	2,57
ago/20	R\$ 1.200,00	R\$ 472,16	2,54
set/20	R\$ 600,00	R\$495,10	1,21
out/20	R\$ 600,00	R\$513,21	1,17
nov/20	R\$ 600,00	R\$ 544,52	1,10
dez/20	R\$ 600,00	R\$ 546,85	1,10
jan/21	R\$ 200,00	R\$ 558,87	0,36
fev/21	R\$ 200,00	R\$ 551,84	0,36
mar/21	R\$ 200,00	R\$ 546,50	0,37
abr/21	R\$ 250,00	R\$ 553,16	0,45

Fonte: *Dieese (2021) Elaboração: NISP

Esse valor foi caindo ligeiramente até março de 2020. Em abril/2020, com início do Auxílio e até com uma pequena deflação, o poder equivalente da Família Souza aumentou 5,8 vezes. Esse movimento explica a “explosão de consumo” verificada na pesquisa realizada pelo NISP. A escalada dos valores da cesta básica, principalmente a partir de setembro/2020 também explicam a especulação e aumento de preços identificados na mesma pesquisa.

Gráfico 43 – Poder de compra adicional da Família Souza equivalente a quantidade de cestas básicas



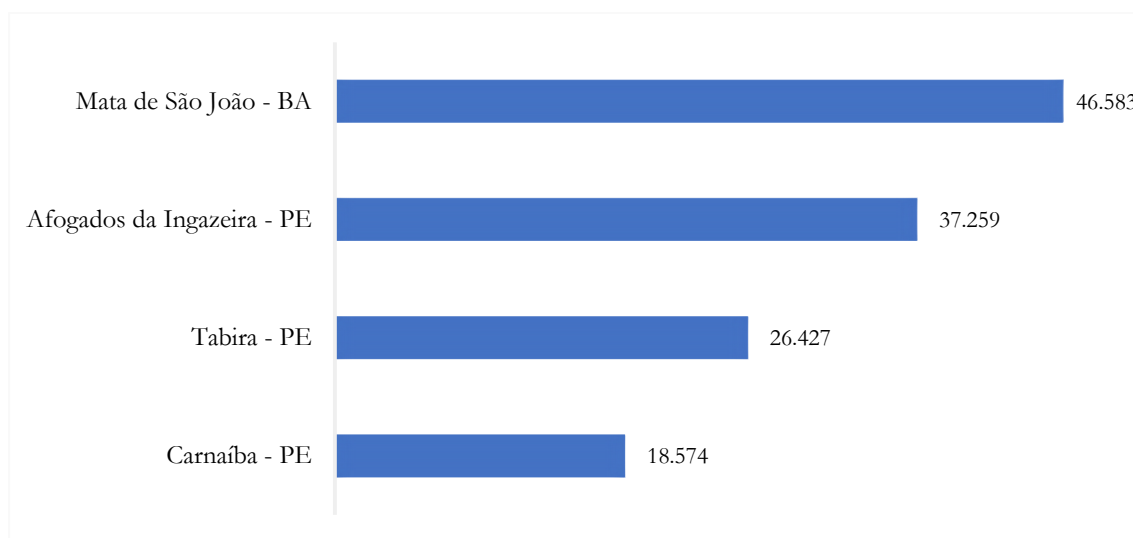
Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores (2021)

Com a queda do valor médio do benefício em setembro/2020 o poder de compra caiu mais de 50% e, em janeiro/2021, com a interrupção temporária do Auxílio e a retomada do Bolsa Família, a queda é de 86% em relação ao mês de julho/2020, onde a Família atingiu o ápice de sua renda complementar, e 20% mais baixa que em janeiro do ano anterior. Admitindo que a Família Souza não poupou nada, em janeiro/2021 ela estava jogada de volta à extrema pobreza em condições mais intensas que no mesmo período do ano anterior.

O ESTUDO DE CASO DA REDE10

Embora a Rede10 seja composta por 10 municípios, o Estudo de Caso centrou a análise nos quatro que responderam⁴⁷ a proposta de entrevista. São municípios de pequeno porte, mas que ajudam a demarcar dois territórios com características distintas. Afogados da Ingazeira, Carnaíba e Tabira são localizados na microrregião do Pajeú, no estado de Pernambuco. Mata de São João é um município da Grande Salvador, no estado da Bahia. Todos de pequeno porte, sendo que Afogados da Ingazeira e Mata de São João têm população próxima a 40 mil habitantes, e Tabira e Carnaíba próxima a 20 mil habitantes. O município baiano ocupa vasta área territorial, mas é mais conhecido pela Praia do Forte e seus 28 km de litoral, área onde são localizados diversos equipamentos hoteleiros, inclusive de alto padrão, que atraem milhares de turistas brasileiros e estrangeiros por todo o ano. Afogados da Ingazeira é o único dos três municípios que tem uma rede de serviços públicos mais densa e um comércio mais estruturado, os outros três, assim como Afogados, tem sua base econômica no comércio e serviços e na pequena agricultura.

Gráfico 44 – População estimada em 2019

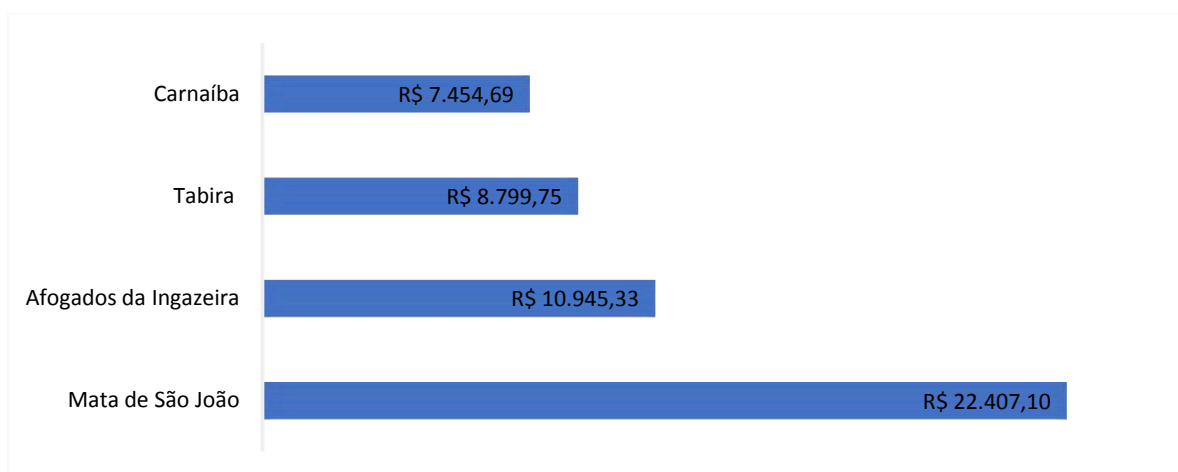


Fonte: IBGE (2020)

⁴⁷ No caso de Tabira, houve dificuldade por parte dos gestores, em função do calendário eleitoral de participar das sessões agendadas. Mas se optou por manter os dados quantitativos no contexto da análise. Em função de suas características, muito similares aos outros dois municípios do Pajeú, levanta-se como hipótese que a problematização apresente questões centrais muito semelhantes.

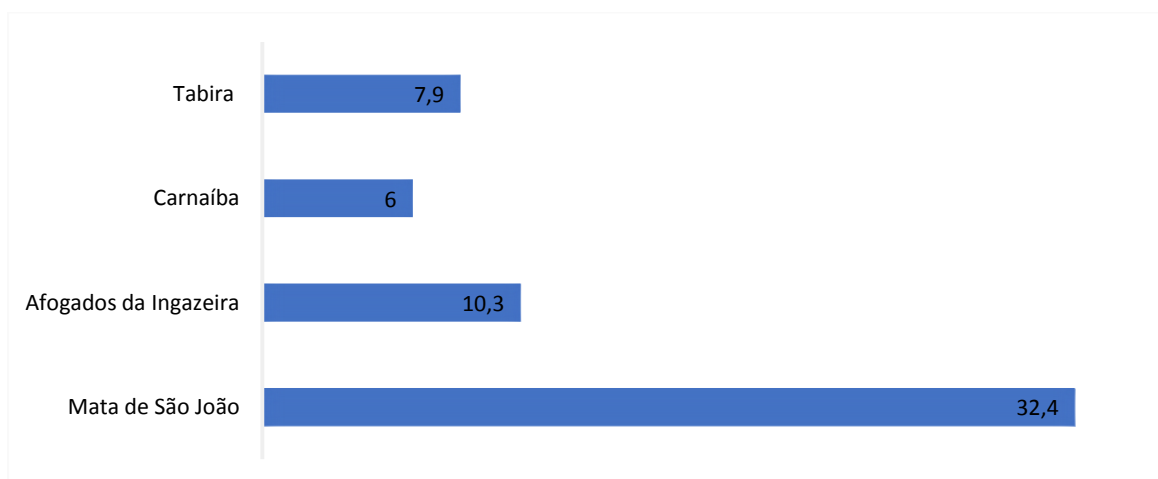
Os três municípios pernambucanos têm renda *per capita* muito baixa e dependem fortemente de transferências externas. Carnaíba chega a ter 1/3 da renda de Mata de São João. O perfil da economia local dos municípios do Pajeú também se diferencia do município baiano. A população ocupada é muito menor, menos que 1/3 da registrada em Mata de São João. Mata de São João, pelo perfil econômico, tem 50% das receitas necessárias aos custeios e investimentos geradas localmente. Mas os outros três municípios têm forte dependência de recursos externos⁴⁸: Afogados da Ingazeira - 85% , Tabira - 93%, e Carnaíba - 95%.

Gráfico 45 - Pib per capita [2017] em reais



Fonte: IBGE (2020)

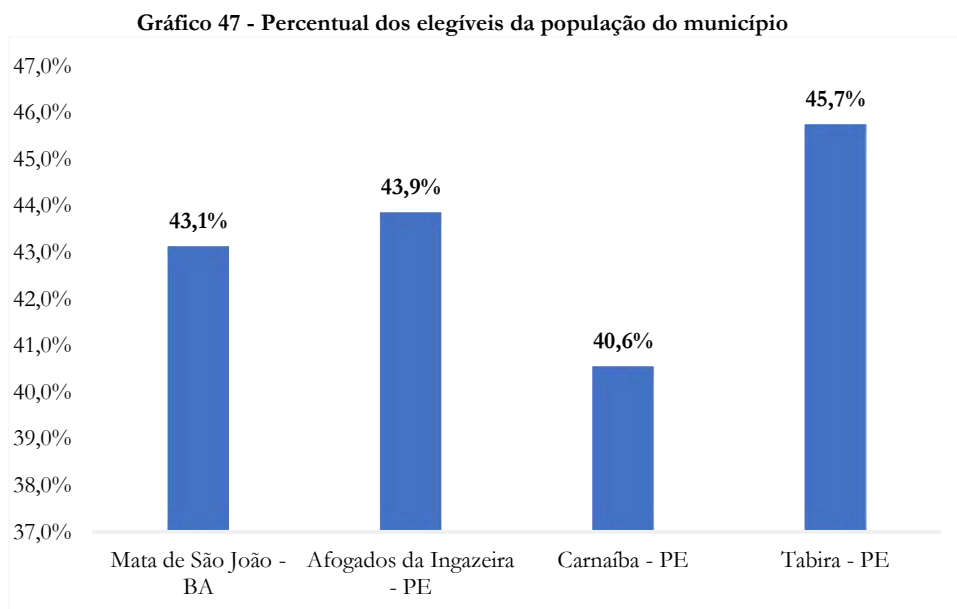
Gráfico 46 - População ocupada [2018] em %



Fonte: IBGE (2020)

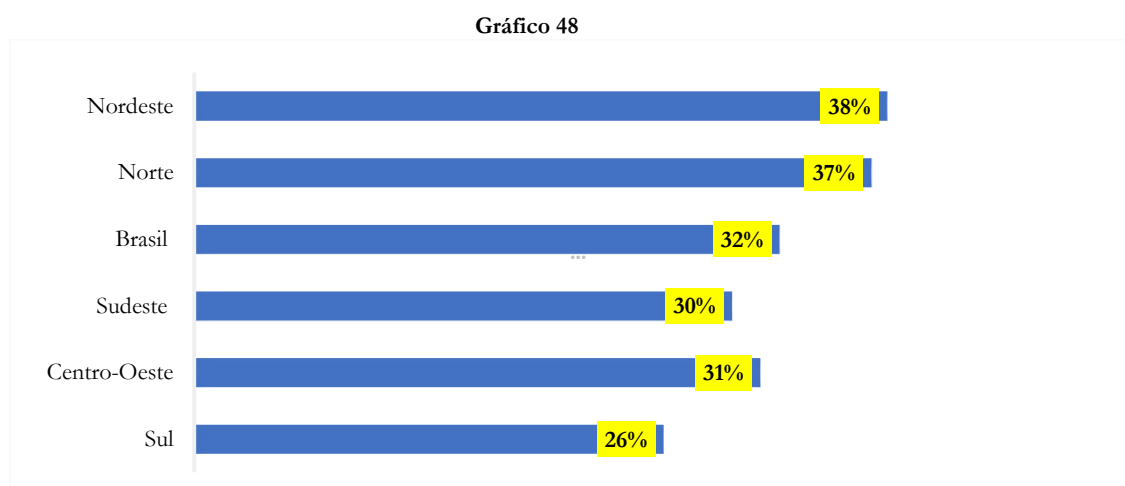
⁴⁸ Fonte: IBGE Cidades (2015)

São características que ajudam a analisar e cotejar os números referentes ao Auxílio Emergencial. É interessante perceber que mesmo tendo tantas distinções na renda e no trabalho, que os percentuais da população atendida pelo benefício giraram em torno de 43% (com variação -/+ de 5%).



Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

O número de beneficiários elegíveis⁴⁹ como percentual da população total é maior nos quatro municípios que a média do Nordeste (38%) e do Brasil (32%).

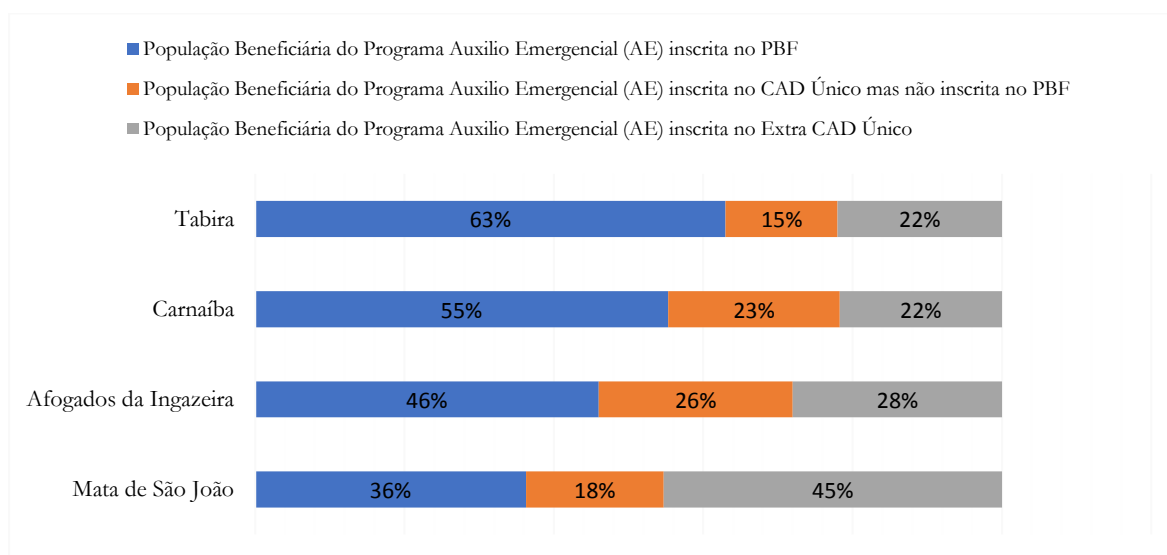


Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

⁴⁹ Chamou atenção o dado referente ao % da população beneficiada em Carnaíba, em abril de 2020. Por ser o município mais pobre, esperava-se uma maior adesão. Mas problemas no cadastramento de beneficiários foram identificados pela prefeitura, o que pode ter contribuído para explicar a diferença.

O Gráfico 49 apresenta a distribuição de elegíveis por perfil. Neste caso é importante registrar que Mata de São João apresenta menor contingente de beneficiários do Bolsa Família, aproximando-se mais do perfil observado para o Brasil, em que os invisíveis são maioria. Já os três municípios mais pobres, no Sertão do Pajeú, têm maior participação de oriundos do cadastro único, inscritos ou não no Bolsa Família.

Gráfico 49 - Perfil do beneficiário - rede 10



Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

Pelo perfil socioeconômico⁵⁰ dos municípios e pelo perfil de distribuição dos beneficiários, é possível perceber que há uma diferenciação em relação aos quatro municípios no que se refere ao desembolso do Auxílio. Isso afetou a dinâmica econômica local ao elevar temporariamente a renda dos mais pobres e pressionou o setor público por mais serviços. Esses efeitos podem ser identificados a partir da interpretação dos depoimentos de gestores em municípios da Rede 10, que apontam as características que descrevem os principais problemas enfrentados durante a implementação do Auxílio Emergencial.

⁵⁰ Ver mais detalhes do Perfil no Anexo 2

Seguem trechos dos depoimentos.

DEPOIMENTO 1: É tão forte o impacto que as pessoas não estão nem preparadas

“Na verdade, os números ainda estão (sendo trabalhados). Acho que precisa de mais tempo para avaliar os efeitos. De serem mais trabalhados, bater e conferir... E eu preferia falar, infelizmente, mais pelo sentimento, pelo que a gente pode observar a olho nu pela repercussão que teve e que tem um aporte de recursos desse no mercado local. É muito... Às vezes até eu acho, assim: às vezes eu brinco – internamente, eu não digo isso publicamente – que às vezes é tão forte o impacto que as pessoas não estão nem preparadas. O próprio mercado não está preparado para absorver um aporte de recursos repentino na... No consumo, não é? Quer dizer: o padrão de consumo... O padrão, não, o impacto e o volume de pessoas que viram consumidores são tão grandes ao mesmo tempo que a rede privada de distribuição, toda a cadeia, principalmente de gêneros de maior consumo e daqueles bens de consumo que são muito desejados ansiosamente”.

DEPOIMENTO 2: Para ele se tornar permanente, não pode ser com esse formato com poucos critérios de seleção

“Quanto à manutenção do auxílio, a minha opinião pessoal: eu sou pessoalmente contra esses auxílios a não ser que sejam naquelas situações que eu falei quando eu citei o Bolsa Família, das pessoas em situação de vulnerabilidade social, né? Então, isso eu acho que... Mas não pode ser desse jeito. Para ele se tornar permanente, não pode ser com esse formato. Desse jeito que foi feito, tão abrangente, com poucos critérios de seleção. Então, esse é uma questão. Agora: que ele realmente ajudou muitas famílias, isso não tenha dúvida. Agora: que também virou muito churrasco e bebida, virou também muito churrasco e bebida. Teve gente aí que até juntou o dinheiro do auxílio emergencial e agora está abrindo um pequeno negócio, não é? Instalou lá um ateliê ou instalou um salão de beleza com o dinheirinho que juntou do auxílio emergencial. Então, eu acho que isso não deveria ocorrer”

DEPOIMENTO 3: O Auxílio significa em torno de cinco a seis vezes, juntando todas as receitas do FPM, ICMS, todas as fontes

“Esses 20 tantos milhões, R\$ 23 milhões, isso é cinco a seis vezes a receita de todo município que entra para os cofres da prefeitura. Significa em torno de cinco a seis vezes, juntando todas as receitas do FPM, ICMS, todas as fontes, os impostos próprios, locais, que nós temos: de cinco a seis vezes significa esses R\$ 23 milhões, cerca da metade do orçamento do município no ano de 2020”.

DEPOIMENTO 4: já está chegando à conclusão de que essa perda de arrecadação deve ficar aí em torno aí de R\$ 15 milhões, e não de R\$ 65 milhões

“Mas há algumas semanas estava se falando em queda de 9,7% do PIB. Nossa arrecadação, por exemplo, em um primeiro momento, a gente tinha imaginado que ia perder R\$ 65 milhões da nossa arrecadação, que representa aí $\frac{1}{4}$ de toda a nossa receita global, geral. Ia ser um desastre. Mas agora a gente já está chegando à conclusão de que essa perda de arrecadação deve ficar aí em torno aí de R\$ 15 milhões, e não de R\$ 65 milhões. Vai ser $\frac{1}{4}$. Então, isso aí vai... Essa conta aí vai despencar aí para 6, 8% da nossa receita. O que nos faz postergar determinados investimentos, mas que garante o nosso custeio, certamente. Então, nós estamos aqui com todas as nossas contas em dia, salários... Não criamos nenhum impacto negativo.”

DEPOIMENTO 5: Tem que ter contrapartida de trabalho

“E agora na pandemia a gente vê outro comportamento. Mas também querer cobrar de 24% de analfabetos que tenham comportamento decente, né? Eu estou falando de analfabetos para poder fazer um vínculo com um programa de geração de renda. Eu acho que a transferência de renda é fundamental para socorrer quem está na pobreza e na miséria. A permanência desse modelo assistencialista, constante, como foi implementado, é que me deixa triste porque não existe quase contrapartida – e contrapartida que eu digo de várias formas. Eu acho muito pouco manter a criança na escola, vacinar os meninos, isso é quase nada. Tem que ter contrapartida de trabalho porque isso são forças de trabalho que ficam desprezadas lá, que poderiam ajudar nos serviços públicos locais a partir da comunidade, porque a gente recebendo dinheiro do Estado brasileiro e o lixo se acumulando do lado porque as pessoas não saem do campo para, por exemplo, trabalhar isso, porque a política não está completa. Ela chegou até aí e disse: “Vamos dar de comida, uma comidinha aqui, para o povo mexer os olhos e dizer que está vivo”, não é? E pronto. Pessoas nem serviço braçal que é ilimitado, infelizmente, e muito menos a frequência na escola, inclusive dos pais, das mães... Tem que ter contrapartida, senão todo mundo permanecerá analfabeto. Se papai e mamãe [são] analfabeto[s], v[ão] reproduzir o que para os filhos?”

DEPOIMENTO 6: Vai ter orçamento para isso?”

“Agora, discutir transferência de renda para dentro da política de assistência social ou dentro de outras políticas me deixa preocupada quando a gente fala de orçamento. Eu acredito em uma política de transferência de renda, em uma política que distribua renda mas que seja algo permanente, que seja algo que dê condição da família pobre, da família carente discutir e ter, realmente, condições [de] vida digna, e fica difícil a gente discutir políticas estruturadoras, políticas permanentes, dentro de um cenário onde você não deslumbra concretamente de onde vem esse orçamento em relação à transferência de renda, onde você vem estudando tudo isso, onde você vai analisando. Essa é uma situação que para a gente, para mim, particularmente – e acredito que para todos os gestores da política de assistência social do nosso estado – a gente tem essa inquietação, essa questão financeira do orçamento. Discutir renda – pensar, devemos discutir e pensar e buscar isso. Mas uma das coisas que me remete é: está no orçamento? Vai ter orçamento para isso?”

DEPOIMENTO 7: A maioria busca acessar o crédito dos municípios para que elas tenham acesso à cesta básica, porque os R\$ 300 não vai ajudar,

“As famílias estavam em um patamar de 1.200 [reais], outras em 600 [reais]; quem estava de 600, agora pulou para 300, e algumas famílias voltaram, migraram novamente, para o valor d[a] transferência de renda que é o Bolsa Família. Então, esse mês de setembro, agora, até... E acredito que até o final de dezembro começou o verdadeiro impacto negativo para as famílias porque elas estão procurando mais as políticas públicas do município, a saúde e a assistência social, e aí começa o grande problema. A questão da cesta básica, o alimento: caríssimo, tudo subiu, o arroz, o feijão o milho, o óleo, o leite, que são primordiais, são básicos, estão com o preço lá em cima. A maioria busca acessar o crédito dos municípios para que elas tenham acesso à cesta básica, porque os R\$ 300 não vão ajudar, não vão ajudar... Quero dizer, não vão conseguir fazer com que elas vão sustentar a família. E aí, outra coisa aqui no município a gente tem uma dificuldade na política de assistência social [que] é a quantidade de famílias que estão novamente com muitas contas de água, de luz atrasadas, ou cortadas... Então essas famílias não estavam preparadas, não foram organizadas para acessar e fazer esse consumo que o auxílio emergencial nos permitiu. Então, o impacto hoje, para gente, ele é de forma mais negativa nesse sentido”.

DEPOIMENTO 8: fomos aprendendo na medida em que fomos atendendo, 4,6 mil pessoas que tiveram acesso através do aplicativo da Caixa, estavam onde?”

“Aqui tem duas grandes empresas, é um polo moveleiro, e as duas grandes empresas de móveis tiveram que dar uma parada na venda porque a demanda do mercado estava maior do que a capacidade de produção e de entrega. Estofados, colchões, roupas, bebidas... Então, esses segmentos, comparado ao mesmo período do ano passado, tiveram um acréscimo de venda muito grande, inclusive tendo problemas de reabastecimento. Então, nós que frequentamos esses comércios, por exemplo: supermercados a gente passou a ter um desabastecimento de produtos por falta de capacidade logística em repor certos produtos, e começou a haver, nas prateleiras, produtos mais básicos, digamos, assim, menos variedades do mesmo produto, em decorrência dessa dificuldade logística. Agora, em relação ao auxílio emergencial a gente não pode deixar de considerar que 47% da nossa população reside em domicílio com até meio salário-mínimo por pessoa. Então, imagine que a gente tenha uma população significativa – quase 50% da nossa população vive com metade de um salário-mínimo por pessoa nos domicílios, e aí você chegar com acréscimo de renda dessa natureza, em que o governo confiou na autodeclaração das pessoas e que os institutos, órgãos de bancos de dados do país não tiveram a capacidade de análise integral dos dados – e a gente sabe a quantidade de pessoas que tiveram acesso ao benefício que também tiveram por informações falsas é alto – inclusive pessoas que possuíam renda – justamente por falta dessa integração, como o prefeito bem colocou, de todo um aparato institucional que tem no país e que são as políticas públicas executadas pelos municípios. Então, na nossa cidade a gente colocou à disposição, por solicitação do prefeito, a equipe da assistência social e, para parte das pessoas, como desempregados e informais e microempreendedores individuais, a sala de empreendedorismo do nosso município. E aí, quando o programa começou a operar, praticamente, nós dos municípios não tínhamos nenhuma informação concreta nem com a divulgação de portarias, de normativas, em relação a como o programa ia funcionar, e fomos aprendendo na medida em que fomos atendendo. Agora ficou muito visível, diante desse atendimento e em relação a esses invisíveis que o Prefeito bem fala que são pessoas que todos nós conhecemos, mas tem algo que a gente tem que refletir que, por exemplo, no nosso município, são... É uma quantidade de pessoas consideráveis, 4,6 mil pessoas que tiveram acesso através do aplicativo da Caixa que certamente estava dentro dos critérios, mas que não estava no CAD Único e no Bolsa Família... Estavam onde?”

DEPOIMENTO 9: canal de comunicação do governo federal, que infelizmente ainda é falho.

“A gente está enfrentando ainda, inclusive, com essa mudança de decreto, de lei, essa mudança dos R\$ 300, várias informações, várias questões que a gente está tentando ainda solucionar junto com o governo, um canal de comunicação do governo federal, que infelizmente ainda é falho. Uma das maiores dificuldades que a gente teve em relação ao auxílio foi justamente essa falta de um canal específico para a gente, gestor, certo?, do Cadastro Único, da assistência como um todo. E um canal específico para o povo. Por quê? Quem já ligou para o 111 sabe que aquilo é muito automatizado: ele coloca o CPF: “sua parcela vai estar disponível tal dia”, mas se tiver algum problema, você não consegue falar, você não consegue resolver. Em um primeiro momento dessa conversa do auxílio, o GOVERNO falou que o município não se envolve, né? Só que a gente está na ponta. Se o pessoal vai à procura da Caixa, que é a agente pagadora também, e não resolve ou tem alguma pendência de cadastro, eles correm para cá porque vem como referência. A Secretaria de Assistência, o Cadastro Único como um todo. Então, muitas vezes a gente não tinha informação que aquela pessoa queria ouvir”.

DEPOIMENTO 10: a gente fez um trabalho que acho que está funcionando bem, temos números e indicadores que constata isso, comprovam isso, na área da educação para dar uma oportunidade aos filhos dessas famílias que hoje vivem nessa situação de pobreza

O Bolsa Família, ninguém discute a sua propriedade, sua necessidade, o fato dele ser indispensável, porque o Bolsa Família é um sistema de distribuição de renda ou de renda básica, né?, de renda mínima, que se propõe a alcançar, a atingir, aquelas situações, aquelas famílias que não têm alternativas: são pessoas que vivem na pobreza extrema e que estão em uma situação realmente de vulnerabilidade social; elas não têm meios de sobrevivência. Então, não é digno que uma pessoa viva nessa situação, então, é natural, é a razoável, que o governo transfira um pouco de renda para essas pessoas para garantir o seu sustento mínimo. Isso é muito, muito, muito importante, porque tem pessoas realmente que não tem o que você fazer – pelo menos a gente não encontrou, como eu tinha dito, nenhum programa, nenhum projeto que pudesse resgatar da pobreza essas pessoas, fazer mudar de vida. O que a gente tem feito, e eu acho que está fazendo isso com relativo sucesso – e eu posso falar isso do alto de 16 anos de experiência no município, que deu a sorte de ter duas administrações seguidas com o mesmo propósito, de melhorar a vida das pessoas –, e a gente fez um trabalho que acho que está funcionando bem, temos números e indicadores que constata isso, comprovam isso, na área da educação para dar uma oportunidade aos filhos dessas famílias que hoje vivem nessa situação de pobreza. A gente tem resgatado essas famílias via os seus, digamos, sucessores, seus herdeiros, investindo nas crianças, qualificando os jovens, dando oportunidade aos mais jovens, isso está funcionando”.

Os depoimentos indicam que um novo paradigma deve ser considerado no desenho de Programas, cujos objetivos refletem as novas demandas, necessidades sociais e desafios sociais, que exigem criação de valor social. Os conteúdos devem abordar, novas práticas, métodos, processos e normas. Para tanto é preciso que haja abertura do processo de inovação para a sociedade por cocriação, com envolvimento beneficiário, capacitação dos cidadãos e colaboração intersetorial.

O AUXÍLIO EMERGENCIAL E O APRENDIZADO PARA DESENHAR UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA

SEN (2000) define que:

“a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa”.

A argumentação de SEN, que reforça a importância de se identificar a pobreza como a privatização de capacidades, e não somente em função da renda, leva em consideração que a instrumentalização de programas de transferência de renda, que são importantes, não podem deixar de considerar que elevar o bem-estar requer políticas públicas, que vão além da renda, e que sejam desenhadas para assegurar ao cidadão liberdade para fazer suas escolhas. Portanto, priorizar a erradicação da pobreza não é uma ação única e exclusiva centrada em transferência de renda, mas de construção de políticas conjuntas para o Desenvolvimento Sustentável. Para tanto é preciso que os Governos, nas suas três instâncias, resgatem o Planejamento Estratégico e invistam contra as causas estruturais da pobreza, e das desigualdades territoriais decorrentes.

Em função das análises realizadas ao longo desse estudo surgem duas premissas fundamentais, e que são orientadoras para subsidiar o desenho de um Programa de Renda Básica. A primeira das premissas (P1), de natureza específica, trata do desenho e gestão das políticas públicas, e que se estende a toda e qualquer política a ser desenvolvida por governos. A segunda (P2) trata de uma questão de natureza geral e relaciona-se à liberdade e ao bem-estar da população como um todo. Por uma questão de lógica estrutural da redação, invertemos a ordem das premissas, para asseverar que sem a P1 não há projeto de mitigação da P2 que seja sustentado.

Quadro 2 - Premissas

PREMISSA 1 (P1)	Desenhar novas ou mesmo aperfeiçoar as políticas públicas requer um planejamento estruturado, colaborativo, com visão de curto, médio e longo prazos.
PREMISSA 2 (P2)	As desigualdades sociais e territoriais persistem como um dos mais centrais dos problemas a serem enfrentados pelas Políticas Públicas, e o Auxílio Emergencial evidenciou que é preciso inovar no desenho das Políticas Públicas, portanto é preciso implantar um PROGRAMA DE RENDA BÁSICA.

A Importância do Planejamento

O lastro para construção e justificação da premissa está embasado em conceitos de Análise de Políticas Públicas ou *policy analysis*⁵¹ em inglês. A questão central é que antes de normatizar um programa é preciso dissecar e entender o problema⁵² inicial que gerou e as consequências futuras do ato. A problematização antecede a normatização. É um processo sem o qual a norma pode ser pouco ou mesmo ineficaz, se considerado que as políticas, mesmo em momentos de conjuntura muito adversa como é o caso da pandemia, devem buscar prever e evitar problemas atuais e potenciais que venham a surgir no futuro. Com efeito, é prioritária a identificação adequada de situações conexas através de planejamento que antecipa e governa a ação futura. O planejamento é também um cálculo, onde projeto, estrutura, organização e ambiente se entrelaçam ao longo de todo o processo. Três autores, DUNN (2018), MATUS (in HUERTAS, 1996) e ROBERTS (2004), trazem ao debate visões complementares da importância de sequenciar o planejamento, que vai além da prioridade imediata, exigindo um tratamento mais sistêmico e menos linear.

De acordo com Dunn (2018):

“A metodologia da investigação de políticas públicas refere-se à investigação crítica de soluções potenciais para problemas práticos...Abraham Kaplan, um dos fundadores das ciências políticas, observou que o objetivo da metodologia é ajudar a compreender e questionar, não apenas os produtos da investigação em políticas públicas, mas os processos empregados para criar esses produtos”.

Matus (in HUERTAS, 1996) argumenta que o planejamento tradicional está centrado no desenho das possibilidades calculadas e consideradas prioritárias. Em contraposição, o planejamento situacional “*compreende também o cálculo que permite fazer as coisas; é um cálculo interno ao planejamento situacional e está fora do âmbito do planejamento normativo (tradicional)*”. Esse cálculo envolve questões que

⁵¹No inglês há uma diferença entre *policy* (política) e *politics* (política). Na nossa compreensão a *policy analysis*, aqui denominada de análise de políticas públicas, é um conjunto de medidas desenhadas e executadas pelo governo ou outra instituição (pública ou não governamental), voltado para atendimento das demandas de um determinado grupo de beneficiários, estruturado por técnicas, geralmente multidisciplinares, que envolvem um conjunto de *atores sociais* nesse desenho e na operação, que são organizados sob governança estruturada e formal.

⁵²Os problemas da política pública são representações de situações de crise e estrangulamento, que são conjuntos que se espalham largamente por todas as direções de preocupações, sinais incipientes de estresse ou surpresas para as quais não há solução aparente (DUNN, 2020).

transcendem, muitas vezes, o objeto do “programa desenhado”. Desta forma, ao se buscar um resultado sem considerar todas as variáveis possíveis na fase da problematização, a eficácia de uma política ou de programa pode ser limitada. Roberts (2004) aborda que a performance (de um Programa) está relacionada ao desenho estratégico, mas destacando que qualquer estratégia desenhada sem considerar a estrutura (de gestão de governo, por exemplo) e do ambiente (diferenças inter-regionais, por exemplo) tende a limitar os resultados pretendidos.

A combinação dessas abordagens: (i) a problematização em Dunn; o (ii) planejamento situacional em Matus; e (iii) o relacionamento dos condicionantes à boa performance em Roberts, subsidiam o entendimento de quanto o Auxílio Emergencial, com suas características e a conjuntura de implantação, pode ajudar em novos desenhos de políticas de transferência de renda. Quando analisados os aspectos referentes à operação do Programa Auxílio Emergencial sob a ótica dos gestores municipais entrevistados nos municípios da Rede10, estes apontam um caminho para problematizar a implementação do programa.

Ao cotejá-los com os problemas levantados na Pesquisa Estratégias de Inovação Social (ver Quadro 1 seção anterior), percebe-se que há forte alinhamento com a descrição apresentada. Ao apresentarmos, na tabela abaixo, uma análise cruzada da problematização revelada em 2018 e a realizada na Rede 10, identificam-se problemas de natureza semelhante e que questionam, como base da edificação dos problemas, as dificuldades encontradas na coordenação dos programas federais. Esse é o problema que mais referências suscitou, em ambas as pesquisas, e se explica em função das diferenças que existem entre o cálculo efetuado pelo Governo Federal e os seus respectivos resultados esperados, e os resultados obtidos no território. A performance é afetada por descontinuidade nas ações, em função das limitações de infraestrutura e de gestão, que muitas vezes não são previstas no citado cálculo. Os programas *top-down* avaliam o ambiente de intervenção de forma ampla, sem considerar as particularidades territoriais, que envolvem aspectos socioeconômicos, mas também demográficos, culturais, climáticos, entre tantos outros.

Quadro 3- Uma análise do programa auxílio emergencial sob a ótica da inovação social

QUESTÃO CENTRAL	PROBLEMAS - PESQUISAS (2017-2018)	PROBLEMAS - PESQUISA REDE 10 AUXÍLIO EMERGENCIAL (2020-2021)
INTEGRAÇÃO E COORDENAÇÃO	Baixa integração entre os agentes públicos em todos os níveis de governo. Dificuldades de coordenação e de mobilização de esforços para operacionalização de programas	Estrutura federal de planejamento é limitada. Há baixa verticalização da cadeia de serviços públicos. As demandas na ponta não se transformam em programas e a formulação de programa requer integração entre os entes federativos. Planejamento de uma política pública mínima deve considerar objetivos estratégicos e foco na repartição de responsabilidades entre os três entes governamentais com planejamento a partir de uma visão multidisciplinar
DESCONTINUIDADE E DE PROGRAMAS E USO PRECÁRIO DE FERRAMENTAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	Descontinuidade de programas federais devido a interferências políticas; Falhas na concepção e/ou planejamento dos programas federais; Uso precário de ferramentas de planejamento e gestão para elaboração de políticas públicas; Concentração de ações em alguns territórios.	Dependência de recursos do governo federal e padronização das ações/obras encarece custos. Implantação de programa de renda básica requer vínculo orçamentário sustentável
LIMITAÇÕES DE INFRAESTRUTURA PARA GESTÃO DE PROGRAMAS NO TERRITÓRIO	Escassez de recursos financeiros para implementação de programas federais; Limitada transferência ponta a ponta de recursos; Baixa qualificação dos governos municipais para gerir os programas e recursos federais; Infraestrutura de Tecnologia da Informação precária.	Restrição de acesso da população à internet limita conhecimento e admissão de beneficiários aos programas. Limitação de canais de comunicação do governo federal com a ponta. Programa Auxílio Emergencial gerido com falhas na comunicação e com infraestrutura limitada de gestão
PROGRAMAS TOP-DOWN QUE DESCOMHECEM O TERRITÓRIO	O desenho de políticas públicas nem sempre leva em consideração a realidade dos territórios dos beneficiários	Programas federais padronizados não capturam as diversidades do território. Planejamento deve considerar as realidades de cada macrorregião. Concentração de recursos no governo federal dificulta a gestão de programas na ponta. Programa Auxílio Emergencial falhou na definição de critérios para concessão do benefício
PROGRAMAS NÃO SÃO SUSTENTÁVEIS	Programas de governo não institucionalizados por leis tendem a ser descontinuados pelas mudanças de governo; Programas de governo sem sustentabilidade a longo prazo; Baixa implementação de programas federais em alguns territórios	Programas federais não são sustentáveis, em sua maioria. Foco da área social do governo federal é o atendimento aos vulneráveis com ações de baixa efetividade. Falta de direcionamento de programas como o Auxílio Emergencial acomodam o beneficiário. Há distorções no programa (falta foco). Além disso, o programa não exigiu contrapartidas para os beneficiários.
BAIXA PARTICIPAÇÃO	Pouca articulação do governo com a sociedade civil	A inserção produtiva em pequenos municípios depende de pequenos projetos que melhorem a qualidade de vida da população vulnerável
MONITORAMENTO INSUFICIENTE	Limitada avaliação das políticas públicas in loco; Escassez de recursos financeiros para monitoramento; Sistema de monitoramento de programas federais não satisfatórios	Ainda não havia monitoramento <i>in loco</i> .
POUCA PARTICIPAÇÃO NO MONITORAMENTO	Pouca participação popular/dos beneficiários em atividades de monitoramento	Ainda não havia monitoramento <i>in loco</i> .

Fonte: Elaboração NISP (2021)

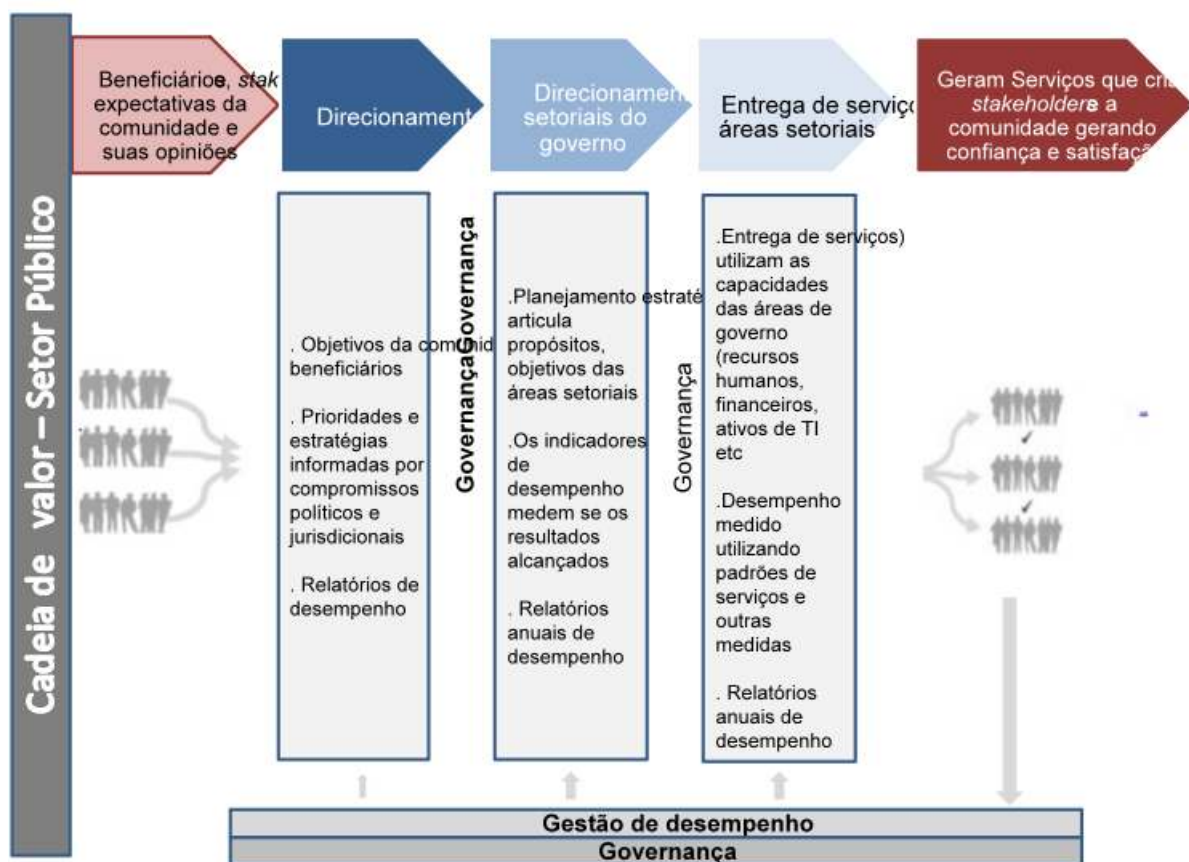
Adaptando o argumento de Matus à realidade atual, é possível apontar que o planejamento do Programa Auxílio Emergencial se restringiu às possibilidades calculadas e consideradas prioritárias no momento da crise. É possível argumentar que não havia alternativa à normatização linear. À época, o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, estabeleceu como horizonte de pagamento o período de três meses, não sendo desenhado, para o caso do Programa Emergencial, um cálculo que permitisse delinear o Auxílio Emergencial com um “protótipo” para um Programa de Renda Básica no Brasil. Mas pela experiência trazida pela Pesquisa Inovação Social, realizada em 2018, essa não é uma falha de um governo, mas de sucessivos.

As contingências da crise pandêmica, com a necessidade de atender à emergência, podem ter contribuído para limitar o esforço inicial de planejamento, mesmo após as sucessivas extensões, fizeram com que o Programa continuasse a ser renovado em função das necessidades e limitado ao orçamento possível⁵³. Diante do quadro exposto, é importante registrar que esse processo pode servir de aprendizado para desenhar novas ou mesmo aperfeiçoar as políticas públicas existentes, porém, requer um planejamento estruturado e colaborativo, com visão de curto, médio e longo prazos.

Para tanto, o Planejamento Público, nas diversas instâncias, precisa ajustar a sua cadeia de valor para gerar confiança e satisfação. O processo de construção do desenho programático envolve necessariamente a perfeita articulação entre a gestão e a governança. Este processo tem início com o levantamento especializado das demandas dos beneficiários que, tratados, apontam os direcionamentos do Governo, no plano macro e setorial. Além disso, com as entregas de serviços, são criados valores aos beneficiários, assim como para o conjunto de *stakeholders* que integram a rede de operação das diversas ações.

⁵³ <https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2021/06/vamos-renovar-o-auxilio-emergencial-por-dois-ou-tres-meses-diz-guedes.shtml>

Figura 3 – Cadeia de Valor do Governo Federal



Um fator que deve ser destacado é da priorização das ações e da pactuação, a partir de compromissos jurídicos e institucionais, para planejar e implementar as prioridades definidas. A criação de uma agenda estratégica territorial de diminuição das desigualdades com financiamento público adequado é exemplo de prioridade a ser seguido.

A Prioridade ao Combate das Desigualdades

Para tratar de renda básica e suas relações com o Auxílio Emergencial, este estudo adotará o conceito e características definidas por Van Parijs (2000), conforme descrito na seção 4:

“Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho... A renda básica é paga de maneira regular; paga por uma comunidade política; para todos os seus membros; individualmente; sem verificação da situação financeira, sem exigência de trabalho... Também não faz parte da definição de renda básica que ela deva substituir todos os demais benefícios pagos em dinheiro: um benefício universal não precisa ser um benefício único”.

Em relação ao que se teve de avanço no Brasil em relação ao tema, em 2004 foi sancionada a Lei nº 10.835, do Senador Eduardo Suplicy, que instituiu a Renda Básica de Cidadania no Brasil, um benefício monetário, regular, incondicional e universal, de igual valor para todos, independente da situação econômica do beneficiário (SUPLICY, 2002).

Esse Programa nunca foi implantado, mas em 2021 o Supremo Tribunal Federal concedeu o direito de que todos os brasileiros, além dos estrangeiros residentes há mais de cinco anos no país, recebessem uma Renda Básica de Cidadania (RBC) suficiente para atender suas necessidades vitais. O voto do Ministro Marco Aurélio⁵⁴ reforçou a importância do Programa: *“Quem é espoliado no mínimo existencial, indispensável ao engajamento político e à fruição dos direitos fundamentais à vida, à segurança, ao bem-estar e à própria dignidade, vive em condições subumanas, sendo privado do status de cidadão”*, mas foi vencido quanto ao estabelecimento de um valor equivalente a um salário-mínimo mensal. Caso tomássemos por base a proposta de Van Parijs e aplicássemos ao Programa o valor estabelecido pelo Ministro Marco Aurélio, o total de recursos para financiá-lo para 2022 seria de R\$ 245 bilhões ao mês, 2,94 trilhões no ano. Para efeito de comparação, tomando como referencial o montante de receitas do Governo Federal previsto em Lei para 2021, R\$ 4,15 trilhões, o RBC em 2022 representaria o equivalente a 70,8% de toda a arrecadação prevista.

O RBC seria dez vezes maior que o Auxílio Emergencial em 2020. Seria, portanto, uma ação de política pública de difícil execução em função dos efeitos na dinâmica da economia monetária e real, cujas análises fogem ao propósito desse estudo, mas remetem à reflexão sobre o combate à pobreza. Por isso, ao interpretar uma análise realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apontou quais seriam os principais problemas em um desenho de um Programa de Renda Básica Universal, procuramos, com essa relação causal, interpretar quais seriam as potenciais dificuldades à implantação, hoje, de um programa universal no Brasil.

⁵⁴ <http://portal.stf.jus.br/>

Quadro 4 – Análise de viabilidade de um programa de renda básica universal(rbu) no brasil

CAUSAS QUE LIMITAM A ADOÇÃO DE UM PRROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL (OCDE)	POSSÍVEIS EFEITOS NO BRASIL (NISP)
Universalização pode gerar mais ganhos para os ricos	Universalização geraria distorções se não houver um efeito de compensação do ganho dos ricos via redução de isenções e tributos, mas qual seria a lógica do dar com uma mão e tomar com a outra? Viável com segmentação (crianças, pobres etc.)
Altos custos orçamentários	Aumentaria a despesa, com valor salário-mínimo mensal para R\$ 3 trilhões em 2022. Viável só com cortes de programas de proteção e isenções. Em um país que ainda está discutindo reformas, como a tributária e administrativa, nos parece pouco viável
Não há estabilização automática	Efeitos contracíclicos advindos podem gerar desequilíbrios na economia monetária e real. Inflação de demanda, como houve com o Auxílio Emergencial. Mas o Auxílio mostrou que o efeito-renda sobre os mais pobres é rápido, tanto quando se aumenta o valor, e quando se diminui. Valores do RBU teriam que ajustar-se aos segmentos e aos seus níveis de renda e de forma sustentável
Efeitos negativos no emprego, erosão dos incentivos ao trabalho	Pode estimular o “não-trabalho” em economia de baixa produtividade como a nossa, e com grande informalidade. Poderia ser viável com segmentação e contrapartidas (ver seção 7, depoimento 5)
Os empregadores iriam “embolsar” uma nova Renda Básica reduzindo os salários	A Universalização poderia forçar uma flexibilização ainda maior na legislação trabalhista e precarização do trabalho, aumentando as desigualdades

Elaboração NISP, Fonte: OCDE (2021)

SEN (2007) diz que:

“As razões da enorme assimetria existente entre as potencialidades do planeta e a vida cotidiana marcada pela pobreza e pela privação de boa parte de sua população têm a ver com a diminuta prioridade que é dada na prática aos desfavorecidos e com a organização social...Nesse sentido, uma doença que se deixa de prevenir ou tratar por razões sociais (como a pobreza ou a força brutal de uma epidemia localizada em determinada comunidade) e não por razões de escolha pessoal (por exemplo, fumo ou outros comportamentos arriscados de adultos) tem uma relevância particularmente negativa para a justiça social”.

Ao constatar as dificuldades para implantação de um RBU, mas tendo como norte o para cumprimento do ODS⁵⁵ 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares, até 2030. Para isto, é preciso avançar nas discussões que permitam aperfeiçoar o Bolsa Família. Este já um tipo de Programa segmentado, com corte por renda, e condicionalidades. São características que fogem à clássica definição de um RBU, mas logrou êxito em reduzir a pobreza e a pobreza extrema. Por isso mesmo a segmentação proposta neste Estudo é a de priorizar a erradicação da pobreza e da pobreza extrema representada na Agenda 2030 pelo ODS 1.

Outros recortes poderiam ser desenhados, priorizando, além dos mais pobres, as crianças e os cidadãos em idade de trabalhar que estão fora do mercado de trabalho, inseridos no contexto do ODS 8 -Trabalho Decente e Crescimento Econômico. Mas entendemos que há outros instrumentos

⁵⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também conhecidos como Objetivos Globais, foram adotados por todos os Estados-Membros das Nações Unidas em 2015 como um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade até 2030. Detalhes na seção 2.

de política pública que, se aperfeiçoados, podem contribuir para atacar os problemas decorrentes desses dois segmentos.

Figura 4 – ODS 1: Erradicação da Pobreza



Foco: No caso deste estudo, priorizamos a discussão da erradicação da pobreza, tendo como foco o ODS 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

PROPOSTA PARA UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA SEGMENTADO

Planejado inicialmente para durar três meses, o Auxílio Emergencial deve se estender até setembro de 2021. Considerando os três meses de interrupção, serão 15 meses de programa. A experiência com o processo pode ser útil e ajudar a desenhar o sucedâneo do Bolsa Família, evitando imprevistos, muitos decorrentes da conjuntura, e calibrando o valor médio da transferência.

Em função das análises realizadas, três questões centrais precisam ser introduzidas e consideradas para o desenho de um programa de Renda Básica:

- i) QC1 - é preciso segregar o público-alvo: O tratamento dado aos beneficiários vinculados ao Bolsa Família e ao próprio cadastro único, mas sem inscrição no Bolsa, deveria ter tido um tipo de encaminhamento distinto dos EXTRACAD, em função do perfil da renda dos primeiros. Os vinculados ao Bolsa, em função das dificuldades de trabalho decorrentes dos choques de oferta e demanda (ver seção 7), e da sua condição de informalidade e de residência, localizada em territórios nos quais a atividade econômica tem menor densidade (ver Anexo 4, os dados dos municípios da Rede 10), são, em tese, mais susceptíveis à crise. Por isso mesmo deveriam ter sido objeto de uma atenção diferenciada para preservar seu poder de compra. Na seção 10.1 apresentamos o caso de simulação da Família Soares e introduzimos o PCE – Poder de Compra Equivalente em Cestas Básicas, e na seção 10.2 explanamos alguns dos principais efeitos do Auxílio em municípios da chamada Rede 10, com esse perfil. Esse é um perfil mais susceptível às condições que caracterizam a pobreza estrutural, embora a conjuntura tenha amplificado a situação de pobreza, mas mesmo a melhora das condições econômicas não “desvulnerabilizam” essa categoria.
- ii) QC2 - Para segregar é preciso estudar a fundo o perfil dos EXTRACAD. São milhões de microempreendedores individuais, trabalhadores informais, que correspondem a mais de 50% dos beneficiários do Auxílio Emergencial no Brasil, com a marca subindo para 70%, com pequenas variações para cima e para baixo, nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste. Esse perfil de beneficiário não está na órbita de atenção direta dos programas sociais geridos a partir das informações do Cadastro Único, estaria menos susceptível às condições da pobreza estrutural,

mas a conjuntura, quando desfavorável, provoca grande vulnerabilidade, como foi o caso da crise pandêmica (ver Tabela 16, seção 7 a comparação entre situações do rendimento percapita domiciliar no Nordeste e Sul para os domicílios em que todos ganham o Auxílio Emergencial). Até a recuperação da economia em bases que o crescimento se sustente, essa categoria continuará em situação de vulnerabilidade, mas o aumento da circulação e a melhora da economia reduz essa vulnerabilidade, embora persistam as condições estruturais de precariedade do trabalho. Mas esse é um outro caso, que embora seja prioritário, deveria ser tratado a partir de outros instrumentos distintos de um programa de renda básica;

- iii) QC 3 - A definição do valor médio e do tempo de benefício poderia ter tido outros traçados. Mesmo em abril de 2020, já havia uma clara percepção que a crise não seria de poucos meses. As experiências da Europa já haviam mostrado, à época, as perspectivas para longa duração da onda do vírus e de restrições à circulação. A intensa discussão travada entre executivo e legislativo federais para definir tanto um valor base para o auxílio como o perfil dos beneficiários, alinhada à questão fiscal e a própria emergência, acabaram por restringir o debate às necessidades mais urgentes, sem um olhar para os 12 meses seguintes.

Realizamos simulações para apresentar três situações distintas e seus impactos à renda adicional. Nesta simulação consideramos os mesmos critérios utilizados para Família Soares, na seção 10.2: uma família de 4 pessoas, sendo dois adultos e duas crianças, com dois adultos recebendo o benefício nas Fases 1 e 2, e recebendo o Bolsa Família mensal de R\$ 200,00 entre janeiro e março de 2021.

Situações:

- i) Situação A: Detalha o programa que foi efetivamente executado em 2020, R\$ 600 por beneficiário entre abril e agosto de 2020, R\$ 300,00 entre setembro e dezembro de 2020 e interrupção entre janeiro e março de 2021;
- ii) Situação B: Apresenta uma variação do Programa sem modificações no valor e no perfil dos beneficiários, e com extensão até março de 2021, que exigiria um aporte adicional de R\$ 132 bilhões, considerando um público atendido de 60 milhões de pessoas, R\$ 600 por beneficiário entre abril de 2020 até março de 2021.
- iii) Situação C: Conserva o orçamento de R\$ 300 bilhões, mas diminui o valor para R\$ 417,00 por beneficiário entre abril de 2020 até março de 2021.

A Tabela 21 abaixo apresenta os valores mensais que receberiam a Família em questão na simulação nas três situações.

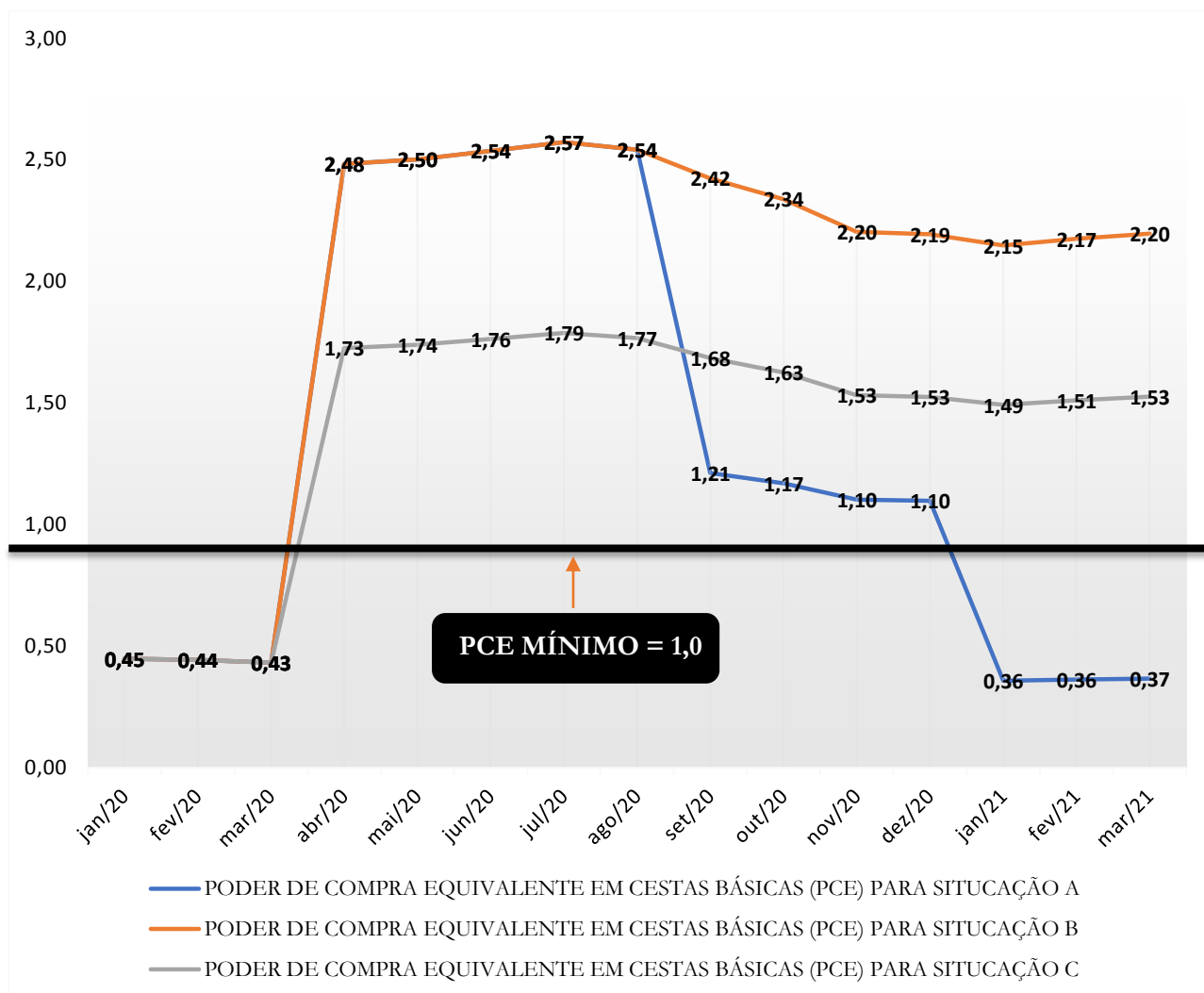
Tabela 21 - Análise comparada de aportes do programa auxílio emergencial em três situações

Mês	SITUAÇÃO (A) Programa Efetivamente Executado com R\$ 300 bi em 2020	SITUAÇÃO (B) Renda Adicional (Orçamento 432 bi e 60 milhões de beneficiários)	SITUAÇÃO (C) Renda Adicional (Orçamento R\$ 300 bilhões e 60 milhões de beneficiários)
abr/20	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
mai/20	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
jun/20	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
jul/20	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
ago/20	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
set/20	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
out/20	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
nov/20	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
dez/20	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
jan/21	R\$ 200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
fev/21	R\$ 200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00
mar/21	R\$ 200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 834,00

Fonte: Vis Data 3/Ministério da Cidadania (2021)

A análise compara a relação entre o valor médio de uma cesta básica, corrigido mês a mês pelo índice calculado pelo DIEESE, e o valor total efetivo recebido pela família na simulação. Esse coeficiente é denominado de Poder de Compra Equivalente em Cestas Básicas- PCE. Essa relação estima o valor real do benefício recebido, incorporando a inflação medida para os itens da cesta. Quando o PCE é igual a 1, pode-se afirmar que o benefício total recebido pela família tem o poder de comprar uma cesta básica. no Gráfico 50, as três situações simuladas em curvas considerando o período de janeiro a março de 2020, antes do início da Pandemia, quando a família recebia o Bolsa Família, e se estende até o final de março de 2021, mês anterior ao início da Fase 3 do Programa Auxílio Emergencial.

Gráfico 50 – Poder de Compra Equivalente (PCE) em Três Situações

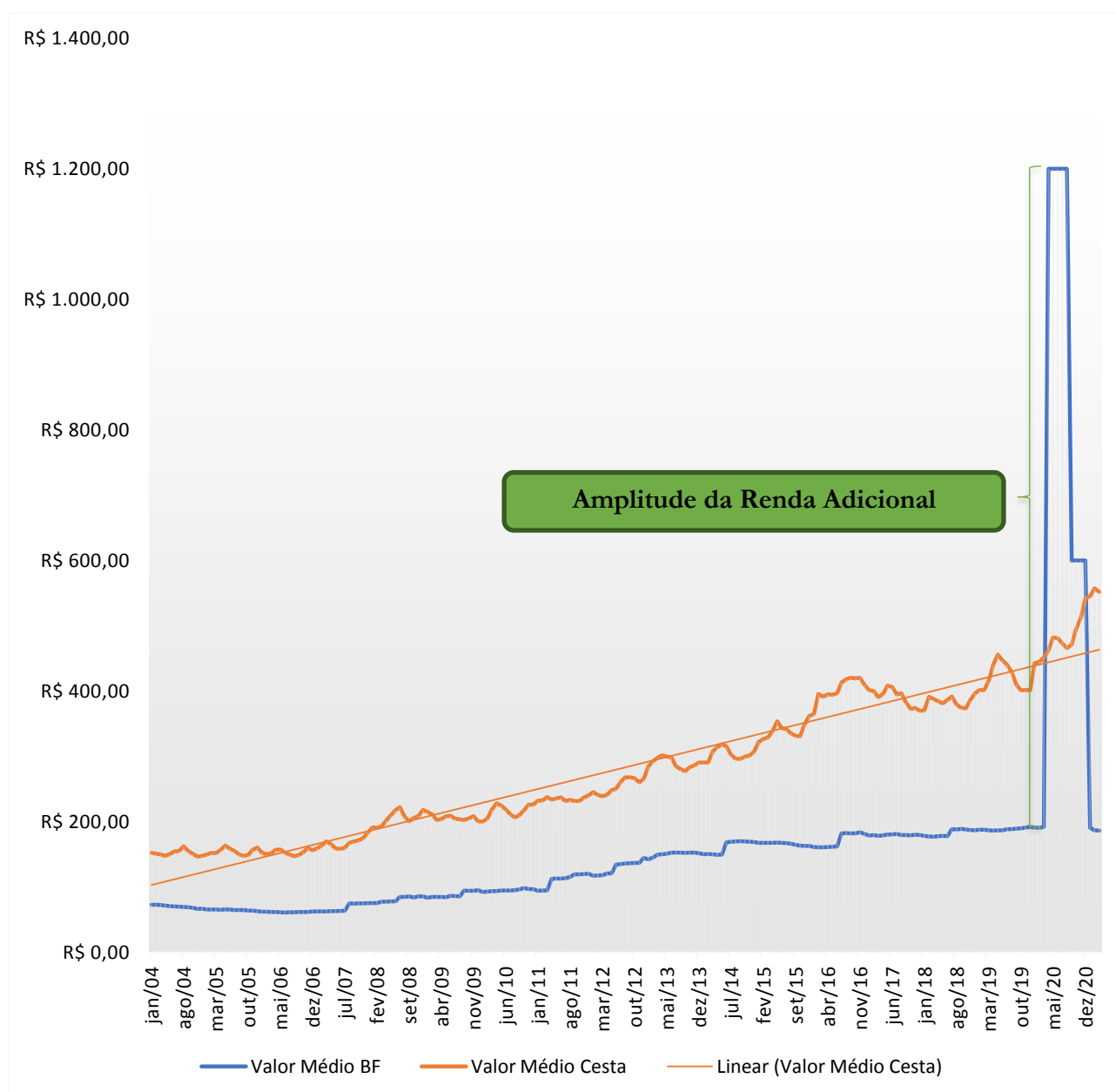


Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores (2021)

Na situação A, a família teve uma forte elevação de seu poder de compra nos meses de abril a agosto. Com o efetivamente recebido, poderia comprar mais de 2,5 cestas básicas, cinco vezes mais que o poder de compra efetivo entre janeiro e março do mesmo ano, quando recebiam o valor médio do Bolsa Família. Com a diminuição para a metade do valor total do benefício em agosto, o poder de compra foi reduzido para 1,21 em setembro e foi diminuído até fevereiro em função da forte aceleração dos preços dos alimentos. Na situação B, caso houvesse a manutenção dos valores do benefício em R\$ 600,00, a perda seria muito reduzida, assegurando à família acesso a 2,2 cestas básicas em março de 2021, seis vezes mais que o poder efetivo de compra registrado neste mês em função da interrupção do Auxílio Emergencial. A situação exigiria um gasto adicional do Governo, o que seria pouco provável.

Se a opção fosse a da situação C, com mesmo orçamento executado na Situação A, a família receberia menos entre abril e agosto de 2020, mas conservaria o PCE ao longo de um ano entre 1,73, em abril, e 1,53, em março de 2020. Os efeitos sobre o consumo das famílias no terceiro semestre de 2020 seria provavelmente menor (ver seção 7), mas é possível que a redução na taxa de crescimento nos dois trimestres seguintes tivesse sido menor. Haveria diluição das despesas executadas com assistência social com extensão aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2021.

Gráfico 51 – Cesta básica, Bolsa Família, Auxílio Emergencial – o poder de compra equivalente em cestas básicas no longo prazo



Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores (2021)

Houve, na efetiva execução do Programa Auxílio Emergencial, um aumento abrupto da amplitude da renda das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema entre abril e agosto (ver

Gráfico 51). Nesse período o PCE passou de 0,43 em março, atingindo o pico de 2,57 em julho. Houve uma redução menos abrupta, mas impactante, a partir de setembro, com o PCE passando de 2,54 em agosto para 1,21 em setembro e 0,36 em janeiro, com a interrupção do Auxílio Emergencial. Para efeito de comparação o PCE registrado em janeiro de 2021 mostra uma queda de 20% no poder de compra equivalente da família na simulação. Esse movimento, que retirou rapidamente e recolocou milhões de pessoas de volta à situação de extrema vulnerabilidade de antes da pandemia, requer medidas de políticas públicas que sejam mais consistentes na mitigação da pobreza e mais sustentáveis.

A situação de “redução de vulnerabilidade” conjuntural criada pelo Auxílio, e observada ao longo de poucos meses, foi abordada no estudo de caso realizado na Rede 10 (ver seção 10.2). Aos atores sociais esta situação gerou expectativas quanto à extensão temporal e ao sucedâneo do Auxílio, ampliando o sentimento de insegurança quanto ao futuro deste programa e de seu substituto. A mudança no padrão de consumo, observada entre os mais pobres na Rede 10 alarga a sensação relativa de pertencimento⁵⁶ deste estrato populacional, mas o movimento abrupto de retorno à condição anterior amortece. Esse efeito pode ser observado em toda plenitude pelo espaço de espaço de amplitude verificado no Gráfico 51 (ver os impactos nos rendimentos na seção 7.2). COLLIN (2018) discorre sobre esse tipo de efeito, ao considerar a questão da prosperidade e do pertencimento verificado em atores sociais, em especial os mais vulneráveis:

“o propósito propriamente dito do capitalismo moderno é permitir a prosperidade das massas. Mas não é suficiente. Numa sociedade bem-sucedida, as pessoas florescem, somando prosperidade e um sentimento de pertencimento e apreço. A prosperidade pode ser medida pela renda, e sua antítese é a pobreza desesperadora; quanto ao florescimento, o que hoje mais se aproxima dele é o bem-estar, e sua antítese é o isolamento e a humilhação”.

Ele argumenta também que em função das incertezas é necessário firmar um compromisso de políticas públicas abrangentes com o objetivo de reduzir as desigualdades territoriais.

Há pertencimento e prosperidade se existe fome? É nesse contexto que surge a nossa proposta de um Programa Segmentado de Renda Básica. Priorizamos inicialmente a erradicação da pobreza extrema e diminuição significativa da pobreza associada à segurança alimentar. De acordo com a publicação *Food for Justice Working Paper Series*:

“As desigualdades quanto às situações de segurança alimentar são reforçadas quando analisamos as cinco macrorregiões brasileiras. É possível atestar as seguintes proporções de segurança alimentar nos domicílios situados nas cinco grandes regiões

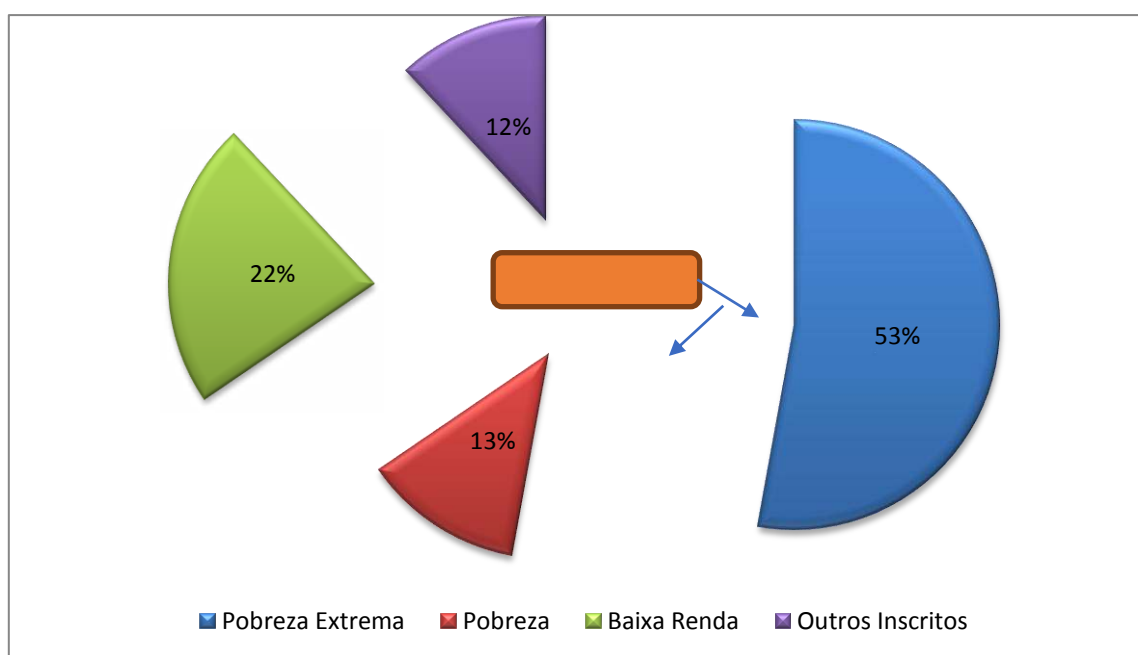
⁵⁶ Marshall (1967) associa o pertencimento à desigualdade e principalmente ao status de cidadania, “que é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. As sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criariam uma imagem de uma cidadania ideal em relação ao qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual caminho o sucesso pode ser medido e em relação à qual aspiração pode ser dirigida... Aumentou o piso no porão do edifício social... mas continuou a ser porão, e os andares mais elevados do prédio não foram afetados. E os benefícios dos infelizes não se originaram de um enriquecimento de um status de cidadania.”

do Brasil: Sul 48,4%, Sudeste 46,5%, Centro- -oeste 45,4%, Norte 32,3% e Nordeste 26,9%. Isso significa que enquanto as regiões Nordeste e Norte apresentam proporções de segurança alimentar inferior ao percentual nacional (40,6%) nacional, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm taxa de segurança alimentar superior com relação a este mesmo dado. Mais uma vez, as desigualdades entre as regiões se expressam quando se avaliam os graus de insegurança alimentar grave. As proporções mais altas de insegurança alimentar grave ocorreram nas regiões Norte 29,2% e Nordeste 22,1%, estando acima do percentual nacional, enquanto as proporções de insegurança alimentar grave ficam abaixo da nacional (15,0%) nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste”.

Foi feita uma análise da relação do preço médio da cesta básica e do valor médio do Bolsa Família pago à família entre 2004 e 2021 que verificou, a partir do comportamento das duas curvas (preço e valor no Gráfico 51), que há uma perda gradativa no PCE desde então, que se acentuou a partir de 2016, e só foi circunstancialmente amortizada na fase do Auxílio Emergencial. Essa simulação se alinha aos achados da pesquisa do *Food for justice*, que demonstra o aumento da insegurança alimentar, principalmente no Nordeste e no Norte onde está o maior número de extremamente pobres (ver seção 8), e reforça a prioridade que deve ser dada à segmentação do Programa. Para tanto, estabelecemos como público-alvo inscritas no Cadastro Único em situação de pobreza extrema, 53% do total, e em situação de pobreza, 13% do total.

Definimos, portanto, a segmentação de um Programa de Renda Básica (Figura 5), priorizando os inscritos no Cadastro Único que estão em situação de pobreza, que são 12% dos inscritos, e de extrema pobreza, que são 53%.

Figura 5 – Segmentação das pessoas inscritas no Cadastro Único por faixa de renda

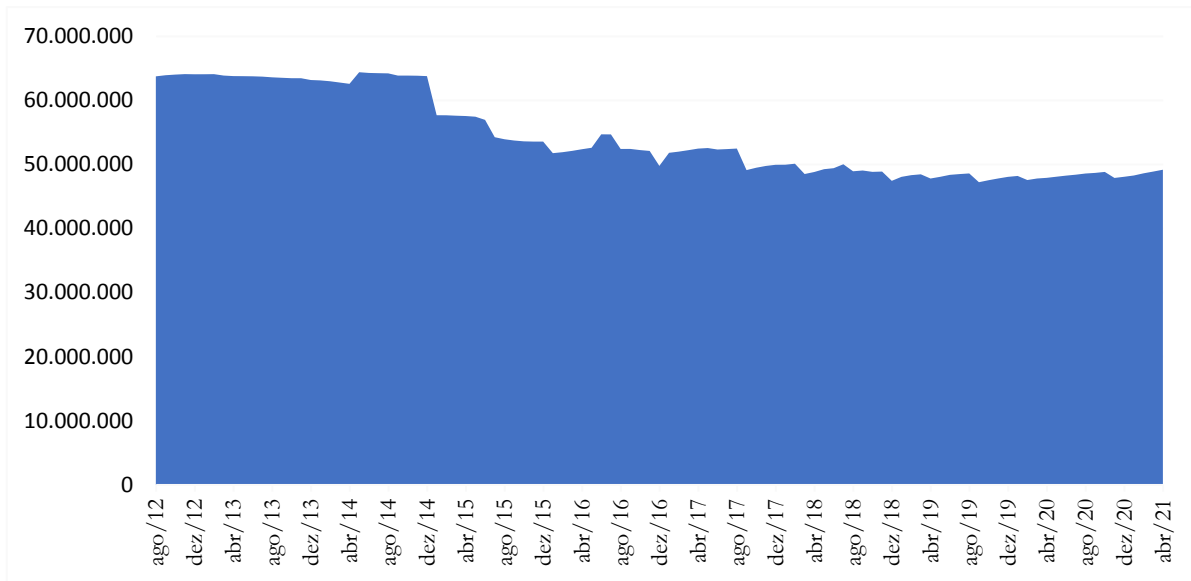


Fonte: Elaboração NISP (2021)

São aproximadamente 49 milhões de pessoas⁵⁷ só na condição de pobreza e pobreza extrema (Gráfico 52) inscritas no Cadastro Único, que constituem o alvo prioritário desse Programa. Correspondem a 23% da população. Esse contingente caiu 29% em termos absolutos entre agosto de 2012 e abril de 2021, mas a persistência da pobreza demonstra que continua sendo um dos problemas estruturais mais críticos a ser enfrentado pelas políticas públicas.

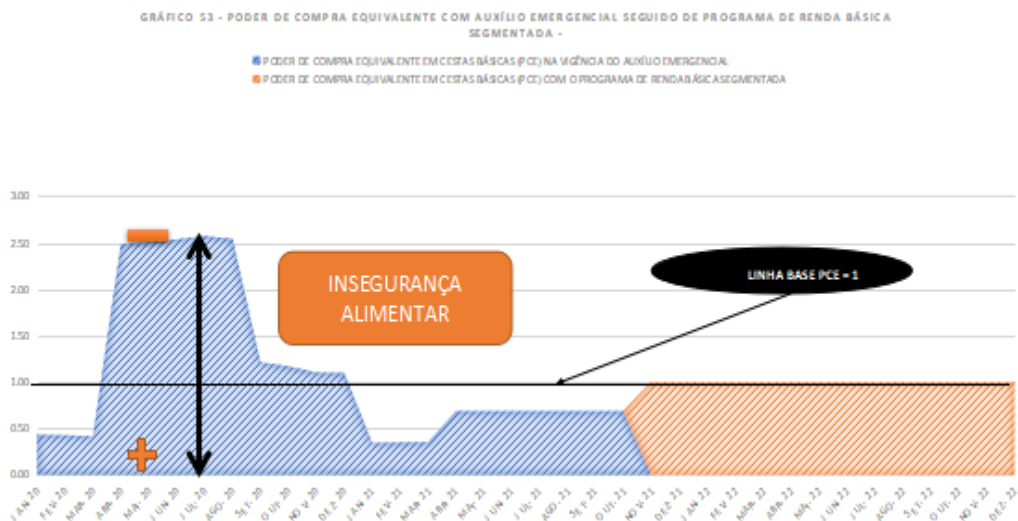
⁵⁷ Para se chegar a um número mais aproximado é importante proceder cruzamentos e verificar qual o percentual de pessoas que já possuem acesso a outros programas de transferência e estariam fora dessa conta. Nas nossas estimativas esse valor não seria maior que 5 milhões de pessoas, pouco mais de 10% desse total.

Gráfico 52 – Pessoas inscritas no Cadastro Único em situação de pobreza e pobreza extrema no Brasil



Como proposta, sugere-se que sejam adotadas medidas para assegurar a mitigação da pobreza extrema e redução substancial da pobreza associada à garantia de segurança alimentar. No Gráfico 53 são colocados em sequência a operação atual do Auxílio Emergencial (representado pela área em azul) considerando sua extensão até setembro de 2021 e o Programa Segmentado de Renda Básica.

Gráfico 53 – Poder de Compra Equivalente com Auxílio Emergencial seguido de Programa Segmentado de Renda Básica



A área vermelha representa a possível operação do sucedâneo do Auxílio Emergencial, a partir de outubro de 2021. A linha base, em preto, representa o PCE=1, significando que esse é o

nível mínimo de satisfação alimentar de uma família de quatro pessoas, 2 adultos e 2 crianças. Qualquer valor médio de benefício relacionado ao PCE que esteja abaixo da linha base aumenta a insegurança. Valores iguais ou acima da linha base diminuem a insegurança.

O valor da Cesta, em abril, para o PCE= 1 foi de R\$ 560,00. Como princípio de um Programa de Renda Básica, se paga um valor fixo a todos os beneficiários do programa independentemente de gênero ou idade, excluindo os membros de famílias que já são contemplados com outros tipos de assistência, resguardando o direito à equalização de valores, caso essa assistência seja menor. Nesse caso, o valor individual do benefício, considerando a linha de base, seria de R\$ 140,00 por cada pessoa. Em simulação realizada na Tabela 21 abaixo, estão apresentadas quatro situações que relacionam o valor do benefício individual e o PCE e os dispêndios mensais e anuais a preços constantes do Programa. Manter o PCE na linha base requer aumentar o dispêndio relativo ao Bolsa Família em 82%. Como instrumento de política, o Programa pode ser escalonado, definindo gradualmente valores que ampliem inicialmente o que é pago hoje pelo Bolsa, mas que se atinja a linha base em 2023 e se expandam os valores até se atingir um PCE de 1,5. Esse é o processo de planejamento de longo prazo que oferece mais segurança e os ajustes tanto poderão ocorrer, em alinhamento ao aperfeiçoamento de políticas que visem ampliar as capacidades individuais.

TABELA 22 – O PCE e os dispêndios anuais do programa segmentado de renda básica

Ano Base	Valor Benefício Individual em R\$	PCE	Dispêndio Mensal	Dispêndio anual	Aumento % do dispêndio em relação ao Bolsa Família referência 2019 (valores nominais)
2021*	70	0,5	R\$ 3.150.000.000,00	R\$ 9.450.000.000,00	24%
2021	105	0,75	R\$ 4.725.000.000,00	R\$ 56.700.000.000,00	82%
2023	140	1	R\$ 6.300.000.000,00	R\$ 75.600.000.000,00	143%
2024	175	1,25	R\$ 7.875.000.000,00	R\$ 94.500.000.000,00	203%
2025	210	1,5	R\$ 9.450.000.000,00	R\$113.400.000.000,00	264%

Fonte: Elaboração NISP; * cálculo realizado considerando os meses de outubro a dezembro

A tomada de decisão para definição do benefício esbarra no *trade-off* equilíbrio fiscal-distribuição de renda. Sugere-se alargar a discussão no entorno da criação de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). O IGF pode ser uma das fontes de financiamento do Programa Segmentado de Renda Básica, e está previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso VII do Artigo 153. É uma medida constitucional, mas não foi regulamentada até agora. Há 25 projetos atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O Quadro 5 apresenta perfil e características do

imposto cobrado em 5 países da OCDE onde há esse tipo de taxaço. Pesquisa Realizada pelo INSPER mostra que na Espanha, Noruega e Suíça, o percentual desse tipo de arrecadação em relação ao PIB atingiu, em 2018, respectivamente 0,2%, 0,4% e 1,1%. São os três países da OCDE que taxam diretamente a riqueza líquida.

Quadro 5 - Impostos sobre a riqueza na Europa

País	Imposto sobre riqueza líquida	Imposto sobre a fortuna sobre certos ativos	Características
FRANÇA		SIM	Aboliu seu imposto líquido sobre a riqueza em 2018 e substituiu-o naquele ano por um imposto sobre a riqueza imobiliária. Os residentes fiscais franceses cujos ativos imobiliários líquidos em todo o mundo são avaliados em ou acima de € 1,3 milhão (\$ 1,5 milhão) estão sujeitos ao imposto, bem como os residentes fiscais não franceses cujos ativos imobiliários líquidos localizados na França são avaliados em ou acima de € 1,3 milhão. Dependendo do valor líquido dos ativos imobiliários, a alíquota do imposto chega a 1,5%.
ITÁLIA		SIM	Tributa ativos financeiros mantidos no exterior sem intermediários italianos por contribuintes residentes individuais a 0,2%. Além disso, os imóveis mantidos no exterior por residentes fiscais italianos são tributados em 0,76%.
ESPAÑA	SIM		O imposto de renda líquido é um imposto progressivo que varia de 0,2 por cento a 3,75 por cento sobre os estoques de riqueza acima de € 700.000 (\$ 784.000; menor em algumas regiões), com taxas variando substancialmente entre as regiões autônomas da Espanha (Madrid oferece um alívio de 100 por cento) Os residentes espanhóis estão sujeitos ao imposto em todo o mundo, enquanto os não residentes pagam o imposto apenas sobre os ativos localizados na Espanha.
SUÍÇA	SIM		Cobra seu imposto de renda líquido em nível cantonal e cobre ativos em todo o mundo (exceto imóveis e estabelecimentos estáveis localizados no exterior). As alíquotas e deduções fiscais variam significativamente entre os cantões.
NORUEGA	SIM		Cobra um imposto sobre a riqueza líquida de 0,85 por cento sobre os estoques de riqueza de indivíduos superiores a NOK 1,5 milhões (€ 152.000 ou US \$ 170.000), com 0,7 por cento indo para os municípios e 0,15 por cento para o governo central. O imposto líquido sobre a fortuna da Noruega data de 1892. De acordo com as medidas relacionadas ao COVID-19, os proprietários de negócios individuais e acionistas que percebem uma perda em 2020 são elegíveis para um pagamento diferido de um ano do imposto sobre a fortuna implementado em 1840.

Fonte: Tax foundation (2021)

PIKETTY (2016) discorre sobre a questão da tributação sobre grandes fortunas afirmando que: *“não é apenas uma forma de exigir que todos os cidadãos contribuam para o financiamento de despesas e projetos públicos e de distribuir a carga tributária da forma mais justa possível; também é útil para estabelecer classificações e promover o conhecimento, bem como a transparência democrática”*. Ele reforça a importância do fortalecimento do estado social e o imposto de renda progressivo colocando a tese que um imposto global progressivo sobre o capital seria uma solução, e argumenta: *“Esse imposto proporcionaria um meio de evitar uma espiral infinita de desigualdade e de controlar a dinâmica preocupante da concentração global de capital. Quaisquer que sejam as ferramentas e regulamentações realmente decididas, elas precisam ser avaliadas em relação a esse ideal”*.

RECOMENDAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÕES

O Programa Auxílio Emergencial representou, no ano de 2020, importante instrumento para diminuição da pobreza no Brasil, em conjuntura que forçou, pelas condições de risco impostas à vida, a paralisação e/ou diminuição de atividades produtivas. Impactos decorrentes desta ruptura no padrão normal de vida das pessoas e a conseqüente limitação à produção e à geração de renda promoveram mobilização do âmbito do executivo e do legislativo, que culminaram na adoção de um pacote inicial de medidas que envolveu renda emergencial e preservação do emprego.

É importante registrar que as medidas de distanciamento social adotadas no país para conter a disseminação do coronavírus causaram impactos negativos na atividade econômica, que ocorreram (e tem ocorrido) de forma heterogênea. As perdas na atividade econômica têm gerado inúmeras distorções e desorganizado profundamente todo o sistema produtivo nacional. Os efeitos mais perversos desta desorganização, seguramente, ocorrem no mercado de trabalho, seja no número de pessoas empregadas, seja na renda do trabalho.

Conforme já indicado neste documento, há heterogenia nos impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: o segmento das pessoas com ensino superior completo, com níveis de desemprego sempre menores do que os demais, e os trabalhadores com níveis muito baixos de escolaridade, com nível de desemprego um pouco maior, de um lado; e as pessoas com ensino médio incompleto (em geral jovens que abandonaram o ensino antes de concluir o ensino médio e sem nenhuma experiência de trabalho), com as maiores taxas de desemprego, no outro extremo.

A esta heterogenia, somam-se as diferenças regionais, notadamente em relação aos níveis percentuais de pobreza extrema em relação à população: evidências já discutidas nesse estudo indicam que as regiões Nordeste (35,2%) e Norte (30,8%) apresentam os maiores níveis de pobreza extrema, sendo estes percentuais bastante superior ao do Brasil como um todo (18,8%), expondo uma desigualdade socioeconômica historicamente conhecida.

Conforme já observamos, esses indicadores refletem a posição das situações de pobreza e pobreza extrema dos inscritos no Cadastro Único para todo o Brasil, segmentado pelas suas regiões, nos meses de dezembro dos anos de 2012 a 2020. Por exemplo, se analisada a comparação entre o

montante distribuído pelo Bolsa Família entre abril e dezembro 2019 e os valores transferidos pelo Programa Auxílio Emergencial, no mesmo período de referência em 2020, pode-se verificar a dimensão e as distorções intrarregionais que caracterizam as desigualdades. No Nordeste essa ampliação foi de 7,9 vezes, mas no Sul foi de 26,6 vezes. O Nordeste, em função dos níveis de pobreza, que já tinha um contingente grande de sua população atendida por um programa de transferência de renda, teve aumento absoluto menor no volume transferido. Já o Sul, menos desigual e, em função disso, com menor proteção formal à sua população, teve grande acréscimo de recursos se comparado ao Bolsa Família, em função do grande contingente de invisíveis atendidos.

Em resumo, observou-se que, quando se analisa o perfil regional dos beneficiários da região Sul, por exemplo, teve 26% da sua população beneficiada, e o maior contingente de beneficiários (70%) não estava inscrito no CADUNICO. Já o Nordeste teve não só o maior percentual relativo de sua população (38%) com acesso ao auxílio, como 62% dos beneficiários desta região já estavam inscritos no CADUNICO. Essa comparação aponta o tamanho das desigualdades sociais inter-regionais, e mostra que em função da padronização do perfil de seus beneficiários, os que estavam na pobreza extrema foram nivelados aos que anteriormente à pandemia não figuravam nas estatísticas oficiais como vulneráveis.

Essas diferenças, notadamente as regionais, apontam para um erro na própria formulação do Programa Auxílio Emergencial, tendo sido desenhado de forma padronizada, a partir de um modelo ofertista de desenho de programa. Importa lembrar que, de acordo com a Lei 13.982, que instituiu o Auxílio Emergencial, o Cadastro Único e a autodeclaração são os únicos meios de se verificar os limites de renda familiar disponível. De acordo com os dados, aqui discutidos, 56,1% dos beneficiários brasileiros na Fase 1 e 56,9% na Fase 2 eram da categoria Aplicativo da Caixa e a sua renda para fins de inclusão ao Programa se deu apenas por ato auto declarável. Em contraposição, todos os inscritos no Cadastro Único têm sua situação acompanhada, tendo sido incluídos em função dos seus perfis de renda. Registra-se que parte dos inscritos no referido Cadastro Único recebem outros tipos de benefício, que não o Bolsa Família, e foram, por lei, impedidos de receber o Auxílio.

Nesse sentido, mesmo reconhecendo a importância do Programa para a redução dos efeitos socioeconômicos da pandemia, esse estudo reforça a necessidade de ampliá-lo, em um Programa de Renda Básica, que considere três questões centrais, já apresentadas neste documento:

QC1 - é preciso segregar o público-alvo;

QC2 - Para segregar é preciso estudar a fundo o perfil dos EXTRACAD;

QC 3 - A definição do valor médio e do tempo de benefício poderia ter tido outros traçados.

No sentido dessas questões, recomenda-se, especificamente, que o Programa:

- a) Considere (e incorpore) as diferenças inter-regionais do país em seu aperfeiçoamento (Programa Auxílio Emergencial) ou na elaboração de Programa de Renda Básica que venha o substituir. Neste novo desenho, recomenda-se usar bases de dados com informações regionais, em uma análise (e implementação) não linear;
- b) Amplie a integração entre os órgãos de Governos nos três níveis, seja na elaboração ou implementação do Programa, além de incorporar mecanismos que permitam maior interação com o território e com o cidadão;
- c) Aperfeiçoe e reforçe a utilização de ferramentas de desenvolvimento e gestão no acompanhamento e monitoramento do Programa, com vistas a auxiliar no planejamento das ações. Aqui, há de se buscar mecanismos que aperfeiçoem o Cadastro Único, além de se implementar mecanismos que permitam maior e melhor checagem das autodeclarações de renda, para aqueles que estão no perfil do programa, mas fora do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. É importante ainda aperfeiçoar a alimentação e atualização dos cadastros, bem como mecanismos de checagem da renda, para se evitar fraudes;
- d) Identifique novas fontes de financiamento para o Programa, e seus desdobramentos, a partir de uma visão redistributiva. Em se tratando de novo imposto, recomenda-se que seja imposto sobre grandes fortunas, tributação de lucros e dividendos, e/ou outros exemplos que efetivamente permitam redistribuição de renda.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, ALINE DINIZ. O papel do cadastro único no plano Brasil sem miséria. In: BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.
- BARROS, R. P. et al. **A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada.** In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.* Brasília: Ipea, 2010.
- BILICKY, S. **Renda Básica de Cidadania: estamos prontos para o próximo passo?** Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2014.
- BIGNETTI, L. P.). **As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa.** Ciências Sociais Unisinos, (2011).
- BOOHER, David E; INNES, Judith E. **Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy** de. (2019) <https://amz.onl/fVkcjZb>
- CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. M. C.. **Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica.** Conjuntura Econômica, p. 18-23, out 2020.
- CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira** . Todavia. Edição do Kindle.2018
- COLLIER, PAUL. **O futuro do capitalismo** . L&PM Editores. Edição do Kindle.2018
- DUNN, W. N.. **Public Policy Analysis.** 6a Ed. New York: Routledge, 2018.
- GALINDO, ERYKA; MARCO ANTONIO TEIXEIRA, MELISSA DE ARAÚJO, RENATA MOTTA, MILENE PESSOA, LARISSA MENDES E LÚCIO RENNÓ. **“Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.”** Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/2021.
- GENTILINI, U.; GROSH M.; YEMTSOV, R. **“The idea of Universal Basic Income”** Chapter 1 in: “A guide to navigating concepts, evidence, and practices”, GENTILINI, U.; GROSH M.; YEMTSOV, R. Editors, The World Bank, Washington. 2020.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.) **Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. **Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil.** *Sociologias* [online]. 2010, v. 12, n. 25 [Acessado 26 Junho 2021] , pp. 312-340. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000300012>>. Epub 27 Set 2011. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000300012>.
- HERDEIRO, R. M. C.; MENEZES-FILHO, N. A.A **Focalização dos Programas Sociais Federais.** São Paulo: Insper, 2018 (Policy Paper, n.30)

- HUERTAS, FRANCO. **Entrevista Com Carlos Matus: o Método PES**, Fundap, 1996.
- IBGE, <https://covid19.ibge.gov.br/>
<https://cidades.ibge.gov.br/>
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal>
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Policy responses to covid19**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Acesso em: 08/02/2021.
- IPEA, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS
- KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N.. **Simulações de impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade**. São Paulo: Insper, 2020 (PolicyPaper, n. 43).
- MARSHALL, T H. **Cidadania, Classe Social e Status**. ZAHAR, 1967.
- McKINLEY, Jim. **Critical Argument and Writer Identity: Social Constructivism as a Theoretical Framework for EFL Academic Writing** Critical Inquiry in Language Studies, 2015
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA**. Visdata Beta 3. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em maio 2021.
- MOULAERT, FRANK, et al. (2005). **"Towards alternative model (s) of local innovation."** Urban studies 42.11: 1969-1990.
- MOULAERT, FRANK, et al. (2017). **Social innovation as a trigger for transformations-the role of research**. Publications Office of the European Union.
- MULGAN, G. **Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated**. Oxford: Said Business School, 2007.
- PAIVA, LUIS HENRIQUE, et al. **Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.
- PASE, H. L.; CORBO, C.; PATELLA, A. P. D.. **Dignidade e liberdade para viver: provocações teóricas sobre as políticas públicas de transferência de renda**. Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, v.1, n.1, jan-abr 2019.
- PIKETTY, THOMAS. **Capital in the Twenty-First Century**. Harvard University Press, 2016.
- SANTOS, MILTON. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.
- SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras. 1ª Edição, 2000.
- SEN, AMARTYA; KLIKSBERG, BERNARDO. **As pessoas em primeiro lugar**. Companhia das Letras, 2007.
- SOARES, F. V. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 09/12/2020.
- SOARES, G. S. **A urgência do direito à cidade e as alternativas de enfrentamento à covid-19 em territórios vulnerabilizados. Serviço Social Em Perspectiva**. Montes Claros (MG), volume 5, número 1, jan./jun. 2021. 51-64.

SOARES, S. et al. **Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza.**In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, P.B. **Benefícios da renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social.** Revista Brasileira de Políticas Públicas. v.6, n.1, jan-jul 2016.

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

_____. **O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.CAMPELO, Tereza; BRANDÃO, Sandra Márcia Chagas: Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica Tereza Campello Brandão Conjuntura Econômica. Outubro 2020

TAYLOR, J. B. **Introducing Social Innovation.** Journal of Applied Behavioral Science, vol.6, no.1, p. 69-77 (1970).

ANEXO 1

LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E FONTES DE FINANCIAMENTO PARA RENDA BÁSICA SEGMENTADA

O Projeto Lei de Responsabilidade Social⁵⁸, de autoria do Senador Taxa Jereissati, surge como alternativa ao Programa de Renda Básica Segmentado. Avança nas questões relativas à renda, à educação e ao emprego, renunciando um esforço para tratar a renda aliada à geração de capacidades.

A proposta sugere reduzir a taxa de geral pobreza no Brasil, nos três anos seguintes após a promulgação da níveis inferiores a 12% (ano 1), 11% (ano 2) e 10% (ano 3), e a taxa de extrema pobreza inferior, no mesmo período, a 4%, 3%, 2% (dois por cento). Abrindo espaço para discussão de novas metas em anos subsequentes. Estabelece três tipo de benefícios: (i) benefício valor de referência R\$ 125,00 percapita por mês deduzidos, 100% (cem por cento) dos valores mensais per capita recebidos pela família oriundos de benefícios previdenciários, 80% (oitenta por cento) do valor dos rendimentos mensais do trabalho per capita recebidos pela família e registrados no Cadastro Único. (ii) A Poupança Seguro Família (PSF), calculados a partir de percentual máximo de poupança, o valor de 15% (quinze por cento) dos rendimentos mensais da família. E a (iii) Poupança Mais Educação (PME), consiste no depósito do valor de referência de R\$ 20,00 (vinte reais) mensais em conta de poupança individualizada em favor de estudante regularmente matriculado na rede de ensino que seja integrante de família habilitada a receber o BRM pobreza no Brasil.

É um modelo sofisticado ancorado no tripé: renda adicional, insegurança do trabalho e educação. Constitui-se em alternativa ao Programa Segmentado de Renda Básica, mas em função dos problemas levantados nas duas Pesquisas que embasam este Estudo, e que enfocam as dificuldades de coordenação e integração das ações; de infraestrutura e de baixa qualificação técnica; de fiscalização, controle e gestão da informação, principalmente nos municípios, haverá dificuldades para sua gestão, pelo menos nos curto e médio prazos. A grande vantagem dessa proposta é quanto à distribuição regressiva dos rendimentos adicionais em relação à renda familiar, mas a experiência do Bolsa Família mostra que a concentração de benefícios em programas de transferência de renda se mostrou mais eficaz nos últimos 16 anos.

⁵⁸ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8909669&ts=1623183401450&disposition=inline>

APÊNDICES

APÊNDICE 1

PERFIL DOS INSCRITOS NO CADASTRO ÚNICO POR RAÇAS

Gráfico 54 - Perfil dos inscritos no cadastro único por raças - Brasil

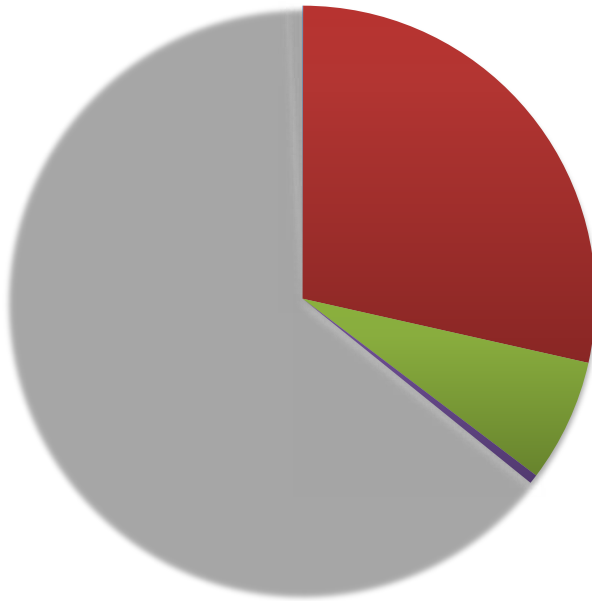


Gráfico 55 - Perfil dos inscritos no cadastro único por raças - Norte

Gráfico 56 - Perfil dos inscritos no cadastro único- Nordeste

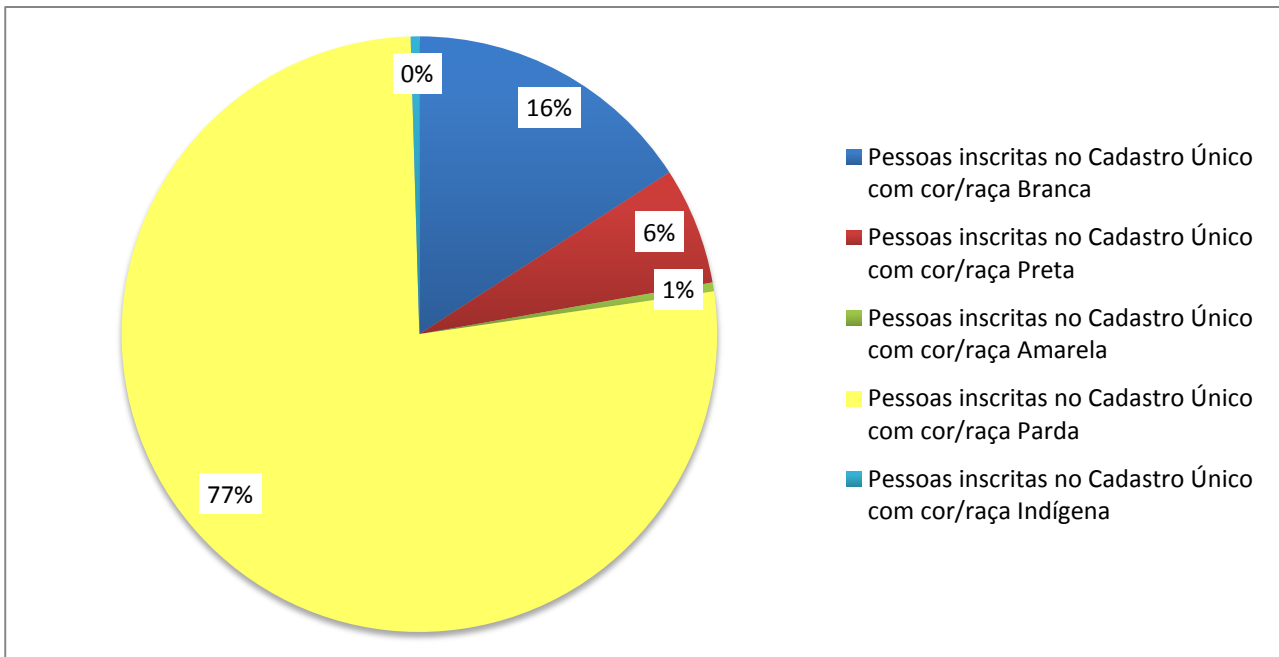


Gráfico 57 - Perfil dos inscritos no cadastro único por raças - Sudeste

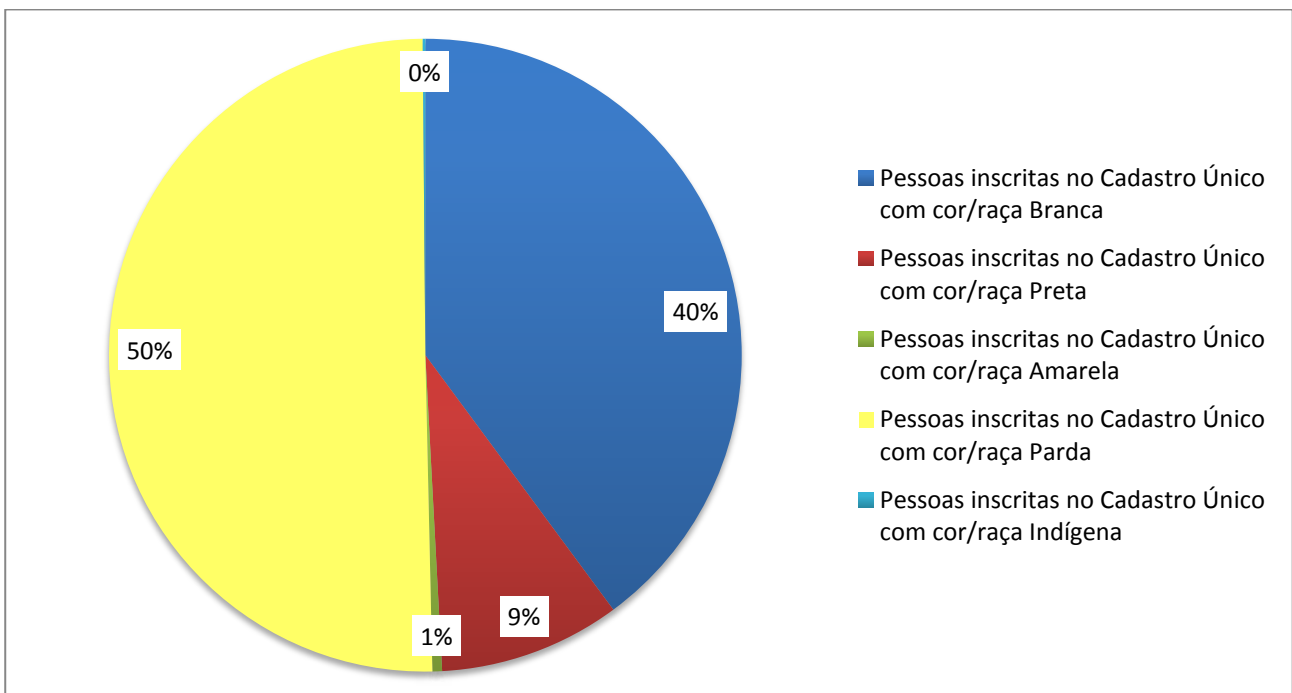


Gráfico 58 - Perfil dos inscritos no cadastro único - Sul

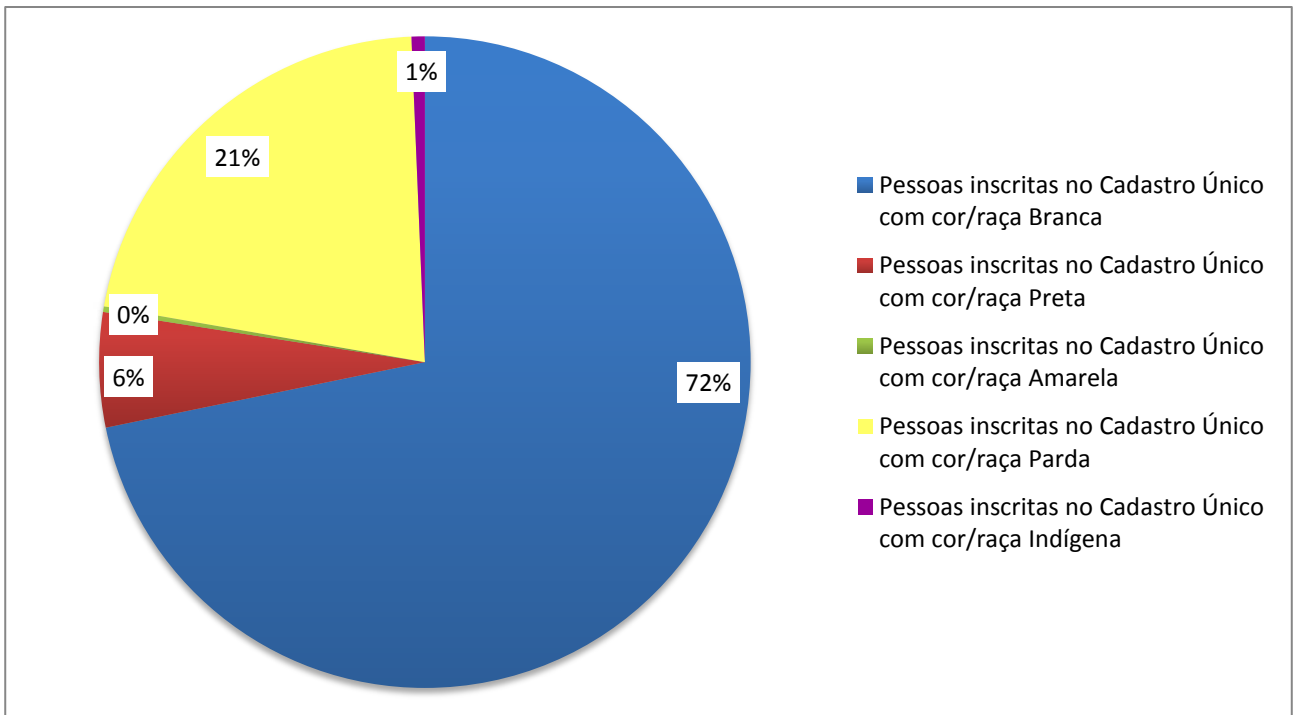
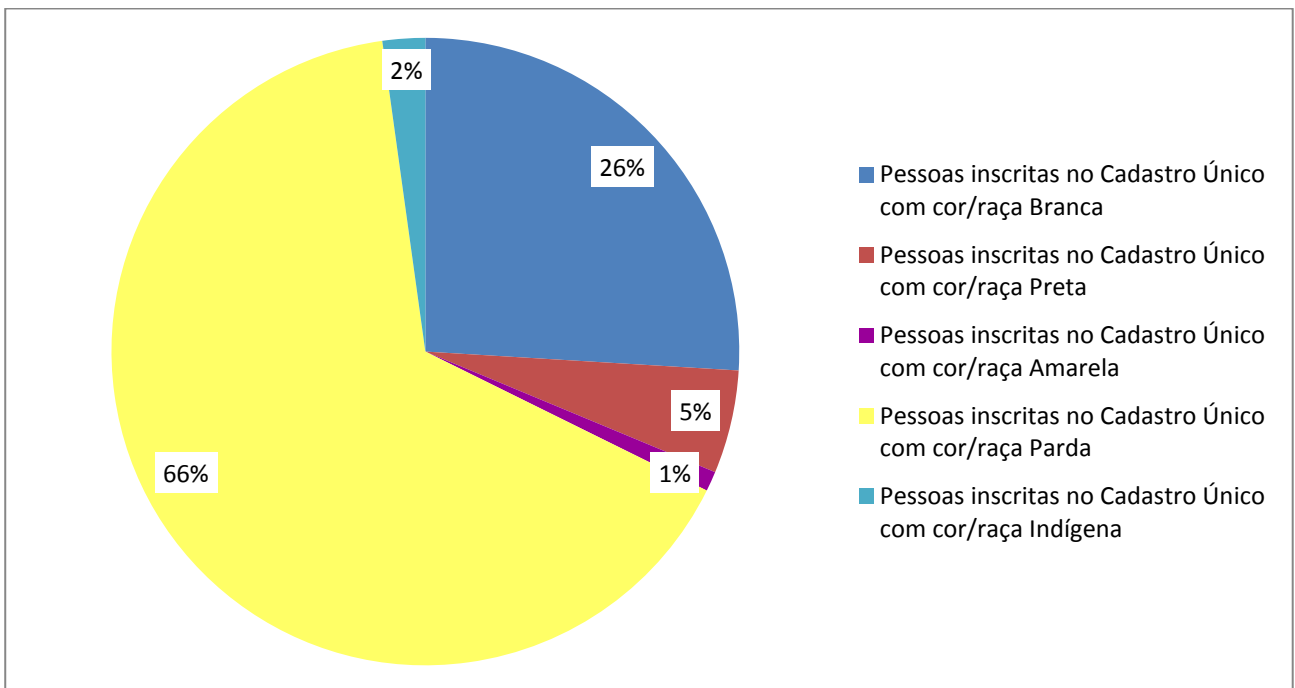


Gráfico 59 - Perfil dos inscritos no cadastro único - centro-oeste



APÊNDICE 2

PROGRAMA AUXÍLIO EMERGENCIAL NA REDE 10

Tabela 23 - Programa auxílio emergencial desembolso total (fases 1 e 2) em milhões de Reais

Território	Fase 1 (abril à agosto de 2020)	Fase 2 (setembro à dezembro)	Total
São Francisco do Conde - BA	62,346	13,737	76,1
Simões Filho - BA	176,763	48,945	225,7
Mata de São João - BA	72,554	20,912	93,5
Afogados da Ingazeira - PE	54,883	16,217	71,1
Serra Talhada - PE	112,2	31,853	144,1
Carnaíba - PE	24,168	6,537	30,7
Candeias - BA	122,109	33,568	155,7
Camaçari - BA	402,058	114,777	516,8
Tabira - PE	41,173	10,289	51,5
Iguaracy - PE	16,144	3,772	19,9

Tabela 24 - Desembolso por parcela em milhões de Reais (Fase 1)

	Desembolso Parcela 1	Desembolso Parcela 2	Desembolso Parcela 3	Desembolso Parcela 4	Desembolso Parcela 5	Desembolso Total
São Francisco do Conde - BA	12,784	12,769	12,561	12,252	11,98	62,346
Simões Filho - BA	35,846	35,783	35,427	35,114	34,593	176,763
Mata de São João - BA	14,673	14,681	14,553	14,418	14,23	72,555
Afogados da Ingazeira - PE	11,246	11,145	10,92	10,824	10,748	54,883
Serra Talhada - PE	22,856	22,701	22,341	22,23	22,072	112,2
Carnaíba - PE	4,906	4,879	4,819	4,803	4,761	24,168
Candeias - BA	24,879	24,789	24,492	24,219	23,73	122,109
Camaçari - BA	81,682	81,477	80,529	79,768	78,602	402,058
Tabira - PE	8,346	8,294	8,205	8,177	8,151	41,173
Iguaracy - PE	3,283	3,27	3,211	3,199	3,181	16,144

Tabela 25 - Elegíveis em milhares de pessoas Fase 1

Território	Elegíveis Parcela 1	Elegíveis Parcela 2	Elegíveis Parcela 3	Elegíveis Parcela 4	Elegíveis Parcela 5
São Francisco do Conde - BA	17,63	17,606	17,281	16,849	16,432
Simões Filho - BA	49,067	48,947	48,386	47,906	47,089
Mata de São João - BA	20,326	20,312	20,117	19,908	19,609
Afogados da Ingazeira - PE	16,442	16,277	15,943	15,807	15,691
Serra Talhada - PE	33,229	32,993	32,448	32,38	32,022
Carnaíba - PE	7,565	7,522	7,426	7,4	7,332
Candeias - BA	33,996	33,845	33,389	32,97	32,31
Camaçari - BA	112,437	112,065	110,649	109,505	107,668
Tabira - PE	12,123	12,042	11,901	11,856	11,814
Iguaracy - PE	4,937	4,911	4,818	4,796	4,77

Tabela 26 - Valores médios recebidos por beneficiário em Reais - Fase 1

Território	Elegíveis Parcela 1	Elegíveis Parcela 2	Elegíveis Parcela 3	Elegíveis Parcela 4	Elegíveis Parcela 5
São Francisco do Conde - BA	725,128	725,264	726,868	727,165	729,065
Simões Filho - BA	730,552	731,056	732,175	732,977	734,630
Mata de São João - BA	721,883	722,775	723,418	724,231	725,687
Afogados da Ingazeira - PE	683,980	684,708	684,940	684,760	684,979
Serra Talhada - PE	687,833	688,055	688,517	686,535	689,276
Carnaíba - PE	648,513	648,631	648,936	649,054	649,345
Candeias - BA	731,821	732,427	733,535	734,577	734,448
Camaçari - BA	726,469	727,051	727,788	728,442	730,040
Tabira - PE	688,443	688,756	689,438	689,693	689,944
Iguaracy - PE	664,979	665,852	666,459	667,014	666,876

Tabela 27 - Elegíveis em milhares de beneficiários por perfil - Fase 1

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
São Francisco do Conde - BA	5,2	2,6	9,9	17,7
Simões Filho - BA	23,5	6,6	19,2	49,3
Mata de São João - BA	9,3	3,7	7,4	20,4
Afogados da Ingazeira - PE	4,7	4,2	7,6	16,5
Serra Talhada - PE	13,4	5,5	14,4	33,3
Carnaíba - PE	1,7	1,7	4,2	7,6
Candeias - BA	19,5	3,5	11	34
Camaçari - BA	65,2	13,4	34,2	112,8
Tabira - PE	2,7	1,8	7,7	12,2
Iguaracy - PE	0,783	0,794	3,4	4,977

Tabela 28 - Distribuição % por perfil em relação ao total de beneficiários no mesmo território - Fase 1

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
São Francisco do Conde - BA	29,38	14,69	55,93	100,00
Simões Filho - BA	47,67	13,39	38,95	100,00
Mata de São João - BA	45,59	18,14	36,27	100,00
Afogados da Ingazeira - PE	28,48	25,45	46,06	100,00
Serra Talhada - PE	40,24	16,52	43,24	100,00
Carnaíba - PE	22,37	22,37	55,26	100,00
Candeias - BA	57,35	10,29	32,35	100,00
Camaçari - BA	57,80	11,88	30,32	100,00
Tabira - PE	22,13	14,75	63,11	100,00
Iguaracy - PE	15,73	15,95	68,31	100,00

Tabela 29 - Elegíveis em milhares para a extensão do programa auxílio emergencial - Fase 2

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
São Francisco do Conde - BA	4,1	2	7	13,1
Simões Filho - BA	20	5,6	16	41,6
Mata de São João - BA	8,2	3,2	6,2	17,6
Afogados da Ingazeira - PE	4,1	3,6	6,7	14,4
Serra Talhada - PE	11,9	4,7	12,5	29,1
Carnaíba - PE	1,5	1,5	3,7	6,7
Candeias - BA	16,4	2,9	8,8	28,1
Camaçari - BA	56,3	11,5	28,9	96,7
Tabira - PE	2,5	1,5	6,4	10,4
Iguaracy - PE	0,717	0,622	2,8	4,139

Tabela 30 – Percentual de beneficiários por perfil em relação ao total para extensão - Fase 2

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
São Francisco do Conde - BA	31,30	15,27	53,44	100,00
Simões Filho - BA	48,08	13,46	38,46	100,00
Mata de São João - BA	46,59	18,18	35,23	100,00
Afogados da Ingazeira - PE	28,47	25,00	46,53	100,00
Serra Talhada - PE	40,89	16,15	42,96	100,00
Carnaíba - PE	22,39	22,39	55,22	100,00
Candeias - BA	58,36	10,32	31,32	100,00
Camaçari - BA	58,22	11,89	29,89	100,00
Tabira - PE	24,04	14,42	61,54	100,00
Iguaracy - PE	17,32	15,03	67,65	100,00

Tabela 31 - Variação percentual do total de elegíveis por perfil para recebimento do auxílio emergencial na fase2 em relação à fase 1

Território	Extra Cadastro Único	Inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do Bolsa Família	Inscrito no Bolsa Família	Total
São Francisco do Conde - BA	-21,15%	-23,08%	-29,29%	-73,52%
Simões Filho - BA	-14,89%	-15,15%	-16,67%	-46,71%
Mata de São João - BA	-11,83%	-13,51%	-16,22%	-41,56%
Afogados da Ingazeira - PE	-12,77%	-14,29%	-11,84%	-38,89%
Serra Talhada -PE	-11,19%	-14,55%	-13,19%	-38,93%
Carnaíba - PE	-11,76%	-11,76%	-11,90%	-35,43%
Candeias - BA	-15,90%	-17,14%	-20,00%	-53,04%
Camaçari - BA	-13,65%	-14,18%	-15,50%	-43,33%
Tabira - PE	-7,41%	-16,67%	-16,88%	-40,96%
Iguaracy - PE	-8,43%	-21,66%	-17,65%	-47,74%

Tabela 32 - Desembolso em milhões elegíveis extensão do programa auxílio emergencial - Fase 2

Território	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
São Francisco do Conde - BA	3,256	3,452	3,518	3,511
Simões Filho - BA	10,921	12,215	12,922	12,887
Mata de São João - BA	4,733	5,199	5,481	5,499
Afogados da Ingazeira - PE	3,864	4,057	4,173	4,123
Serra Talhada - PE	7,18	7,951	8,4	8,322
Carnaíba - PE	1,518	1,645	1,7	1,674
Candeias - BA	7,162	8,387	8,992	9,027
Camaçari - BA	24,52	28,658	30,705	30,894
Tabira - PE	2,478	2,568	2,644	2,599
Iguaracy - PE	0,931	0,94	0,957	1

Tabela 33 - Elegíveis em milhares para a extensão do programa auxílio emergencial em cada mês - Fase 2

Território	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
São Francisco do Conde - BA	12,147	12,147	12,745	12,873
Simões Filho - BA	34,099	38,263	40,444	40,277
Mata de São João - BA	14,67	16,187	17,052	17,074
Afogados da Ingazeira - PE	13,111	13,741	14,098	14,083
Serra Talhada - PE	24,815	27,248	29	28,601
Carnaíba - PE	6,189	6,37	6,528	6,475
Candeias - BA	21,433	25,297	27,118	27,127
Camaçari - BA	74,366	87,424	93,646	94,07
Tabira - PE	9,805	10,086	10,319	10,291
Iguaracy - PE	4,057	4,093	4,146	4,133

Tabela 34 - Valores médios recebidos por beneficiário em Reais - Fase 2

Território	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Média
São Francisco do Conde - BA	R\$ 268,05	R\$ 284,19	R\$ 276,03	R\$ 272,74	R\$ 275,25
Simões Filho - BA	R\$ 320,27	R\$ 319,24	R\$ 319,50	R\$ 319,96	R\$ 319,74
Mata de São João - BA	R\$ 322,63	R\$ 321,18	R\$ 321,43	R\$ 322,07	R\$ 321,83
Afogados da Ingazeira - PE	R\$ 294,71	R\$ 295,25	R\$ 296,00	R\$ 292,76	R\$ 294,68
Serra Talhada - PE	R\$ 289,34	R\$ 291,80	R\$ 293,20	R\$ 290,97	R\$ 291,33
Carnaíba - PE	R\$ 245,27	R\$ 258,24	R\$ 260,42	R\$ 258,53	R\$ 255,62
Candeias - BA	R\$ 334,16	R\$ 331,54	R\$ 331,59	R\$ 332,77	R\$ 332,51
Camaçari - BA	R\$ 329,72	R\$ 327,80	R\$ 327,88	R\$ 328,42	R\$ 328,46
Tabira - PE	R\$ 252,73	R\$ 254,61	R\$ 256,23	R\$ 252,55	R\$ 254,03
Iguaracy - PE	R\$ 229,48	R\$ 229,66	R\$ 230,82	R\$ 228,41	R\$ 229,59

APÊNDICE 3

PERFIS DOS MUNICÍPIOS DA REDE 10

Tabela 35- Raio x municipal: Camaçari- BA

Município	Camaçari
População estimada [2019]	299.132
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários mínimos	3,9
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	78.139
População ocupada [2018] em %	26,6
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	41,5
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	96,7
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,8
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	3,9
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	37.341
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	13.659
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	1.784
Nº Docentes no ensino médio [2018]	563
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	173
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	20
PIB per capita [2017] em R\$	77.816,68
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	61,5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,694
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	1.197.747,86
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	979.305,40

Tabela 36 - Raio x municipal: Candeias - BA

Município	Candeias
População estimada [2019]	87.076
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	3,2
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	15.945
População ocupada [2018] em %	18,4
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	45,9
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,6
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,7
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	3,1
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	9.967
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	3.084
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	475
Nº Docentes no ensino médio [2018]	163
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	58
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	12
PIB per capita [2017] em R\$	43.135,87
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	74,4
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0.691
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	307.031,39
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	258.731,91

Tabela 37 - Raio x municipal: Mata de São João - BA

Município	Mata de São João
População estimada [2019]	46.583
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	2,1
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	14.907
População ocupada [2018] em %	32,4
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	44,7
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	98,1
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,7
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,6
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	8.212
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	2.414
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	428
Nº Docentes no ensino médio [2018]	103
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	34
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	5
PIB per capita [2017] em R\$	22.407,10
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	50,7
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,668
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	177.163,22
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	168.512,90

Tabela 38 - Raio x municipal: São Francisco do Conde - BA

Município	São Francisco do Conde
População estimada [2019]	33.183
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	5,5
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	9.383
População ocupada [2018] em %	23,9
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	42,5
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,9
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	2,6
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	5.709
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	1.390
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	257
Nº Docentes no ensino médio [2018]	55
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	41
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	2
PIB per capita [2017] em R\$	253.895,58
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	84
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,674
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	594.320,26
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	504.606,21

Tabela 39 - Raio x municipal: Simões Filho - BA

Município	Simões Filho
População estimada [2019]	118.047
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários mínimos	2,5
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	36.561
População ocupada [2018] em %	27,5
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	43,2
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	95,9
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	2,9
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	17.275
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	5.574
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	811
Nº Docentes no ensino médio [2018]	369
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	82
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	15
PIB per capita [2017] em R\$	39.118,47
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	79,8
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,675
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	349.440,53
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	293.260,80

Tabela 40 - Raio x municipal: Simões Filho - BA

Município	Simões Filho
População estimada [2019]	118.047
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	2,5
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	36.561
População ocupada [2018] em %	27,5
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	43,2
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	95,9
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	2,9
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	17.275
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	5.574
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	811
Nº Docentes no ensino médio [2018]	369
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	82
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	15
PIB per capita [2017] em R\$	39.118,47
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	79,8
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,675
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	349.440,53
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	293.260,80

Tabela 41 - Raio x municipal: Afogados da Ingazeira - PE

Município	Afogados da Ingazeira
População estimada [2019]	37.259
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários mínimos	1,8
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	3.819
População ocupada [2018] em %	10,3
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	47,9
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,3
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,2
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	5.778
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	1.482
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	256
Nº Docentes no ensino médio [2018]	104
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	32
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	5
PIB per capita [2017] em R\$	10.945,33
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	84,8
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,657
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	84.524,59
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	84.199,55

Tabela 42 - Raio x municipal: Carnaíba-PE

Município	Carnaíba
População estimada [2019]	18.574
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	1,8
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	1.166
População ocupada [2018] em %	6,0%
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	54,90%
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	96,10%
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	6,2
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,5
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	2.972
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	699
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	124
Nº Docentes no ensino médio [2018]	44
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	16
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	3
PIB per capita [2017] em R\$	7.454,69
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	95
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,583
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	46.405,34
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	41.106,30

Tabela 43 - Raio x municipal: Iguaracy - PE

Município	Iguaracy
População estimada [2019]	11.779
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	1,8
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	544
População ocupada [2018] em %	4,5
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	51,5
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	98,7
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,2
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,7
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	1.568
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	237
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	82
Nº Docentes no ensino médio [2018]	13
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	13
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	2
PIB per capita [2017] em R\$	6.385,06
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	90,5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,598
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	31.622,61
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	28.675,71

Tabela 44 - Raio x municipal: Serra Talhada - PE

Município	Serra Talhada
População estimada [2019]	79.232
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	1,7
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	12.121
População ocupada [2018] em %	14,1
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	45,7
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	96,7
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,1
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,4
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	12.993
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	3.215
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	559
Nº Docentes no ensino médio [2018]	214
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	84
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	12
PIB per capita [2017] em R\$	15.628,85
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	74,4
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,661
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	193.463,70
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	185.581,60

Tabela 45 - Raio x municipal: Tabira - PE

Município	TABIRA
População estimada [2019]	26.427
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018] em salários-mínimos	1,7
Pessoal ocupado [2018] em pessoas	2.230
População ocupada [2018] em %	7,9%
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	50,1%
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,2%
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	5,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2017]	4,3
Nº Matrículas no ensino fundamental [2018]	4.150
Nº Matrículas no ensino médio [2018]	881
Nº Docentes no ensino fundamental [2018]	186
Nº Docentes no ensino médio [2018]	58
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	21
Número de estabelecimentos de ensino médio [2018]	3
PIB per capita [2017] em R\$	8.799,75
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	92,9
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,605
Total de receitas realizadas [2017] em 1000 R\$	54.035,70
Total de despesas empenhadas [2017] em 1000 R\$	53.162,96

APÊNDICE 4

QUESTIONÁRIO

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM PREFEITOS E/OU GESTORES MUNICIPAIS

RENDA BÁSICA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

1. DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA

Criar uma agenda estratégica territorial de diminuição das desigualdades com financiamento público adequado

- I. Elaborar políticas públicas com diretrizes gerais, com flexibilidade para as especificidades regionais e locais; não exclusivamente assistencialistas que reflitam a realidade dos municípios;
- II. Formular e avaliar as políticas a serem feitas com as instâncias representativas de gestores municipais e estaduais e sociedade, estimulando a construção de estruturas de governança que contemplem a multidimensionalidade, intersetorialidade e atuação multinível das ações do governo federal;
- III. Desburocratizar e simplificar os processos de repasse de recursos: Governos federal e estaduais devem garantir recursos orçamentários específicos para estruturação dos municípios com vistas a executar os programas;
- IV. Promover a capacitação de gestores e disponibilidade de canais de orientação de assistência operacional para auxiliar com prestação de contas e outras questões.

2. OBJETIVO DA ENTREVISTA: IDENTIFICAR CINCO PROPOSIÇÕES QUE PERMITAM:

Construir uma análise situacional que aponte as restrições, os potenciais e os diferenciais em território específico que contribuam PARA O DESENHO E GESTÃO DE UM PROGRAMA DE RENDA BÁSICA.

Esse programa visaria ampliar os fluxos de transferência de renda voltados da transformação da dinâmica socioprodutiva regional considerando: i) as especificidades do território; ii) a política pública como fator de inclusão e emancipação; iii) a importância da governança; iv) a desburocratização de processos; e v) a capacitação de gestores

3. QUESTÃO CENTRAL

QC1. Qual sua a sua opinião sobre o auxílio emergencial para o município considerando:

Alcance da medida para a população considerando beneficiários diretos e indiretos, setor produtivo etc.;

Impactos para a população considerando beneficiários diretos e indiretos, setor produtivo etc.;

Impactos para a prefeitura, considerando os aspectos positivos e os negativos.

4. QUESTÕES ESTRUTURANTES

QE1: Os baixos indicadores sociais apresentados na Região Nordeste, em particular na área de educação, impactam diretamente na dificuldade de ampliar a base produtiva, principalmente dos municípios mais pobres. De que forma os municípios precisam se estruturar para fazer frente aos desafios do desenvolvimento para as próximas décadas visando a necessidade de gerar empregos sustentáveis? Como um programa de renda básica poderia se encaixar nesse contexto?

QE2: As experiências que integram a gestão de programas federais no território são pouco exitosas em várias dimensões (educação, saúde e assistência social, por exemplo) e voltadas para um propósito mais assistencialista, com pouca preocupação em melhorar a qualidade de vida do cidadão nos médio e longo prazos. Quais as alternativas para intensificar a participação dos cidadãos, através

das representações locais e regionais, na formulação de políticas de públicas e, em especial, de Renda Básica visando integrar ações em áreas como as de educação, saúde e assistência social?

QE3: O nível de articulação entre os entes federativos que resultem em uma governança capaz de potencializar os resultados das ações de governo federal no território ainda é baixo. Não existe, por exemplo, um Sistema Nacional de Educação à exemplo do que ocorre na Saúde e na Assistência Social. Como ampliar os programas voltados à Renda Básica e estimular a inserção produtiva do beneficiário padrão dos programas sociais dessas áreas se não há ainda uma governança “integrada” das áreas sociais, essencial para acompanhar os avanços nos indicadores de desenvolvimento humano e sustentabilidade das ações?

QE4: A capacidade de execução de ações no município depende de um conjunto de fatores, inclusive de se observar e cumprir o que estabelece o marco legal e às diretrizes dos inúmeros programas. As políticas públicas sociais são, de acordo com a visão do gestor municipal, muito limitadas tanto quanto ao volume de recursos aportados como quanto à amplitude de áreas atendidas. Mas de outra parte, os investimentos do Governo Federal nas áreas sociais são muito significativos, quase 19% do PIB, antes da pandemia. Quais alternativas para utilizar os benefícios de um programa de Renda Básica ampliado e racionalizar o uso dos recursos para área social?

QE5: A capacidade de identificação e análise de problemas em municípios é ainda incipiente e concentrada em conhecimento tácito ou em estudos adquiridos em instituições de fora do território. Ao mesmo tempo quais alternativas de políticas e programas deverão ser criadas/intensificadas para aumentar a capacidade de geração e difusão de renda, como implementar e fiscalizar as estas novas ações nos municípios a partir das competências locais e regionais?

APÊNDICE 5

METAS NACIONALIZADAS DOS ODS

Meta 1.1 (Nações Unidas) – Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia.
Meta 1.1 (Brasil) – Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como pessoas vivendo com menos de PPC\$ 3,20 per capita por dia.
Meta 1.2 (Nações Unidas) – Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais.
Meta 1.2 (Brasil) – Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais.
Meta 1.3 (Nações Unidas) – Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.
Meta 1.3 (Brasil) – Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade.
Meta 1.4 (Nações Unidas) – Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo micro finanças.
Meta 1.4 (Brasil) – Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços básicos, novas tecnologias para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso à terra e recursos naturais
Meta 1.5 (Nações Unidas) – Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.
Meta 1.5 (Brasil) – Mantida a meta original.
Meta 1.A (Nações Unidas) – Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões.
Meta 1.A (Brasil) – Garantir recursos para implementar programas e políticas para erradicar a pobreza extrema e combater pobreza, conforme perseguido nas metas 1.1 e 1.2.
Meta 1.B (Nações Unidas) Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza
Meta 1.B (Brasil) – Fortalecer marcos políticos e institucionais para garantir a efetividade e a sustentabilidade das ações de erradicação da pobreza.

