

## Perspectiva para os Programas de Transferência de Renda em 2021

VINÍCIUS BOTELHO

DEZEMBRO de 2020

\*Este estudo é de inteira responsabilidade de seu autor. As opiniões nele expressas não representam o ponto de vista do Instituto Brasileiro de Economia ou da Fundação Getulio Vargas.

## Resumo

- Considerando que, em 2021, a política social voltará à configuração de 2019 e considerando as linhas de extrema pobreza usuais (até US\$ 1,90), até o final de 2021 a pobreza extrema subirá, na comparação com 2019, entre 0,3 e 1,6 pontos percentuais, o que incluiria entre 0,6 e 3,4 milhões de pessoas nessa situação.
- Na mesma base de comparação, se forem consideradas todas as linhas internacionais de pobreza (até US\$ 5,50), a pobreza pode chegar a subir 3,3 pontos percentuais até o final de 2021, o que equivaleria a 7,0 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade.
- Ainda que a potência da política social tenha aumentado ao longo dos últimos anos, a maior parte da variação das taxas de pobreza de 2012 a 2019 decorreu da dinâmica econômica.
- Mesmo já havendo políticas de transferência de renda para erradicar a pobreza abaixo de US\$ 1,00, mais da metade das famílias com renda inferior a US\$ 1,90 ainda tem renda abaixo de US\$ 1,00, reforçando a importância de se analisar e estabelecer metas de erradicação de pobreza voltadas à população mais pobre, com foco no aprimoramento de cadastros.
- Apesar de 46% da expansão do Auxílio Emergencial ter ocorrido entre os 40% mais pobres, 26% dos beneficiários do Auxílio Emergencial em outubro de 2020 estavam na metade superior da distribuição de renda familiar. Em 2019, esse percentual equivaleu a 11% dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e 4% dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Em particular, chama a atenção que praticamente  $\frac{1}{4}$  das pessoas no oitavo decil de renda tenha recebido o Auxílio Emergencial.
- Partindo do patamar de 2019, o PIB per capita ainda precisa crescer mais de 16% para que a pobreza abaixo de US\$ 1,00 seja organicamente erradicada (ou seja, erradicada independentemente de programas de transferência de renda).

## 1. Introdução

Uma série de políticas públicas foram criadas com o objetivo de combater os efeitos econômicos da profunda recessão pela qual o Brasil está passando por conta da pandemia da COVID-19. Para custear todas essas políticas, estão previstos gastos de aproximadamente R\$ 581,6 bilhões.<sup>1</sup> Entre esses gastos, chama a atenção o montante previsto para a transferência de renda voltada para os trabalhadores informais de baixa renda, o Auxílio Emergencial, com R\$ 321,8 bilhões de orçamento (55,3% desse total).<sup>2</sup>

Na Lei Orçamentária Anual que estava em vigor no início de 2020, antes da pandemia, o custeio das políticas de desenvolvimento social somava R\$ 92,4 bilhões: R\$ 60,2 bilhões com as despesas do Benefício de Prestação Continuada,<sup>3</sup> R\$ 29,5 bilhões com as despesas do Programa Bolsa Família,<sup>4</sup> R\$ 1,8 bilhão com o financiamento

<sup>1</sup> Dados obtidos no painel *Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19*, que pode ser acessado no link <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Consulta atualizada em 16/11/2020.

<sup>2</sup> Ação 00S4 (R\$ 254,2 bilhões): MP 937/2020, MP 956/2020, MP 970/2020, MP 988/2020. Ação 00SF (R\$ 67,6 bilhões): MP 999/2020 (referente à prorrogação do benefício trazida pela MP 1.000/2020)

<sup>3</sup> Ações 2583, 2589, 00H5 e 00IN do Programa 5031

<sup>4</sup> Programa 5028.

do Sistema Único de Assistência Social (SUAS),<sup>5</sup> R\$ 0,5 bilhão com o financiamento do Programa Criança Feliz,<sup>6</sup> R\$ 0,3 bilhão com o financiamento da Segurança Alimentar e Nutricional<sup>7</sup> e R\$ 0,1 bilhão com o financiamento da rede de suporte social ao dependente químico.<sup>8</sup>

Esses dados sugerem que o Auxílio Emergencial, sozinho, representou aproximadamente 3,5 vezes todo o orçamento que estava disponível para ações de desenvolvimento social no início do ano.

Mesmo com a intensidade com que a política econômica reagiu à pandemia, projeções do IBRE/FGV<sup>9</sup> sugerem que o PIB contrairá 4,7% em 2020 e expandirá 3,6% em 2021. Esses números, quando complementados com as projeções de crescimento populacional divulgadas pelo IBGE, sugerem que o PIB per capita cairá 5,4% este ano e subirá 2,8% no próximo. Portanto, o PIB per capita de 2021 estará 2,7% abaixo do patamar de 2019.

Quando analisados pela ótica da pobreza, esses resultados são preocupantes. Ainda que a taxa de pobreza monetária em 2020 esteja nos menores patamares da série histórica,<sup>10</sup> esse resultado é derivado da generosidade do Auxílio Emergencial, economicamente insustentável. Nesse sentido, entender como as taxas de pobreza respondem ao ambiente econômico é crucial para que se possa dimensionar a necessidade de reformulação da estrutura de proteção social brasileira, expandindo-a de forma sustentável. Uma série de propostas vêm sendo debatidas nessa linha, como em Botelho et al. (2020).<sup>11</sup>

Ao mesmo tempo, não se pode pensar na expansão da rede de proteção sem passar pela análise das engrenagens que a movem. Nesse sentido, avaliar em que medida a ampliação dos programas sociais feita pelo Auxílio Emergencial afetou a focalização da proteção social brasileira é crucial para que se pense como a rede assistencial pode ser aprimorada para diminuir o impacto de um eventual aumento da pobreza ao longo dos próximos anos.

Em suma, o objetivo deste texto é avaliar a evolução dos indicadores e dos programas sociais desde 2012, projetar os efeitos da recessão sobre a taxa de pobreza e avaliar se, e como, a experiência do Auxílio Emergencial e do cadastramento em massa da população de baixa renda pode ser aproveitada para lidar com esta nova realidade.

<sup>5</sup> Ações 219E, 219F e 219G do Programa 5031.

<sup>6</sup> Ação 217M do Programa 5024.

<sup>7</sup> Programa 5033.

<sup>8</sup> Programa 5032.

<sup>9</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pib-do-3o-tri-e-atualizacao-do-cenario-ibre-desaceleracao-no-radar>. Consulta realizada em 04/12/2020.

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/com-auxilio-emergencial-numero-de-pessoas-na-extrema-pobreza-e-o-menor-em-40-anos>. Consulta realizada em 16/10/2020.

<sup>11</sup> Estudo disponível em <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>. Consulta realizada em 14/12/2020.

## 2. Oferta de Programas Sociais

### 2.1. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Regulado pelo Decreto 6.135/2007, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda inferior a ½ salário-mínimo per capita ou 3 salários-mínimos de renda total.

**Tabela 1 – Famílias cadastradas no Cadastro Único, por situação socioeconômica (em dezembro)**

Ano	Total	Extrema pobreza	Pobreza	Baixa renda	Vulnerabilidade
2012	25.063.802	13.161.099	5.311.337	4.239.153	2.352.213
2013	27.194.588	13.354.834	5.397.222	5.332.612	3.109.920
2014	29.164.446	14.095.333	5.325.302	5.781.661	3.962.150
2015	27.325.069	12.335.278	4.268.713	6.357.302	4.363.776
2016	26.456.063	11.720.302	3.849.178	5.841.332	5.045.251
2017	26.946.898	12.547.592	3.460.232	6.130.973	4.808.101
2018	26.913.731	12.750.668	3.006.575	5.731.317	5.425.171
2019	28.884.000	13.520.588	2.853.527	5.977.354	6.532.531
2020*	29.337.569	13.907.681	2.841.319	6.159.831	6.428.738

**Fonte:** CECAD 2.0 e VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Acessos atualizados em 22/11/2020. Linhas de pobreza e extrema pobreza definidas segundo as linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família, em cada momento do tempo. Baixa renda definida como a quantidade de famílias com renda entre o patamar de pobreza e ½ salário-mínimo per capita e vulnerabilidade definida como a quantidade de famílias cadastradas com renda superior a ½ salário-mínimo per capita. Elaboração própria. \*Para 2020, os dados são referentes a agosto.

**Tabela 2 – Famílias e pessoas cadastradas no Cadastro Único (em dezembro)**

Ano	Famílias	Pessoas	Pessoas por família
2012	25.063.802	81.322.507	3,24
2013	27.194.588	85.057.820	3,13
2014	29.164.446	88.339.340	3,03
2015	27.325.069	80.954.053	2,96
2016	26.456.063	77.878.526	2,94
2017	26.946.898	76.539.470	2,84
2018	26.913.731	73.635.046	2,74
2019	28.884.000	76.417.354	2,65
2020*	29.337.569	76.775.120	2,62

**Fonte:** CECAD 2.0 e VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Acessos atualizados em 22/11/2020. Elaboração própria. \*Para 2020, os dados são referentes a agosto.

Dados do CECAD 2.0 (Ministério da Cidadania) referentes a agosto de 2020<sup>12</sup> indicam que havia, naquele momento, 29,3 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único, nas quais se distribuíam um conjunto de 76,8 milhões de pessoas. Das 29,3 milhões de famílias, 13,9 milhões estavam na extrema pobreza (renda até R\$ 89,00 per capita), 2,8 milhões na pobreza (renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 per capita), 6,2 milhões na baixa renda (renda entre R\$ 178,01 e R\$ 522,50 per capita) e 6,4 milhões na vulnerabilidade (renda acima de R\$ 522,50 per capita).

<sup>12</sup> Consulta realizada no link <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php> e atualizada em 22/11/2020.

O histórico anual desses dados está indicado na Tabela 1. Como se pode ver, o atual patamar de famílias inscritas é o maior da série histórica. Também chama a atenção que o número de famílias em situação de pobreza registrado em 2020 seja o menor da série.

Apesar do elevado número de famílias registradas, a Tabela 2 chama a atenção para uma redução significativa no número de pessoas registradas em cada família. Essa redução vem ocorrendo ano a ano, de forma gradual e constante. Isso faz com que, a despeito do elevado número de famílias inscritas, a quantidade de pessoas registradas em 2019 seja muito parecida com a quantidade de pessoas registradas em 2017, que, por sua vez, é significativamente inferior ao que foi observado entre 2012 e 2015.

## 2.2. Programa Bolsa Família

Instituído pela Medida Provisória 132/2003, posteriormente convertida na Lei 10.836/2004, o Programa Bolsa Família surgiu a partir da unificação de programas sociais anteriores, e teve como principal objetivo o fortalecimento da oferta de transferência de renda com condicionalidades.

Inicialmente, o programa era composto de dois benefícios: básico e variável. O benefício básico corresponde a uma transferência mensal, de valor fixo, por família em situação de extrema pobreza. Já o benefício variável corresponde a uma transferência mensal, de valor fixo, por cada criança (até quinze anos), gestante ou nutriz nas famílias em situação de pobreza. Na época do lançamento do Programa, cada família poderia acumular até três benefícios variáveis, a linha de pobreza extrema era de R\$ 50,00 e a linha de pobreza era de R\$ 100,00. Atualmente, cada família pode ter até cinco benefícios variáveis. Além disso, foram criados o benefício variável jovem e o benefício de superação da extrema pobreza. Em dezessete anos<sup>13</sup> do Programa, as linhas de pobreza foram reajustadas em 78%: a linha de pobreza extrema atualmente é de R\$ 89,00 e a linha de pobreza é de R\$ 178,00. No mesmo período, o INPC variou quase o dobro dessa medida: 144%.

A manutenção do valor real das linhas de elegibilidade a benefícios exigiria que a linha de extrema pobreza estivesse, em outubro de 2020, em R\$ 122,13 (37,2% acima do patamar de outubro de 2020) e a linha de pobreza em R\$ 244,26 (também 37,2% acima do patamar de outubro de 2020). Na comparação internacional, a linha de pobreza extrema atualmente vigente no Programa Bolsa Família equivale a aproximadamente US\$ 1,10 per capita por dia, em dólares medidos por paridade do poder de compra. Já a linha de pobreza equivale a aproximadamente US\$ 2,20. A linha de R\$ 122,13, por sua vez, equivale a US\$ 1,51, usando a mesma métrica.

<sup>13</sup> A MP 123/2003 foi adotada em outubro de 2003.

A história dos reajustes da linha de pobreza e da linha de pobreza extrema do Programa Bolsa Família está relatada na Tabela 3. Por construção, uma linha é o dobro da outra,<sup>14</sup> de modo que a análise da dinâmica de uma delas é suficiente para que se compreenda a dinâmica de ambas.

**Tabela 3 – Mudanças nos valores das linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família**

Data da mudança	Pobreza extrema	Pobreza	Instrumento
Outubro de 2003	R\$ 50,00	R\$ 100,00	MP 132/2003
Abril de 2006	R\$ 60,00	R\$ 120,00	Decreto 5.749/2006
Abril de 2009	R\$ 69,00	R\$ 137,00	Decreto 6.824/2009
Setembro de 2009	R\$ 70,00	R\$ 140,00	Decreto 6.917/2009
Junho de 2014	R\$ 77,00	R\$ 154,00	Decreto 8.232/2014
Julho de 2016	R\$ 85,00	R\$ 170,00	Decreto 8.794/2016
Julho de 2018	R\$ 89,00	R\$ 178,00	Decreto 9.396/2018

Para analisar a evolução do valor real das linhas de extrema pobreza, pode-se calcular a defasagem ( $d_t$ ) entre o valor dessa linha em cada instante ( $t$ ) e o seu valor original (R\$ 50,00) reajustado, mensalmente, pela inflação. Em outras palavras: pode-se comparar o valor da linha de extrema pobreza na data  $t$  ( $L_t$ ) com o valor real da linha original ( $LI_t$ ), que atualiza a referência de R\$ 50 per capita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor<sup>15</sup> ( $\pi_t$ ), nos termos da equação (1).

$$d_t = 1 - \frac{L_t}{LI_t} = 1 - \frac{L_t}{50 \prod_{i \leq t} (1 + \pi_i)} \quad (1)$$

Quanto maior esse indicador, menor é o valor real da linha de extrema pobreza (valores positivos indicam perda do poder de compra, em relação ao valor original). O resultado do cálculo do indicador desde 2003 está na Tabela 4. Como a linha de pobreza e a linha de extrema pobreza são proporcionais, o percentual indicado na quarta coluna da Tabela 4 vale para ambas.

Os dados permitem dividir a história dos reajustes da linha de extrema pobreza em três períodos. O primeiro vai desde a criação do Programa Bolsa Família até setembro de 2010, período no qual a linha teve seu valor real preservado.

Apesar de ter mantido seu valor real até setembro de 2010, de outubro de 2010 a junho de 2016 essa linha acumulou uma defasagem que chegou, no final do período, a 27,4%.

Em julho de 2016, a linha de pobreza extrema foi reajustada de R\$ 77,00 para R\$ 85,00 per capita, reduzindo a defasagem de 27,4% para 20,4%. Em 2018 houve novo reajuste, para R\$ 89,00, de modo que a defasagem

<sup>14</sup> Exceto durante um período de menos de seis meses, em 2009, no qual uma linha foi de R\$ 69,00 e a outra de R\$ 137,00. Ainda assim, a linha de pobreza representava 1,99 vezes a de pobreza extrema.

<sup>15</sup> INPC, produzido pelo IBGE.

oscilou, de julho de 2016 a novembro de 2019, entre 20,4% e 24,5%. A partir de então, ela voltou a entrar em trajetória ascendente, chegando a atingir 27,1% em outubro de 2020.

De outubro de 2003 a dezembro de 2010, a linha de pobreza foi reajustada em 40%, enquanto a inflação foi de 43,6%. Já no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2018, a inflação foi de 58,2%. Portanto, a manutenção do ritmo de reajustes observado de 2003 a 2010 teria sido insuficiente para preservar o valor real das linhas de pobreza durante o período de 2011 a 2018: 13,0% adicionais seriam necessários para isso.

A menos de um movimento pontual em 2014, quando ocorreu um reajuste da linha de extrema pobreza de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 per capita (cujos ganhos foram totalmente eliminados pela inflação nos 14 meses seguintes), o único período prolongado de manutenção do valor real da linha de pobreza em toda a década se deu entre 2016 e 2018.

Mesmo na ausência de reajustes após 2018, o valor da linha de pobreza a preços constantes ainda é superior, em outubro de 2020, ao seu valor em junho de 2016.

**Tabela 4 – Defasagem da linha de extrema pobreza do Programa Bolsa Família (em dezembro)**

Ano	Linha corrigida, em R\$ (INPC)	Linha pobreza extrema, em R\$ (oficial)	Defasagem ( $d_t$ )
2003	50,46	50,00	0,9%
2004	53,55	50,00	6,6%
2005	56,25	50,00	11,1%
2006	57,84	60,00	-3,7%
2007	60,82	60,00	1,3%
2008	64,76	60,00	7,4%
2009	67,42	70,00	-3,8%
2010	71,78	70,00	2,5%
2011	76,15	70,00	8,1%
2012	80,87	70,00	13,4%
2013	85,37	70,00	18,0%
2014	90,68	77,00	15,1%
2015	100,91	77,00	23,7%
2016	107,55	85,00	21,0%
2017	109,77	85,00	22,6%
2018	113,54	89,00	21,6%
2019	118,63	89,00	25,0%
2020*	122,13	89,00	27,1%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do INPC (IBGE). \*Dados até outubro.

Apesar de a defasagem da linha de pobreza extrema ter aumentado consideravelmente após 2010, esse foi um período em que o Programa Bolsa Família passou por inovações, especialmente com a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, na MP 570/2012, posteriormente convertida na Lei 12.722/2012. Além disso, vale destacar que, em 2011, apesar de não terem ocorrido reajustes na linha de pobreza, foram feitos reajustes no valor dos benefícios.

Em termos de cobertura, folha de pagamento e valor médio de benefício, o Programa Bolsa Família seguiu as tendências indicadas na Tabela 5. Os dados indicam que o número de famílias beneficiárias oscilou, de 2012 a 2019, entre 13,5 (2017) e 14,0 milhões (2014 e 2018). Percebe-se, portanto, que o aumento no valor total de benefícios pagos, com alta de aproximadamente 60% entre 2012 e 2019, reflete mais um aumento do valor médio dos benefícios do que uma expansão no universo de famílias beneficiárias.

**Tabela 5 – Famílias beneficiárias, valor médio de benefício e valor total dos benefícios ativos do Programa Bolsa Família**

Ano	Média de famílias beneficiárias (milhões)	Valor médio mensal dos benefícios (R\$)	Valor anual dos benefícios (R\$ bilhões)
2012	13,6	129,72	21,2
2013	13,8	150,49	24,9
2014	14,0	161,33	27,2
2015	13,9	166,19	27,7
2016	13,8	171,73	28,5
2017	13,5	179,70	29,0
2018	14,0	182,89	30,6
2019*	13,8	188,39	33,8

Fonte: VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). \*Dados do pagamento anual incluem estimativa para o pagamento do décimo-terceiro. Elaboração própria.

Em 2020, com o Auxílio Emergencial, a folha de pagamento do Programa Bolsa Família foi significativamente reduzida, saindo de uma média mensal de R\$ 2,6 bilhões em 2019 para R\$ 1,5 bilhão em agosto de 2020.

### 2.3. Benefício de Prestação Continuada

Garantido pelo inciso V do Art. 203 da Constituição Federal, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem sua origem na Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada pela Lei 6.179/1974 e extinta, nos termos da Lei 8.213/1991, com a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993).

O benefício consiste no pagamento de um salário-mínimo às pessoas com deficiência ou idosos (maiores de 65 anos) que não tiverem condição de ter seu sustento provido por si ou por suas famílias. Nos termos do inciso I do §3º do Art. 20 da Lei 8.742/1993, são consideradas famílias incapazes de prover sustento aquelas com renda inferior a ¼ de salário-mínimo per capita.

A evolução do número de famílias beneficiárias, do valor médio dos benefícios e da folha de pagamento do Benefício de Prestação Continuada está indicada na Tabela 6. Por questões operacionais, o valor médio dos benefícios pagos não é idêntico ao valor do salário-mínimo,<sup>16</sup> embora esses valores estejam muito próximos.

<sup>16</sup> Por exemplo, todos os meses há concessões e cancelamentos de benefícios, gerando pagamentos para alguns beneficiários em valor inferior ao do salário-mínimo (proporcionais ao tempo de duração do benefício naquele mês).



Desde a edição do Decreto 8.805/2016, a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um dos requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão deste benefício.

**Tabela 6 – Famílias beneficiárias, valor médio de benefício e valor total dos benefícios ativos**

Ano	Média de beneficiários (milhões)	Valor médio mensal dos benefícios (R\$)	Salário-mínimo mensal (R\$)	Valor anual dos benefícios (R\$ bilhões)
2012	3,7	620,71	622,00	27,4
2013	3,9	676,58	678,00	31,4
2014	4,1	722,43	724,00	35,1
2015	4,2	786,19	788,00	39,6
2016	4,3	877,95	880,00	45,6
2017	4,5	934,81	937,00	50,3
2018	4,6	951,82	954,00	52,6
2019	4,6	1.000,00	998,00	55,5

Fonte: VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Elaboração própria.

## 2.4. Auxílio Emergencial

Instituído pela Lei 13.982/2020, posteriormente alterada pela Lei 13.998/2020, o Auxílio Emergencial é um benefício de R\$ 600 mensais concedido como parte das medidas econômicas adotadas para mitigar os efeitos da pandemia sobre as famílias brasileiras.

Para fazerem jus ao benefício, nos termos do Art. 2º da Lei 13.982/2020, os requerentes devem atender os seguintes critérios:

- Ser microempreendedor individual, ser contribuinte individual da Previdência Social ou ser trabalhador informal (inclusive desempregado)
- Ser maior de 18 anos, salvo no caso de mães adolescentes
- Não ter vínculo de emprego formal, nem ser beneficiário do seguro-desemprego
- Não ter benefício assistencial ou previdenciário ativo, exceto com o Programa Bolsa Família
- Não ter recebido rendimentos tributáveis em valor superior a R\$ 28.559,70 em 2018
- Pertencer a uma família com renda per capita inferior a meio salário-mínimo (R\$ 522,50) ou renda total inferior a três salários-mínimos (R\$ 3.135,00)

Nos termos do §1º do Art. 2º da Lei 13.982/2020, o recebimento do Auxílio está limitado a dois membros por família. Além disso, nos termos do §3º do Art. 2º da Lei 13.982/2020, a mulher provedora de família monoparental recebe duas cotas do Auxílio (R\$ 1.200 mensais, em vez de R\$ 600 mensais).

Da forma como foi concebido, o Auxílio Emergencial e o Programa Bolsa Família tornaram-se interdependentes. Nos termos do §2º do Art. 2º, o Auxílio Emergencial poderá substituir o Programa Bolsa Família nas situações em que o Auxílio for mais vantajoso. Por conta dessa regra e da generosidade do Auxílio Emergencial, a implantação do Auxílio fez com que a folha de pagamento do Programa Bolsa Família fosse

significativamente reduzida ao longo do ano, atingindo R\$ 1,5 bilhões em agosto de 2020, como indica a Tabela 7.<sup>17</sup>

**Tabela 7 – Folha de pagamento mensal: Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Auxílio Emergencial (AE)**

Mês (2020)	PBF (R\$ bilhões)	BPC (R\$ bilhões)	AE (R\$ bilhões)
Maio	2,1	4,7	46,9
Junho	1,9	4,7	45,8
Julho	1,7	4,8	45,1
Agosto	1,5	4,8	43,3

Fonte: VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Elaboração própria.

Inicialmente previsto para durar três meses (Art. 9 do Decreto 10.316/2020), o Auxílio foi inicialmente estendido por dois meses (nos termos do Art. 9-A do Decreto 10.316/2020) e, em seguida, por conta dos efeitos da Medida Provisória 1.000/2020, foi prorrogado, no valor de R\$ 300 mensais, por quatro meses (até dezembro de 2020). Portanto, alguns beneficiários chegarão a receber sete parcelas do benefício.

Com um orçamento previsto de R\$ 321,8 bilhões,<sup>18</sup> os dados atuais indicam que o gasto com o Programa será de aproximadamente R\$ 310,4 bilhões.

Esses valores representam o pagamento de um universo de 68,2 milhões de pessoas elegíveis. Desses, aproximadamente 19,5 milhões (28,6%) são beneficiários do Programa Bolsa Família, 10,5 milhões (15,4%) estavam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais e 38,2 milhões (56,0%) foram inscritos por meio de aplicativo desenvolvido pela Caixa Econômica Federal com essa finalidade.<sup>19</sup>

Considerando somente os dados de pagamento da primeira parcela, que contou com 67,9 milhões de beneficiários,<sup>20</sup> o benefício médio foi de R\$ 695,72. 57,1 milhões eram beneficiários de cota simples (R\$ 600) e 10,8 milhões eram beneficiários de cota dupla (R\$ 1.200). O benefício médio dos beneficiários oriundos do Programa Bolsa Família foi de R\$ 789,57, o benefício médio dos beneficiários inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais e não beneficiários do Programa Bolsa Família foi de R\$ 669,06 e o benefício médio dos

<sup>17</sup> Na ausência de dados agregados para o valor da folha de pagamento do Auxílio Emergencial em cada mês, esse dado foi aproximado pelo valor total pago em cada parcela. No caso, a folha de pagamento de maio equivaleu à segunda parcela, a folha de junho equivaleu à terceira parcela, e assim por diante. Essa hipótese é forte, pois um beneficiário que tenha ingressado no Auxílio Emergencial em junho pode receber a primeira parcela somente em julho, situação na qual o valor do pagamento em julho estaria sendo considerado como pagamento de abril. No entanto, os resultados não parecem sensíveis à hipótese adotada, no horizonte de tempo analisado.

<sup>18</sup> R\$ 254,2 bilhões previstos na ação 00S4 (MP 937/2020, MP 956/2020, MP 970/2020, MP 988/2020) e R\$ 67,6 bilhões previstos na ação 00SF (MP 999/2020), referente à prorrogação do benefício.

<sup>19</sup> Segundo dados do VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Consulta realizada em 26/11/2020.

<sup>20</sup> Segundo dados do VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Consulta realizada em 26/11/2020. Pagamentos totalizaram R\$ 47.258.899.200 para 67.927.764 beneficiários. Ainda que haja alguma divergência entre os números, elas não parecem relevantes a ponto de impactar as conclusões a que se chegou.

demais beneficiários foi de R\$ 655,84.<sup>21</sup> Percebe-se, assim, que a cota dupla favoreceu uma maior distribuição de renda para aqueles com menor rendimento.

### 3. Metodologia para Análise do Panorama Social

#### 3.1. Dados

Feita uma discussão inicial a respeito da estrutura e evolução recente dos programas sociais, esta seção discute quais outros dados podem ajudar a construir um panorama das tendências da política social e da capacidade desses programas em reduzir a pobreza.

Para análise da situação social brasileira na história recente, os principais dados disponíveis são aqueles da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada periodicamente pelo IBGE. A pesquisa tem início em 2012. Para análise de dados oriundos de registros administrativos, as principais fontes utilizadas neste estudo são o VISDATA 3.0 e o CECAD 2.0, ambos portais de disponibilização de dados do Ministério da Cidadania.

Anualmente, a PNAD Contínua divulga os dados sobre o recebimento de programas sociais, com as aberturas referentes ao Programa Bolsa Família, ao Benefício de Prestação Continuada e a outros programas de transferência de renda. Para 2020, o IBGE lançou e divulgou a PNAD COVID19, que também contém informações sobre o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Auxílio Emergencial.

#### 3.2. Limitações das Pesquisas Estatísticas

Apesar do seu amplo uso na análise de indicadores sociais, a amostra da PNAD Contínua não é desenhada para o cálculo de indicadores dessa natureza. Nesse sentido, todas as inferências realizadas a partir desses dados devem ser feitas com cautela. Adicionalmente, sabe-se que há diferenças relevantes entre os dados oriundos de registros administrativos e pesquisas estatísticas. Essas diferenças são naturais e esperadas, e nas comparações feitas com variáveis da política social não é diferente.

De 2012 a 2019, o número médio de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) permaneceu praticamente estável, tendo subido de 13,6 para 13,8 milhões de famílias e oscilado entre 13,5 e 14,0 milhões ao longo desses anos. Já o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) permaneceu em constante ascensão: de 3,7 milhões em 2012 para 4,6 milhões em 2019, uma alta de pouco mais de 3% ao ano.

---

<sup>21</sup> Dados do VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania). Consulta atualizada em 26/11/2020. R\$ 15.176.395.800 distribuídos para 19.221.208 beneficiários do Programa Bolsa Família; R\$ 7.019.749.200 distribuídos para 10.491.990 inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, mas não beneficiários do Programa Bolsa Família; R\$ 25.062.754.200 distribuídos para 38.214.566 não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais.

Em termos de valor nominal médio de benefício, o Benefício de Prestação Continuada também teve um crescimento superior ao do Programa Bolsa Família. Enquanto o Benefício de Prestação Continuada teve um aumento médio de 7,1% ao ano (causado, principalmente, pelas elevações do salário-mínimo no início da amostra), o Programa Bolsa Família teve, no mesmo período, um aumento médio de 5,5% ao ano.

A combinação de maior elevação no número de beneficiários e no valor dos benefícios fez com que a folha de pagamento do Benefício de Prestação Continuada crescesse, em média, 10,6% ao ano, ao passo que o total de pagamentos do Programa Bolsa Família cresceu 5,7%.

Em linhas gerais, a PNAD Contínua foi capaz de captar esses movimentos. No entanto, como discutido anteriormente, há divergências significativas entre as duas bases de dados, especialmente nos dados referentes ao número total de beneficiários das políticas sociais.

Para mensurar essa diferença, será calculado um indicador de cobertura. A cobertura de uma estatística é calculada como o quociente entre essa estatística calculada na pesquisa amostral e essa estatística calculada no registro administrativo. Quanto mais próxima de 100% a cobertura estiver, maior a capacidade da pesquisa amostral em refletir o registro administrativo. Quanto mais abaixo de 100% a cobertura estiver, maior a subdeclaração da variável a que a estatística se refere na pesquisa amostral. Quanto mais acima de 100% a cobertura estiver, maior a sobredeclaração da variável a que a estatística se refere na pesquisa amostral.

Na Tabela 8 estão indicadas as coberturas do número de beneficiários, do total de pagamentos e do valor médio de benefício para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, de 2012 a 2019.

**Tabela 8 – Cobertura de número de beneficiários, total de pagamentos e valor médio de benefício para o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 2012 a 2019**

Estadística	Programa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beneficiários	PBF	73,3%	73,3%	70,3%	68,0%	70,7%	70,6%	69,5%	70,8%
	BPC	48,1%	47,2%	48,8%	53,8%	58,4%	54,3%	59,4%	62,4%
Valor Médio	PBF	99,1%	98,6%	98,4%	99,9%	97,9%	96,6%	93,8%	93,1%
	BPC	100,4%	100,7%	100,9%	100,7%	99,2%	99,7%	100,1%	99,5%
Total	PBF	72,7%	72,3%	69,2%	68,0%	69,2%	68,2%	65,2%	65,9%
	BPC	48,2%	47,5%	49,2%	54,2%	58,0%	54,1%	59,4%	62,1%

Fonte: VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania) e PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

A cobertura da estatística de número de beneficiários do Programa Bolsa Família caiu do patamar de 73%, observado em 2012 e 2013, para uma faixa de valores entre 68% e 71% a partir de então. Mais recentemente, também chama a atenção a queda na capacidade da PNAD Contínua em capturar o valor do benefício médio desse Programa: de 2012 a 2016, a cobertura dessa estatística oscilou entre 97,9% e 99,9%. No entanto, em 2017 essa taxa caiu para 96,6%, ampliando a queda em 2018 e 2019 para 93,8% e 93,1%, respectivamente. Com isso, a cobertura do total de pagamentos do Programa Bolsa Família caiu entre 2012 (72,7%) e 2019 (65,9%). O menor valor dessa série histórica ocorreu em 2018 (65,2%).

Por sua vez, a cobertura do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ficou relativamente estável de 2012 a 2014, oscilando entre 47,2% e 48,8%. Ela deu um salto para 53,8% em 2015, e outro para 58,4% em 2016. Depois de alguma oscilação em 2017 e 2018, essa taxa atingiu 62,4% em 2019. Como a cobertura do valor médio de benefício esteve entre 99% e 101% em todos os anos da amostra, essa mudança na capacidade da PNAD Contínua em identificar os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada se refletiu diretamente sobre a capacidade da PNAD Contínua em mensurar o total de pagamentos desse benefício, cuja cobertura nessa estatística (62,1%) já está próxima a aquela que foi observada para o Programa Bolsa Família (65,9%) em 2019.

Com isso, pode-se concluir que a cobertura dos dados de rendimentos de programas sociais melhorou bastante para o Benefício de Prestação Continuada e piorou um pouco para o Programa Bolsa Família, e que essa dificuldade de identificação do recebimento de programas está concentrada no número de beneficiários, e não no valor dos benefícios, embora mais recentemente tenha havido uma diminuição relevante na capacidade de a PNAD Contínua medir o benefício médio do Programa Bolsa Família.

Em 2020, a pandemia da COVID-19 alterou a sistemática de coleta de dados da PNAD Contínua, e foi lançada a PNAD COVID19 para monitorar os impactos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro. Na PNAD COVID19 também é possível monitorar a evolução dos programas sociais. Tal característica da pesquisa se mostrou bastante útil, considerando o fato de que, nesse mesmo período, foi lançado o Auxílio Emergencial, o maior programa de transferência de renda já implantado no país.

A cobertura dos principais programas sociais pela PNAD COVID19 está indicada na Tabela 9.

**Tabela 9 – Cobertura do total de pagamentos do Auxílio Emergencial (AE), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de maio a agosto de 2020**

Folha	Maio	Junho	Julho	Agosto
AE	50,1%	59,4%	63,1%	66,3%
PBF	51,7%	36,3%	32,4%	31,2%
BPC	42,2%	44,5%	46,3%	47,3%

Fonte: VISDATA 3.0 (Ministério da Cidadania) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria.

Na comparação desses valores com 2019, percebe-se uma diminuição significativa na cobertura do total de pagamentos do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. No entanto, ao longo de 2020 essa diferença diminuiu para o Benefício de Prestação Continuada e aumentou para o Programa Bolsa Família. Enquanto a cobertura do total de benefícios do Benefício de Prestação Continuada foi de aproximadamente 62,1% em 2019, na PNAD COVID19 esse percentual foi de 47,3% em agosto de 2020. Apesar do baixo patamar, ele vem crescendo, mês a mês: de 42,2% para 47,3%. Por outro lado, no Programa Bolsa Família, cuja cobertura foi 65,9% em 2019, observa-se tendência oposta: a cobertura cai mês a mês em 2020: de 51,7% para 31,2%.

Parte desse movimento talvez pudesse ser explicado pela melhoria de cobertura do Auxílio Emergencial, que saiu de 50,1% em maio e atingiu 66,3% em agosto.<sup>22</sup> Afinal, como o Auxílio Emergencial foi implantado de forma complementar ao Programa Bolsa Família, as estatísticas associadas a esses programas podem ter sido significativamente afetadas: pode ser que a baixa cobertura do Programa Bolsa Família e a alta cobertura do Auxílio Emergencial sejam resultado de um erro de declaração dos respondentes, que declaram estar recebendo o Auxílio Emergencial quando, na verdade, recebem o Programa Bolsa Família.

Contudo, parte significativa dos beneficiários do Auxílio Emergencial indicaram receber valores que são típicos desse benefício: por exemplo, em agosto, 98% das famílias que declararam receber o Auxílio Emergencial declararam valores múltiplos de R\$ 600, sugerindo que os dados de recebimento do Auxílio Emergencial têm razoável grau de fidedignidade.

Mesmo com todas as limitações de coleta e comparabilidade dos dados, a PNAD COVID19 consegue refletir minimamente a variação no pagamento dos benefícios ao longo do tempo. Na Tabela 10 estão as somas dos valores declarados pelas famílias como recebidos por cada um dos programas sociais listados, em cada um dos meses da amostra. Nota-se que, de setembro para outubro, o valor total de benefícios de Auxílio Emergencial recebidos caiu de R\$ 28,1 bilhões para R\$ 21,0 bilhões, uma queda de aproximadamente 25%, condizente com o fato de que, nesse mesmo período, muitas famílias passaram a receber o Auxílio Emergencial no valor reduzido, de R\$ 300.

**Tabela 10 – Soma de benefícios do Auxílio Emergencial (AE), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) declarados na PNAD COVID19, de maio a outubro de 2020 (R\$ bilhões)**

Total	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
AE	23,49	27,23	28,47	28,69	28,14	21,02
PBF	1,11	0,70	0,56	0,47	0,43	0,75
BPC	1,99	2,11	2,21	2,26	2,32	2,36

Fonte: PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria.

Nesse sentido, as comparações entre diferentes pesquisas estatísticas ou registros administrativos deve ser feita com bastante cautela. Os dados de 2020 aferidos na PNAD COVID19 tendem a representar a realidade social com mais limitações do que seria esperado na PNAD Contínua, de modo que precisam ser vistos com ressalvas redobradas.

<sup>22</sup> Vale destacar que 66,3% de cobertura é um patamar até mesmo superior a aquele observado na PNAD Contínua para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada em 2019.

## 4. Focalização dos Programas Sociais

### 4.1. 2012 a 2019

#### 4.1.1. Distribuição de renda

Há diversas métricas para avaliar a capacidade dos programas sociais de atender a população de baixa renda. Nesta seção, essa análise será feita a partir da distribuição de beneficiários dos programas sociais segundo os decis de renda familiar per capita. Para obtê-la, é preciso calcular os intervalos de rendimento que definem os decis da distribuição brasileira de renda.

Esses intervalos foram construídos desconsiderando-se a renda oriunda do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e de outros programas sociais. Todas as outras rendas foram consideradas. Nesse conceito, a distribuição brasileira de renda por decil, de 2012 a 2019, está indicada na Tabela 11.

**Tabela 11 – Faixas de renda domiciliar per capita por decil, desconsiderando o rendimento oriundo de programas sociais (a preços médios de cada ano)**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	R\$ 0 a R\$ 121	R\$ 0 a R\$ 135	R\$ 0 a R\$ 155	R\$ 0 a R\$ 161	R\$ 0 a R\$ 156	R\$ 0 a R\$ 156	R\$ 0 a R\$ 157	R\$ 0 a R\$ 166
2	R\$ 121 a R\$ 208	R\$ 135 a R\$ 233	R\$ 155 a R\$ 267	R\$ 161 a R\$ 283	R\$ 156 a R\$ 293	R\$ 156 a R\$ 301	R\$ 157 a R\$ 317	R\$ 166 a R\$ 331
3	R\$ 208 a R\$ 305	R\$ 233 a R\$ 339	R\$ 267 a R\$ 373	R\$ 283 a R\$ 396	R\$ 293 a R\$ 427	R\$ 301 a R\$ 440	R\$ 317 a R\$ 469	R\$ 331 a R\$ 497
4	R\$ 305 a R\$ 400	R\$ 339 a R\$ 448	R\$ 373 a R\$ 497	R\$ 396 a R\$ 525	R\$ 427 a R\$ 550	R\$ 440 a R\$ 574	R\$ 469 a R\$ 606	R\$ 497 a R\$ 646
5	R\$ 400 a R\$ 508	R\$ 448 a R\$ 569	R\$ 497 a R\$ 639	R\$ 525 a R\$ 673	R\$ 550 a R\$ 704	R\$ 574 a R\$ 735	R\$ 606 a R\$ 781	R\$ 646 a R\$ 832
6	R\$ 508 a R\$ 629	R\$ 569 a R\$ 693	R\$ 639 a R\$ 763	R\$ 673 a R\$ 814	R\$ 704 a R\$ 880	R\$ 735 a R\$ 937	R\$ 781 a R\$ 969	R\$ 832 a R\$ 1.004
7	R\$ 629 a R\$ 807	R\$ 693 a R\$ 887	R\$ 763 a R\$ 989	R\$ 814 a R\$ 1.038	R\$ 880 a R\$ 1.107	R\$ 937 a R\$ 1.155	R\$ 969 a R\$ 1.234	R\$ 1.004 a R\$ 1.312
8	R\$ 807 a R\$ 1.099	R\$ 887 a R\$ 1.204	R\$ 989 a R\$ 1.332	R\$ 1.038 a R\$ 1.407	R\$ 1.107 a R\$ 1.506	R\$ 1.155 a R\$ 1.546	R\$ 1.234 a R\$ 1.680	R\$ 1.312 a R\$ 1.766
9	R\$ 1.099 a R\$ 1.748	R\$ 1.204 a R\$ 1.959	R\$ 1.332 a R\$ 2.118	R\$ 1.407 a R\$ 2.250	R\$ 1.506 a R\$ 2.460	R\$ 1.546 a R\$ 2.500	R\$ 1.680 a R\$ 2.711	R\$ 1.766 a R\$ 2.804
10	Acima de R\$ 1.748	Acima de R\$ 1.959	Acima de R\$ 2.118	Acima de R\$ 2.250	Acima de R\$ 2.460	Acima de R\$ 2.500	Acima de R\$ 2.711	Acima de R\$ 2.804

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Chama a atenção o fato de que, a menos de uma elevação pontual em 2015, de 2014 a 2018 o primeiro decil da distribuição é representado praticamente pelo mesmo intervalo de renda. Portanto, como os valores estão expressos nos preços médios dos anos a que se referem, estar entre os 10% mais pobres em 2018 significa pertencer a um grupo com menor poder de compra do que o grupo dos 10% mais pobres de 2014. Ainda que esse intervalo de renda tenha se expandido em 2019, essa expansão foi tímida em relação à defasagem acumulada. Para ilustrar esse fato pode-se usar a evidência de que o intervalo de 2019 ainda é muito parecido com o de 2015.

Por sua vez, a distribuição de renda que contabiliza o rendimento oriundo de programas sociais está indicada na Tabela 12.

A contabilização dos rendimentos oriundos de programas sociais afeta principalmente os intervalos dos primeiros decis, reforçando o papel desses programas como uma rede de proteção social efetiva.

**Tabela 12 – Faixas de renda domiciliar per capita por decil (a preços médios de cada ano)**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	R\$ 0 a R\$ 151	R\$ 0 a R\$ 169	R\$ 0 a R\$ 195	R\$ 0 a R\$ 201	R\$ 0 a R\$ 203	R\$ 0 a R\$ 202	R\$ 0 a R\$ 210	R\$ 0 a R\$ 221
2	R\$ 151 a R\$ 235	R\$ 169 a R\$ 263	R\$ 195 a R\$ 300	R\$ 201 a R\$ 315	R\$ 203 a R\$ 322	R\$ 202 a R\$ 328	R\$ 210 a R\$ 346	R\$ 221 a R\$ 364
3	R\$ 235 a R\$ 315	R\$ 263 a R\$ 355	R\$ 300 a R\$ 398	R\$ 315 a R\$ 423	R\$ 322 a R\$ 440	R\$ 328 a R\$ 468	R\$ 346 a R\$ 479	R\$ 364 a R\$ 500
4	R\$ 315 a R\$ 412	R\$ 355 a R\$ 458	R\$ 398 a R\$ 512	R\$ 423 a R\$ 544	R\$ 440 a R\$ 579	R\$ 468 a R\$ 600	R\$ 479 a R\$ 632	R\$ 500 a R\$ 665
5	R\$ 412 a R\$ 522	R\$ 458 a R\$ 588	R\$ 512 a R\$ 655	R\$ 544 a R\$ 694	R\$ 579 a R\$ 727	R\$ 600 a R\$ 751	R\$ 632 a R\$ 805	R\$ 665 a R\$ 862
6	R\$ 522 a R\$ 637	R\$ 588 a R\$ 701	R\$ 655 a R\$ 772	R\$ 694 a R\$ 825	R\$ 727 a R\$ 880	R\$ 751 a R\$ 937	R\$ 805 a R\$ 979	R\$ 862 a R\$ 1.013
7	R\$ 637 a R\$ 812	R\$ 701 a R\$ 894	R\$ 772 a R\$ 995	R\$ 825 a R\$ 1.044	R\$ 880 a R\$ 1.117	R\$ 937 a R\$ 1.162	R\$ 979 a R\$ 1.240	R\$ 1.013 a R\$ 1.318
8	R\$ 812 a R\$ 1.102	R\$ 894 a R\$ 1.207	R\$ 995 a R\$ 1.337	R\$ 1.044 a R\$ 1.413	R\$ 1.117 a R\$ 1.509	R\$ 1.162 a R\$ 1.551	R\$ 1.240 a R\$ 1.685	R\$ 1.318 a R\$ 1.773
9	R\$ 1.102 a R\$ 1.750	R\$ 1.207 a R\$ 1.960	R\$ 1.337 a R\$ 2.123	R\$ 1.413 a R\$ 2.252	R\$ 1.509 a R\$ 2.468	R\$ 1.551 a R\$ 2.500	R\$ 1.685 a R\$ 2.713	R\$ 1.773 a R\$ 2.807
10	Acima de R\$ 1.750	Acima de R\$ 1.960	Acima de R\$ 2.123	Acima de R\$ 2.252	Acima de R\$ 2.468	Acima de R\$ 2.500	Acima de R\$ 2.713	Acima de R\$ 2.807

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Uma vez calculadas as faixas de rendimento per capita que indicam a posição de cada família na distribuição de renda brasileira, pode-se calcular tanto a distribuição dos beneficiários de programas sociais por decis de renda como a proporção de pessoas que é beneficiária dos programas sociais em cada um dos decis. Para usar esses resultados de forma a avaliar a focalização das políticas, a renda utilizada nessas análises deve ser a renda que desconsidera as transferências governamentais.

De forma simplificada, o foco da primeira métrica, ainda que com imprecisões, é avaliar os erros de inclusão dos programas sociais, pois ela é capaz de indicar claramente a proporção de beneficiários de cada programa social entre os menos pobres do país. Ainda de forma simplificada, a segunda métrica avalia de forma mais direta erros de exclusão, pois ela é capaz de mostrar, por exemplo, a proporção de pessoas atendidas (e não atendidas) pelos programas sociais em cada decil de renda.

De posse dessas estatísticas será possível ter uma leitura mais completa a respeito da focalização dos diferentes programas de proteção social brasileiros.



#### 4.1.2. Proporção dos beneficiários de programas sociais por decil de renda

Para iniciar o aprofundamento da análise, a Tabela 13 indica a distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família por decil de renda, em cada ano.<sup>23</sup>

**Tabela 13 – Proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família por decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	32,1%	33,1%	34,2%	35,4%	34,6%	35,7%	36,4%	36,9%
2	25,5%	24,9%	25,9%	25,8%	26,6%	27,3%	27,8%	27,6%
3	17,8%	18,3%	16,9%	16,1%	17,8%	16,5%	17,1%	16,5%
4	11,4%	10,5%	11,1%	10,7%	9,4%	9,4%	8,8%	9,4%
5	6,8%	6,7%	6,2%	6,4%	6,0%	5,8%	5,3%	5,2%
6	3,3%	3,1%	2,8%	2,8%	2,9%	2,9%	2,2%	2,1%
7	2,0%	1,9%	1,6%	1,6%	1,6%	1,2%	1,5%	1,4%
8	0,8%	0,9%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
9	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%
10	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Esses dados mostram como houve uma melhora na focalização do Programa Bolsa Família ao longo do tempo. Enquanto a proporção de beneficiários no primeiro decil de renda oscilou entre 32,1% e 34,6% de 2012 a 2016, ela cresceu para 35,7% em 2017 e permaneceu em trajetória ascendente até 2019, chegando a 36,9%. Movimento muito semelhante ocorreu com a proporção de beneficiários no segundo decil de renda. Em contrapartida, caiu a proporção de beneficiários nos demais decis, em especial aqueles entre o quarto e o oitavo decis.

Em conjunto, os quatro primeiros decis de renda representavam 86,8% dos beneficiários do Programa Bolsa Família em 2012 e 2013, 88,2% em 2014 e 88,1% em 2015. A partir de 2016, esse percentual subiu para 88,4%, chegando a 89,0% em 2017, 90,0% em 2018 e 90,4% em 2019. Tais resultados reforçam a percepção da melhoria de focalização ao longo do tempo. Entre os programas sociais, o Programa Bolsa Família é aquele com maior capacidade de chegar aos mais pobres.

Entre os 20% mais pobres, o movimento é ainda mais intenso: esse grupo representava 57,6% dos beneficiários do Programa em 2012 e teve sua participação aumentada a ponto de chegar a 61,3% em 2016, 63,1% em 2017, 64,1% em 2018 e 64,5% em 2019 (o maior valor da série histórica).

Já para o Benefício de Prestação Continuada, os dados da Tabela 14 sugerem a ocorrência de um fenômeno parecido, embora muito mais volátil e menos intenso. O total de beneficiários entre o primeiro e o quarto decil de renda oscilou entre 77,3% e 79,2% de 2012 a 2017, atingindo 79,9% em 2018 e 80,6% em 2019. No entanto, a elevada variabilidade dos números entre os diferentes anos torna mais difícil uma avaliação mais assertiva.

<sup>23</sup> Cada coluna da Tabela soma 100%.

Quando analisados os outros programas sociais,<sup>24</sup> o padrão observado é o inverso: a proporção de benefícios direcionados ao primeiro decil de renda vem mostrando uma tendência de queda, ainda que tímida, ao longo dos anos. Enquanto os quatro primeiros decis da distribuição de renda representaram entre 75,4% e 81,0% dos beneficiários entre 2013 e 2017, esse percentual caiu para 74,7% em 2018 e 74,2% em 2019. Esses valores só não são inferiores ao de 2012: 73,8%.

**Tabela 14 – Proporção de pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada por decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	33,2%	30,8%	32,8%	34,1%	35,0%	35,0%	37,1%	34,6%
2	18,0%	19,6%	18,2%	18,0%	17,8%	17,3%	18,2%	18,6%
3	13,8%	16,3%	15,1%	14,6%	13,2%	14,1%	13,6%	14,9%
4	12,3%	10,7%	13,0%	11,3%	12,3%	12,5%	10,9%	12,4%
5	8,2%	9,2%	7,1%	9,0%	8,4%	8,1%	8,1%	8,1%
6	5,7%	4,4%	4,9%	4,8%	4,8%	5,4%	4,3%	4,2%
7	3,2%	3,5%	4,0%	3,4%	3,0%	3,0%	3,8%	2,8%
8	3,0%	2,6%	2,5%	2,6%	2,2%	2,1%	2,4%	2,1%
9	1,6%	2,1%	1,7%	1,6%	2,5%	1,8%	1,2%	1,5%
10	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,4%	0,6%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

**Tabela 15 – Proporção de pessoas atendidas por outros programas sociais por decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	27,8%	40,9%	35,9%	30,5%	32,9%	30,3%	30,5%	27,7%
2	18,8%	17,8%	17,9%	16,8%	21,5%	20,3%	18,6%	21,3%
3	15,5%	13,6%	13,1%	15,6%	14,8%	13,8%	15,1%	15,5%
4	11,7%	8,8%	11,2%	12,5%	8,9%	12,3%	10,5%	9,8%
5	8,0%	6,8%	6,1%	7,3%	7,1%	7,9%	7,6%	8,5%
6	6,0%	4,6%	5,8%	4,7%	4,3%	7,7%	4,1%	6,4%
7	5,3%	3,6%	3,2%	4,9%	3,8%	2,6%	5,2%	4,3%
8	3,2%	1,7%	3,3%	3,3%	3,4%	2,6%	4,0%	3,3%
9	2,2%	1,4%	2,2%	2,6%	2,0%	1,6%	1,9%	3,0%
10	1,5%	0,9%	1,2%	1,8%	1,3%	1,1%	2,5%	0,3%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Em conjunto, tais resultados sugerem a ocorrência de fatores específicos ao Programa Bolsa Família e, em menor grau, ao Benefício de Prestação Continuada, que diminuíram a incidência de erros de inclusão ao longo do tempo. Uma possibilidade são os aprimoramentos em processos de detecção de inconsistências cadastrais documentados em Brasil (2019).

<sup>24</sup> Segundo definição da PNAD Contínua.

#### 4.1.3. Proporção dos beneficiários de programas sociais em cada decil de renda

Complementando a análise anterior, pode-se também calcular a proporção de pessoas em cada decil de renda que são beneficiárias de cada programa social. Os dados para o Programa Bolsa Família estão indicados na Tabela 16.<sup>25</sup>

**Tabela 16 – Proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família em cada decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	70,6%	71,8%	70,7%	68,7%	68,1%	66,6%	67,6%	67,2%
2	56,1%	54,1%	53,6%	50,1%	53,1%	50,9%	51,6%	50,3%
3	39,2%	37,3%	35,0%	31,2%	34,5%	30,7%	31,5%	30,0%
4	25,0%	24,4%	23,0%	20,8%	18,4%	17,6%	16,4%	17,2%
5	14,9%	14,6%	12,9%	12,4%	11,8%	10,9%	9,8%	9,4%
6	7,3%	6,8%	5,7%	5,4%	5,3%	4,9%	4,1%	3,9%
7	4,3%	4,2%	3,2%	3,1%	3,3%	2,5%	2,8%	2,5%
8	1,7%	1,9%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%
9	0,7%	0,9%	0,8%	0,4%	0,8%	0,6%	0,7%	0,5%
10	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Antes de iniciar a análise, vale salientar que nem todas as famílias do primeiro decil de renda são elegíveis ao Programa Bolsa Família, pois em 2019 a elegibilidade ao Programa só foi independente da condição familiar para as famílias com renda inferior a R\$ 89 per capita, enquanto o primeiro decil de renda compreendeu, no mesmo ano, todas as famílias com renda até R\$ 166 per capita. Além disso, há diferenças nos conceitos de rendimento empregados: por exemplo, enquanto esta análise desconsidera a renda dos programas sociais, a renda para aferir a elegibilidade ao Programa Bolsa Família contabiliza os rendimentos oriundos do Benefício de Prestação Continuada.

Feita essa ressalva, percebe-se que a distribuição do benefício é fortemente progressiva. Em todos os anos, é inequívoco que o pagamento dos benefícios está mais concentrado nas famílias de renda mais baixa.

Também chama a atenção o fato de que, ao longo do tempo, a proporção de famílias beneficiárias em cada decil de renda cai, qualquer que seja o decil de renda analisado: por exemplo, todos os valores referentes a 2019 são menores do que suas contrapartidas em 2012, 2013 ou 2014.

De fato, a combinação de se manter o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família constante ao longo dos anos com o crescimento populacional e a diminuição no tamanho das famílias inscritas no Cadastro Único<sup>26</sup> tende a reduzir a participação do total de pessoas que estão em famílias beneficiárias do Programa na população.

<sup>25</sup> Cada célula da tabela pode variar de zero a 100%.

<sup>26</sup> Fenômeno já discutido neste texto.

No entanto, esses fatores não parecem explicar a magnitude da queda no atendimento indicada nos dados. Vale destacar que parte desse fenômeno também se deve à diminuição na capacidade da PNAD Contínua de representar o total de beneficiários do Programa, como discutido anteriormente.

Além disso, em 2017, ano com menor proporção de pessoas beneficiárias no primeiro decil de renda, a fila de espera do Programa Bolsa Família esteve zerada por sete meses.<sup>27</sup> Nesse sentido, as evidências acerca da evolução do erro de exclusão do Programa Bolsa Família ao longo do tempo ainda são mistas.

Por sua vez, os dados da proporção de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada em cada decil estão indicados na Tabela 17.

**Tabela 17 – Proporção de pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada em cada decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	10,0%	9,1%	10,5%	12,0%	13,4%	12,6%	14,7%	13,9%
2	5,4%	5,8%	5,8%	6,3%	6,9%	6,3%	7,2%	7,5%
3	4,1%	4,6%	4,8%	5,1%	5,0%	5,1%	5,3%	6,0%
4	3,7%	3,4%	4,2%	4,0%	4,7%	4,5%	4,3%	5,0%
5	2,5%	2,7%	2,3%	3,2%	3,2%	2,9%	3,2%	3,3%
6	1,7%	1,3%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
7	1,0%	1,0%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,5%	1,1%
8	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
9	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%	0,7%	0,5%	0,6%
10	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,3%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Antes de iniciar a análise, vale destacar que o objetivo do Benefício de Prestação Continuada é combater a pobreza somente em dois grupos específicos: idosos e pessoas com deficiência. Nesse sentido, apesar de ter uma linha de pobreza mais alta, é natural que ele tenha uma quantidade de beneficiários inferior à do Programa Bolsa Família.

Ao contrário do que ocorre com o Programa Bolsa Família, percebe-se uma clara expansão do Benefício de Prestação Continuada ao longo do tempo, concentrada principalmente nos decis de menor renda. Parte significativa desse movimento decorre da melhoria da cobertura da estatística sobre o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada na PNAD Contínua, melhora essa iniciada em 2015 e acentuada em 2018 e 2019.

Por fim, a Tabela 18 indica uma queda expressiva e generalizada na proporção de pessoas recebendo outros programas sociais, em todas as faixas de renda.

<sup>27</sup> <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/dezembro/fila-de-espera-do-bolsa-familia-e-zerada-pela-setima-vez-este-ano>. Consulta realizada em 07/12/2020.

**Tabela 18 – Proporção de pessoas atendidas por outros programas sociais em cada decil de renda, em cada ano**

Decil	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	4,8%	9,7%	7,6%	4,4%	3,6%	2,8%	2,5%	2,1%
2	3,3%	4,2%	3,8%	2,4%	2,4%	1,9%	1,5%	1,6%
3	2,7%	3,0%	2,8%	2,2%	1,6%	1,3%	1,2%	1,2%
4	2,0%	2,2%	2,4%	1,8%	1,0%	1,1%	0,9%	0,7%
5	1,4%	1,6%	1,3%	1,0%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
6	1,0%	1,1%	1,2%	0,7%	0,4%	0,6%	0,3%	0,5%
7	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%
8	0,6%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%
9	0,4%	0,3%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
10	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

## 4.2. 2020

### 4.2.1. Distribuição de renda

Replicando a análise de 2019 para 2020 com os dados da PNAD COVID19, é possível ver uma clara redução no rendimento das famílias brasileiras, como indicado na Tabela 19.<sup>28</sup> Nos meses de maio e junho, mais de 10% da população brasileira teria tido rendimento nulo se não fossem os programas sociais.<sup>29</sup> Ainda que tenha havido recuperação de renda ao longo de 2020, ela ainda é insuficiente para retomar o rendimento do período pré-pandemia em todos os decis.

Por outro lado, para as camadas mais pobres da população a queda de renda observada em 2020 foi largamente compensada pelo Auxílio Emergencial, como mostram os dados da Tabela 20.

Para avaliar como os diferentes programas sociais tiveram os resultados de 2012 a 2019 afetados por conta da pandemia, pode-se repetir a análise feita na seção anterior. Os dados sobre a distribuição dos beneficiários de programas sociais por decil de renda permitem avaliar os erros de inclusão dos diferentes programas, ao passo que os dados sobre a proporção dos beneficiários de programas sociais em cada decil de renda permitem, grosso modo, avaliar erros de exclusão. Em conjunto, esses dados permitem uma análise acerca da focalização das diferentes políticas públicas.

<sup>28</sup> Tipicamente, a distribuição de renda é calculada usando os dados de renda do trabalho habitual. No entanto, considerando os impactos da pandemia de COVID-19, habitualidade ficou muito mais difícil de se definir. Por isso, para as análises a respeito da evolução da pobreza em 2020 foi utilizada a renda efetiva, e não a renda habitual.

<sup>29</sup> Em particular, o fato de que haja mais de 10% da população com rendimento nulo nos meses de maio e junho de 2020 cria uma complexidade, durante esses dois meses, para a atribuição das famílias com renda zero aos decis da distribuição. Afinal, a rigor essas famílias poderiam ser atribuídas ao primeiro ou ao segundo decil. Da forma como as estatísticas estão computadas, nesses dois meses uma família com renda zero será atribuída ao primeiro decil, o que tende a subestimar a quantidade de famílias no segundo decil de renda. Essa observação foi replicada em todas as tabelas nas quais essa ressalva se aplica. No entanto, esse fenômeno não parece ter criado nenhuma distorção relevante nos dados apresentados.

**Tabela 19 – Faixas de renda domiciliar per capita, em cada decil, desconsiderando a renda dos programas sociais (a preços médios do ano)**

Decil	2019	Mai de 2020	Junho de 2020	Julho de 2020	Agosto de 2020	Setembro de 2020	Outubro de 2020
1	R\$ 0 a R\$ 166	R\$ 0 a R\$ 0	R\$ 0 a R\$ 0	R\$ 0 a R\$ 25	R\$ 0 a R\$ 50	R\$ 0 a R\$ 59	R\$ 0 a R\$ 75
2	R\$ 166 a R\$ 331	R\$ 0 a R\$ 202	R\$ 0 a R\$ 209	R\$ 25 a R\$ 240	R\$ 50 a R\$ 258	R\$ 59 a R\$ 259	R\$ 75 a R\$ 261
3	R\$ 331 a R\$ 497	R\$ 202 a R\$ 347	R\$ 209 a R\$ 348	R\$ 240 a R\$ 361	R\$ 258 a R\$ 380	R\$ 259 a R\$ 395	R\$ 261 a R\$ 398
4	R\$ 497 a R\$ 646	R\$ 347 a R\$ 497	R\$ 348 a R\$ 500	R\$ 361 a R\$ 520	R\$ 380 a R\$ 523	R\$ 395 a R\$ 523	R\$ 398 a R\$ 536
5	R\$ 646 a R\$ 832	R\$ 497 a R\$ 625	R\$ 500 a R\$ 648	R\$ 520 a R\$ 671	R\$ 523 a R\$ 695	R\$ 523 a R\$ 697	R\$ 536 a R\$ 718
6	R\$ 832 a R\$ 1.004	R\$ 625 a R\$ 820	R\$ 648 a R\$ 833	R\$ 671 a R\$ 872	R\$ 695 a R\$ 903	R\$ 697 a R\$ 926	R\$ 718 a R\$ 953
7	R\$ 1.004 a R\$ 1.312	R\$ 820 a R\$ 1.045	R\$ 833 a R\$ 1.050	R\$ 872 a R\$ 1.080	R\$ 903 a R\$ 1.116	R\$ 926 a R\$ 1.137	R\$ 953 a R\$ 1.150
8	R\$ 1.312 a R\$ 1.766	R\$ 1.045 a R\$ 1.441	R\$ 1.050 a R\$ 1.500	R\$ 1.080 a R\$ 1.499	R\$ 1.116 a R\$ 1.514	R\$ 1.137 a R\$ 1.538	R\$ 1.150 a R\$ 1.546
9	R\$ 1.766 a R\$ 2.804	R\$ 1.441 a R\$ 2.291	R\$ 1.500 a R\$ 2.333	R\$ 1.499 a R\$ 2.393	R\$ 1.514 a R\$ 2.478	R\$ 1.538 a R\$ 2.479	R\$ 1.546 a R\$ 2.474
10	Acima de R\$ 2.804	Acima de R\$ 2.291	Acima de R\$ 2.333	Acima de R\$ 2.393	Acima de R\$ 2.478	Acima de R\$ 2.479	Acima de R\$ 2.474

Fonte: PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria.

**Tabela 20 – Faixas de renda domiciliar per capita, em cada decil, considerando a renda dos programas sociais (a preços médios do ano)**

Decil	2019	Mai de 2020	Junho de 2020	Julho de 2020	Agosto de 2020	Setembro de 2020	Outubro de 2020
1	R\$ 0 a R\$ 221	R\$ 0 a R\$ 274	R\$ 0 a R\$ 300	R\$ 0 a R\$ 313	R\$ 0 a R\$ 327	R\$ 0 a R\$ 325	R\$ 0 a R\$ 281
2	R\$ 221 a R\$ 364	R\$ 274 a R\$ 400	R\$ 300 a R\$ 418	R\$ 313 a R\$ 449	R\$ 327 a R\$ 464	R\$ 325 a R\$ 466	R\$ 281 a R\$ 418
3	R\$ 364 a R\$ 500	R\$ 400 a R\$ 523	R\$ 418 a R\$ 548	R\$ 449 a R\$ 562	R\$ 464 a R\$ 589	R\$ 466 a R\$ 595	R\$ 418 a R\$ 550
4	R\$ 500 a R\$ 665	R\$ 523 a R\$ 627	R\$ 548 a R\$ 667	R\$ 562 a R\$ 697	R\$ 589 a R\$ 710	R\$ 595 a R\$ 723	R\$ 550 a R\$ 693
5	R\$ 665 a R\$ 862	R\$ 627 a R\$ 772	R\$ 667 a R\$ 800	R\$ 697 a R\$ 831	R\$ 710 a R\$ 862	R\$ 723 a R\$ 870	R\$ 693 a R\$ 856
6	R\$ 862 a R\$ 1.013	R\$ 772 a R\$ 948	R\$ 800 a R\$ 1.000	R\$ 831 a R\$ 1.024	R\$ 862 a R\$ 1.044	R\$ 870 a R\$ 1.045	R\$ 856 a R\$ 1.045
7	R\$ 1.013 a R\$ 1.318	R\$ 948 a R\$ 1.130	R\$ 1.000 a R\$ 1.173	R\$ 1.024 a R\$ 1.200	R\$ 1.044 a R\$ 1.242	R\$ 1.045 a R\$ 1.250	R\$ 1.045 a R\$ 1.244
8	R\$ 1.318 a R\$ 1.773	R\$ 1.130 a R\$ 1.496	R\$ 1.173 a R\$ 1.534	R\$ 1.200 a R\$ 1.567	R\$ 1.242 a R\$ 1.603	R\$ 1.250 a R\$ 1.636	R\$ 1.244 a R\$ 1.629
9	R\$ 1.773 a R\$ 2.807	R\$ 1.496 a R\$ 2.327	R\$ 1.534 a R\$ 2.400	R\$ 1.567 a R\$ 2.465	R\$ 1.603 a R\$ 2.491	R\$ 1.636 a R\$ 2.500	R\$ 1.629 a R\$ 2.501
10	Acima de R\$ 2.807	Acima de R\$ 2.327	Acima de R\$ 2.400	Acima de R\$ 2.465	Acima de R\$ 2.491	Acima de R\$ 2.500	Acima de R\$ 2.501

Fonte: PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria.

#### 4.2.2. Proporção dos beneficiários de programas sociais por decil de renda

A proporção dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada por decil de renda está indicada na Tabela 21. Apesar de possíveis divergências entre a coleta de dados da PNAD COVID19 e a coleta de dados da PNAD Contínua, a proporção de pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada em cada decil de renda em qualquer um dos meses de 2020 está muito similar à proporção calculada usando os dados de 2019. Tais resultados reforçam a comparabilidade entre as duas pesquisas, mesmo que tais comparações ainda sejam frágeis.<sup>30</sup>

**Tabela 21 – Proporção de pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada por decil de renda**

Decil	2019	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	34,6%	32,9%*	33,1%*	32,3%	32,7%	32,3%	34,6%
2	18,6%	17,1%*	18,2%*	18,4%	18,3%	18,7%	17,3%
3	14,9%	13,6%	10,8%	15,0%	14,9%	15,5%	14,0%
4	12,4%	11,8%	14,4%	9,8%	13,1%	12,3%	13,1%
5	8,1%	9,8%	9,1%	9,7%	7,7%	8,8%	9,1%
6	4,2%	6,1%	6,3%	7,4%	6,5%	5,3%	5,4%
7	2,8%	3,9%	3,6%	3,1%	2,7%	2,7%	2,3%
8	2,1%	1,8%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
9	1,5%	2,0%	1,3%	1,4%	1,1%	1,4%	1,3%
10	0,6%	0,8%	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Esses mesmos dados referentes ao Programa Bolsa Família estão indicados na Tabela 22. Em particular, ao longo de 2020 o Programa pareceu concentrar-se mais nas famílias com renda acima do terceiro decil (particularmente entre o terceiro e o sexto) e menos nas famílias do primeiro decil.

Tal resultado possivelmente foi gerado pela instituição do Auxílio Emergencial, que afetou significativamente a operação de pagamentos do Programa Bolsa Família. Afinal, somente permaneceram no Programa Bolsa Família as famílias inelegíveis ao Auxílio Emergencial (por terem rendimento do mercado de trabalho formal, por exemplo), ou para as quais o Programa Bolsa Família fosse mais vantajoso. Como a última hipótese é reservada a um conjunto muito pequeno de famílias, é natural que o Programa Bolsa Família tenha concentrado seu atendimento em 2020 em famílias menos vulneráveis do que as dos anos anteriores, pois agora as famílias mais vulneráveis (sem rendimentos de origem formal) podem ser atendidas pelo Auxílio.

Tal resultado está em linha com o fato de que os dados de outubro, quando o Auxílio Emergencial começou a ser reduzido, sugerem que a distribuição de renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família está voltando

<sup>30</sup> Adicionalmente, os resultados também diminuem eventuais preocupações com a comparação das estatísticas calculadas usando a renda efetiva com as estatísticas calculadas usando a renda habitual.

à configuração de 2019. Mantida essa tendência, com a redução do Auxílio Emergencial a focalização do Programa Bolsa Família se tornará cada vez mais progressiva.

**Tabela 22 – Proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família por decil de renda**

Decil	2019	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	36,9%	27,0%*	25,1%*	23,7%	24,7%	25,8%	32,1%
2	27,6%	27,5%*	28,4%*	28,8%	27,8%	28,4%	29,3%
3	16,5%	18,9%	17,7%	19,7%	20,0%	18,7%	16,5%
4	9,4%	12,1%	13,9%	12,8%	12,8%	11,7%	9,8%
5	5,2%	6,6%	6,9%	7,4%	6,7%	7,5%	6,6%
6	2,1%	3,8%	3,9%	4,1%	4,0%	4,4%	3,1%
7	1,4%	2,3%	2,2%	1,9%	2,6%	1,9%	1,2%
8	0,6%	1,1%	1,2%	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%
9	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,4%	0,3%
10	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Os dados para o Auxílio Emergencial estão indicados na Tabela 23. Chama a atenção o fato de que, em todos os meses, mais de 35% dos beneficiários do Auxílio esteja concentrado no quinto decil, ou acima dele, pois essas são famílias com rendimento superior a R\$ 536 per capita. Vale destacar que R\$ 536 per capita é superior ao limite de meio salário-mínimo (R\$ 522,50), estabelecido como um dos critérios para aferição da elegibilidade ao benefício.<sup>31</sup> Nota-se também que a distribuição dos beneficiários do Auxílio Emergencial entre as diferentes faixas de renda é muito menos variada do que aquela observada nos demais programas sociais: mesmo tendo se ancorado na base de pagamentos do Programa Bolsa Família, a capacidade do Auxílio Emergencial em focalizar os pagamentos para as famílias mais pobres parece ser mais limitada do que a capacidade dos demais programas de transferência de renda.

**Tabela 23 – Proporção de pessoas atendidas pelo Auxílio Emergencial por decil de renda (2020)**

Decil	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	18,7%*	17,9%*	16,6%	16,9%	16,8%	17,0%
2	16,2%*	16,8%*	17,2%	17,1%	17,2%	17,3%
3	15,6%	13,5%	15,0%	15,1%	15,1%	15,1%
4	13,5%	15,6%	13,7%	14,3%	13,5%	13,2%
5	10,9%	10,3%	11,4%	10,4%	11,3%	11,4%
6	9,3%	9,2%	9,5%	9,7%	9,6%	9,8%
7	6,3%	6,8%	6,3%	6,1%	6,1%	5,9%
8	4,7%	5,6%	5,5%	5,5%	5,4%	5,3%
9	3,3%	2,9%	3,5%	3,4%	3,6%	3,6%
10	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%

**Fonte:** PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

<sup>31</sup> Importante frisar que este não é o único critério de renda possível para a elegibilidade ao Programa, uma vez que famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos de renda total podem ser consideradas de baixa renda, independentemente do seu patamar de rendimento per capita.



### 4.2.3. Proporção dos beneficiários de programas sociais em cada decil de renda

Complementando a análise anterior, pode-se calcular a proporção de pessoas em cada decil de renda que são beneficiárias dos programas sociais. Os dados para o Benefício de Prestação Continuada estão indicados na Tabela 24. Nota-se que, de 2019 para 2020, a proporção de pessoas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada caiu em todos os decis.

Contudo, essa queda não parece ser motivo de preocupação. Afinal, a diferença entre os dados de 2019 e os dados de 2020 diminuiu significativamente ao longo do ano, e a diferença residual parece ser explicada pela queda, discutida anteriormente, na cobertura da estatística que mede o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada entre 2019 (PNAD Contínua) e 2020 (PNAD COVID19). Desse modo, essas diferenças parecem se dever mais a questões de mensuração do que a mudanças reais na focalização do benefício.

**Tabela 24 – Proporção de pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada em cada decil de renda**

Decil	2019	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	13,9%	8,0%*	8,8%*	9,7%	10,1%	10,1%	11,0%
2	7,5%	5,1%*	5,5%*	5,5%	5,6%	5,9%	5,5%
3	6,0%	3,7%	3,5%	4,5%	4,6%	4,8%	4,5%
4	5,0%	3,2%	3,6%	2,9%	3,7%	3,7%	4,2%
5	3,3%	2,7%	2,8%	2,9%	2,6%	2,8%	2,9%
6	1,7%	1,7%	1,9%	2,2%	2,0%	1,7%	1,7%
7	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
8	0,9%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
9	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
10	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Por sua vez, os dados para o Programa Bolsa Família estão indicados na Tabela 25.

**Tabela 25 – Proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família em cada decil de renda**

Decil	2019	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	67,2%	29,8%*	18,2%*	14,7%	13,0%	12,2%	25,6%
2	50,3%	37,4%*	23,2%*	17,9%	14,7%	13,4%	23,3%
3	30,0%	23,2%	15,9%	12,3%	10,6%	8,9%	13,3%
4	17,2%	14,6%	9,3%	7,9%	6,2%	5,4%	7,9%
5	9,4%	8,0%	5,9%	4,6%	3,9%	3,6%	5,3%
6	3,9%	4,7%	3,2%	2,5%	2,1%	2,1%	2,5%
7	2,5%	2,7%	1,6%	1,2%	1,4%	0,9%	1,0%
8	1,1%	1,4%	0,9%	0,6%	0,4%	0,4%	0,7%
9	0,5%	0,6%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
10	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Confirmando as análises anteriores, a proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família em cada decil de renda caiu significativamente de 2019 para 2020, um resultado que é natural e previsível, dada a

forma como o Auxílio Emergencial e o Programa Bolsa Família estão conectados. Nesse sentido, os dados para o Auxílio Emergencial, indicados na Tabela 26, mostram de forma mais clara a expansão da rede de proteção social entre os mais pobres durante este ano.

**Tabela 26 – Proporção de pessoas atendidas pelo Auxílio Emergencial em cada decil de renda (2020)**

Decil	2019 (PBF)	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	67,2%	75,8%*	82,0%*	84,2%	85,5%	84,7%	82,4%
2	50,3%	81,1%*	86,9%*	87,3%	86,4%	86,5%	83,4%
3	30,0%	70,2%	76,3%	76,1%	76,6%	75,8%	74,0%
4	17,2%	60,4%	66,3%	69,3%	66,2%	66,4%	64,4%
5	9,4%	48,7%	55,0%	57,9%	58,2%	57,4%	55,7%
6	3,9%	41,5%	47,3%	48,0%	49,1%	49,0%	47,9%
7	2,5%	26,8%	31,6%	31,8%	31,0%	30,4%	28,6%
8	1,1%	22,0%	26,0%	27,7%	27,8%	27,2%	25,9%
9	0,5%	15,0%	16,3%	17,7%	17,3%	17,9%	17,5%
10	0,1%	5,9%	7,0%	7,3%	7,6%	6,9%	6,7%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

A proporção de pessoas no primeiro decil de renda beneficiárias do Auxílio Emergencial é maior do que a do Programa Bolsa Família, em toda a série histórica.

O conjunto dos dados indica uma elevação dos erros de inclusão dos programas sociais durante o ano de 2020, acompanhada de uma redução significativa de seus erros de exclusão.

### 4.3. Efeitos do Cadastramento Social

O Auxílio Emergencial tem um universo de beneficiários bastante superior ao registrado no Programa Bolsa Família, por conta da habilitação de benefícios a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e das inscrições realizadas por meio eletrônico, em aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal.

Existe grande incerteza sobre os efeitos dessa expansão na focalização dos benefícios. Afinal, a possibilidade de qualquer família se inscrever em um aplicativo significa uma redução dramática de custos de cadastramento para aqueles que têm acesso à internet e a aparelho celular. Essa redução de custos tende a aumentar tanto os registros de famílias elegíveis como o de famílias não elegíveis aos programas sociais, como já sugerido pela evidência experimental de Alatas et al. (2016).

Para analisar esse fenômeno, na Tabela 27 está indicada a diferença entre o percentual de pessoas beneficiárias do Auxílio Emergencial em cada decil de renda em cada mês de 2020 e o percentual de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em cada decil de renda, em 2019.<sup>32</sup>

**Tabela 27 – Diferença entre a proporção de pessoas atendidas pelo Auxílio Emergencial em cada decil de renda, em cada mês de 2020, e a proporção de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família em cada decil de renda, em 2019**

Decil	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	8,6%*	14,8%*	17,0%	18,3%	17,5%	15,2%
2	30,8%*	36,7%*	37,0%	36,2%	36,2%	33,2%
3	40,2%	46,3%	46,1%	46,6%	45,8%	44,0%
4	43,2%	49,2%	52,1%	49,0%	49,2%	47,3%
5	39,3%	45,6%	48,5%	48,8%	48,0%	46,2%
6	37,6%	43,4%	44,1%	45,2%	45,2%	44,0%
7	24,3%	29,1%	29,3%	28,4%	27,9%	26,1%
8	20,9%	24,9%	26,6%	26,7%	26,1%	24,8%
9	14,5%	15,8%	17,2%	16,9%	17,4%	17,0%
10	5,8%	6,9%	7,2%	7,5%	6,8%	6,6%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Os dados indicam um aumento significativo na cobertura de todas as faixas de renda, especialmente entre o segundo e o oitavo decis. Segundo esses dados, o maior aumento na taxa de recebimento do Auxílio Emergencial se deu no quarto decil de renda. A simplificação do processo de cadastramento não parece ter gerado um cadastramento maciço dos mais pobres do país: na maior parte dos meses, o aumento no número de beneficiários do Auxílio entre aqueles que estão no primeiro decil de renda só não foi menor do que o aumento entre aqueles que estão no décimo decil de renda.

Evidentemente, essa análise não levou em consideração o fato de o valor dos benefícios sob o Auxílio Emergencial ser muito superior ao valor do benefício do Programa Bolsa Família, de modo que o Programa apresenta forte capacidade de redução da pobreza mesmo sem aumentar a cobertura no primeiro decil de renda significativamente. Considerações a respeito da capacidade dos diferentes programas de combater a pobreza serão feitas na seção seguinte. Por outro lado, essa consideração também indica que eventuais erros de inclusão têm um custo financeiro muito maior do que em programas de valor menor.

Contudo, a análise da Tabela 27 desconsidera o fato de que a cobertura do Programa Bolsa Família no primeiro decil de renda já era bastante alta em 2019, o que faz com que seja mais difícil aumentar a cobertura nessa

<sup>32</sup> Como explicado anteriormente, a comparação entre as distribuições padece de limitações: enquanto a distribuição do Auxílio Emergencial foi calculada usando a renda efetiva do trabalho, a distribuição do Programa Bolsa Família foi calculada usando a renda habitual.

faixa do que nas demais. Em outras palavras: nem todos os campos da Tabela 27 podem variar de 0% a 100%, o que dificulta a comparação entre eles.

Para corrigir esse viés, dividiu-se o resultado da Tabela 27 pela proporção de pessoas não atendidas pelo Programa Bolsa Família em 2019, em cada decil de renda. O resultado está indicado na Tabela 28. Agora, todos os valores podem variar no intervalo de 0% a 100%, de modo que a comparação entre eles pode ser feita de maneira mais direta.

**Tabela 28 – Quociente entre o resultado da Tabela 27 e a proporção de pessoas não atendidas pelo Programa Bolsa Família em cada decil de renda, em 2019**

Decil	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
1	26,3%*	45,1%*	51,7%	55,7%	53,3%	46,3%
2	61,9%*	73,7%*	74,5%	72,7%	72,9%	66,7%
3	57,5%	66,1%	65,9%	66,6%	65,4%	62,8%
4	52,2%	59,4%	62,9%	59,2%	59,4%	57,1%
5	43,4%	50,3%	53,5%	53,9%	53,0%	51,0%
6	39,1%	45,2%	45,9%	47,0%	47,0%	45,8%
7	24,9%	29,8%	30,0%	29,2%	28,6%	26,8%
8	21,1%	25,2%	26,9%	27,0%	26,4%	25,0%
9	14,6%	15,9%	17,3%	16,9%	17,5%	17,1%
10	5,8%	6,9%	7,3%	7,5%	6,9%	6,6%

**Fonte:** PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. Dados de 2019 são calculados usando a renda habitual; dados de 2020 são calculados usando a renda efetiva. \*Estatísticas afetadas pelo fato de mais de 10% da população ter rendimento nulo nesses dois meses.

Mesmo com o ajuste, os ganhos de cobertura no primeiro decil são bastante limitados. No entanto, esses resultados indicam uma melhor focalização do que aqueles indicados na Tabela 27. Afinal, agora o maior crescimento do Auxílio Emergencial ocorreu no segundo decil, e não no quarto.

No entanto, na maior parte dos meses o aumento de cobertura entre o segundo e o quinto decil ainda é superior ao aumento observado no primeiro. Essa evidência sugere que as estratégias de identificação das famílias de baixa renda por aplicativo ainda não foram suficientes para encontrar os mais pobres da população, ao mesmo tempo em que permitiram uma expansão considerável de famílias beneficiárias a partir do sexto decil de renda. Em particular, chama a atenção que praticamente  $\frac{1}{4}$  das pessoas no oitavo decil de renda tenha recebido o Auxílio Emergencial.

Em outras palavras, o acesso simplificado por aplicativo, reduzindo o custo de cadastramento, não é suficiente para fazer com que as famílias mais pobres do país acessem o benefício, enquanto dá margem para que famílias não elegíveis pleiteiem sua elegibilidade.<sup>33</sup> Portanto, essa é uma estratégia de cadastramento que deve sempre ser complementada por outras que permitam qualificar a informação declarada.

<sup>33</sup> Em parte, também há que se considerar que a dificuldade em focalizar os benefícios na parcela mais pobre da população também decorre do fato de o Auxílio considerar critérios de elegibilidade usando a renda per capita e a renda total.

## 5. Pobreza e Demanda por Programas Sociais

### 5.1. 2012 a 2019

Além da interação entre os programas sociais e a distribuição de renda, pode-se analisar a interação entre eles e as taxas de pobreza. Para este estudo, serão utilizadas as linhas de pobreza internacionais de US\$ 1,00, US\$ 1,25, US\$ 1,90, US\$ 3,20 e US\$ 5,50 per capita, por dia, em dólares medidos em paridade do poder de compra. Os valores dessas linhas de pobreza expressos em reais, per capita e por mês, estão indicados na Tabela 29.

**Tabela 29 – Linha de pobreza (calculadas a preços médios de cada ano)**

Linha	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
US\$ 1,00	R\$ 53	R\$ 57	R\$ 60	R\$ 66	R\$ 72	R\$ 74	R\$ 76	R\$ 79	R\$ 81
US\$ 1,25	R\$ 66	R\$ 71	R\$ 75	R\$ 82	R\$ 90	R\$ 92	R\$ 96	R\$ 99	R\$ 101
US\$ 1,90	R\$ 101	R\$ 108	R\$ 114	R\$ 125	R\$ 137	R\$ 140	R\$ 145	R\$ 150	R\$ 154
US\$ 3,20	R\$ 170	R\$ 181	R\$ 192	R\$ 210	R\$ 230	R\$ 236	R\$ 245	R\$ 253	R\$ 259
US\$ 5,50	R\$ 292	R\$ 312	R\$ 331	R\$ 362	R\$ 396	R\$ 406	R\$ 420	R\$ 434	R\$ 444

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Como mostra a Tabela 30, as séries históricas para a taxa de pobreza construídas tomando por base os valores da Tabela 29 têm uma dinâmica semelhante. Dados da PNAD Contínua sugerem que as taxas de pobreza brasileiras apresentaram duas grandes tendências desde 2012. De 2012 a 2014, a pobreza caiu significativamente: a quantidade de pessoas vivendo em famílias cuja renda era igual ou inferior a US\$ 1,90 caiu de 5,7% em 2012 para 4,5% em 2014. Com a crise de 2015, essa taxa se elevou até o patamar de 6,4% em 2017, patamar em torno do qual permaneceu em 2018 (6,5%) e 2019 (6,6%).

**Tabela 30 – Taxa de pobreza segundo todas as linhas**

Linha	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
US\$ 1,00	2,7%	2,3%	2,0%	2,2%	2,8%	3,3%	3,5%	3,5%
US\$ 1,25	3,4%	3,1%	2,7%	3,0%	3,8%	4,3%	4,4%	4,4%
US\$ 1,90	5,7%	5,1%	4,5%	4,9%	5,9%	6,4%	6,5%	6,6%
US\$ 3,20	12,1%	11,3%	9,8%	10,8%	12,2%	12,4%	12,5%	12,2%
US\$ 5,50	26,3%	24,9%	22,7%	23,8%	25,8%	26,2%	25,3%	24,7%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Muitos trabalhos consideram como linha de pobreza brasileira o padrão de US\$ 5,50, alegando que essa é a linha de pobreza mais compatível com a renda nacional. Em 2019, a taxa de pobreza segundo esse indicador estava em 24,7%. No entanto, este trabalho sugere o uso de linhas de pobreza inferiores a esse patamar por duas razões principais.

A primeira delas é que a linha de US\$ 5,50 é muito distante da realidade atual dos programas sociais: a extrema pobreza para o Programa Bolsa Família é atualmente definida como R\$ 89 per capita e a pobreza como R\$ 178 per capita. Se o principal programa de transferência de renda para a população pobre no país define pobreza na linha de R\$ 178 per capita, a linha de US\$ 5,50 é distante demais da realidade da política social brasileira.

A segunda delas é que a afirmação de que o patamar de renda brasileiro justifica a adoção da linha de US\$ 5,50 como linha de pobreza traz como afirmação implícita de que a pobreza nas linhas mais baixas, seja de US\$ 1,00, US\$ 1,25 ou US\$ 1,90, é um problema trivialmente superado no país. Isso está longe de ser verdade. Como mostram os dados da Tabela 30, em 2019, 3,5% da população era pobre segundo a linha de US\$ 1,00, o que equivale a mais da metade daqueles pobres segundo a linha de US\$ 1,90.

O Programa Bolsa Família já dispõe de mecanismos para zerar a pobreza segundo a linha de US\$ 1,00, por meio do Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Nesse sentido, todas as pessoas pobres segundo essa linha estão na pobreza por problemas de focalização (seja a identificação das famílias de baixa renda, seja a sua correta avaliação socioeconômica ou a atualização de seus dados). Portanto, ignorar essa linha significa negligenciar uma agenda crucial para o combate à pobreza: a qualidade do cadastramento da população de baixa renda. Os dados reforçam que a política social precisa ir além da transferência de renda como instrumento para mitigar a pobreza no país.

Melhorar a focalização dos programas sociais segundo a linha de US\$ 1,00 também tende a beneficiar aqueles pobres segundo a linha de US\$ 1,90, mas o contrário nem sempre é verdadeiro. Somente 14% das pessoas pobres segundo a linha de US\$ 5,50 são também pobres segundo a linha de US\$ 1,00. Nesse sentido, muitas são as possibilidades de focalizar os programas sociais na linha de US\$ 5,50 sem melhorar, ou até mesmo piorando a situação daqueles que estão em condições de miséria.

Feitas essas considerações iniciais a respeito do uso das mais diversas linhas de pobreza, pode-se analisar os indicadores da Tabela 30 destacando o fato de que a taxa de pobreza ( $p_t$ ) pode ser dividida em dois componentes: um valor equivalente ao que seria a taxa de pobreza na ausência de programas sociais ( $d_t$ ), uma variável que emula a demanda por programas de transferência de renda (determinada pela renda dos mais pobres, em função da dinâmica econômica), e a potência dos programas sociais em eliminar a pobreza ( $s_t$ ). Essas variáveis se relacionam aritmeticamente, segundo a equação (2).

$$d_t = p_t + s_t \tag{2}$$

Na Tabela 31 estão os dados da taxa de pobreza que desconsidera o rendimento obtido com programas sociais. Os dados sugerem que a demanda por programas de transferência de renda seguiu trajetória muito similar àquela da taxa geral de pobreza.

De fato, a correlação entre a taxa de pobreza e a demanda por programas sociais nas linhas de US\$ 1,00, US\$ 1,25, US\$ 1,90, US\$ 3,20 e US\$ 5,50 é de 98,4%, 99,2%, 99,2%, 99,6% e 99,7%, respectivamente. Ou seja, a maior parte da variação da taxa de pobreza ao longo desses anos decorreu de variações na dinâmica da economia brasileira, e não de variações na gestão da política social.

**Tabela 31 – Taxa de pobreza desconsiderando a renda dos programas sociais (demanda por programas sociais), segundo todas as linhas de pobreza**

Linha	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
US\$ 1,00	5,1%	4,8%	4,4%	4,8%	5,7%	6,2%	6,5%	6,5%
US\$ 1,25	5,8%	5,7%	5,2%	5,6%	6,6%	6,9%	7,1%	7,0%
US\$ 1,90	8,3%	8,0%	7,1%	7,6%	8,8%	9,2%	9,4%	9,5%
US\$ 3,20	15,4%	14,7%	13,1%	14,1%	15,7%	15,6%	15,7%	15,5%
US\$ 5,50	28,3%	27,1%	25,0%	25,9%	28,0%	28,4%	27,6%	27,0%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Ainda que a dinâmica econômica tenha sido o principal fator para explicar a variabilidade das taxas de pobreza ao longo do tempo, a potência da política social variou entre os anos, tendo maior capacidade de reduzir a pobreza de 2016 para 2019, como mostram os dados da Tabela 32.

**Tabela 32 – Potência da política social, segundo todas as linhas de pobreza**

Linha	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
US\$ 1,00	2,3%	2,6%	2,4%	2,5%	2,9%	2,9%	3,0%	2,9%
US\$ 1,25	2,4%	2,6%	2,5%	2,6%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
US\$ 1,90	2,6%	2,9%	2,6%	2,7%	2,9%	2,8%	2,9%	2,9%
US\$ 3,20	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,1%	3,2%	3,3%
US\$ 5,50	2,0%	2,2%	2,3%	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

De 2012 a 2015, a potência da política social na linha de US\$ 1,00 oscilou entre 2,3% e 2,6%. Contudo, em 2016 ela saltou para 2,9%, e oscilou entre 2,9% e 3,0% todos os anos a partir de então. Esse aumento médio, de 0,4 pontos percentuais, foi o maior entre todas as linhas usadas como comparação.

Na linha de US\$ 1,25, o período de 2012 a 2015 foi caracterizado por uma oscilação da potência entre 2,4% e 2,6%, com média de 2,5%. Já entre 2016 e 2019, a potência oscilou entre 2,6% e 2,8%, com uma média de 2,7%. Essa diferença, de 0,2 pontos percentuais, equivale à metade daquela observada para a linha de pobreza imediatamente inferior.

Diferença similar é observada na linha de US\$ 1,90: a potência dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza na linha de US\$ 1,90 oscilou entre 2,6% e 2,9% entre 2012 e 2015, atingindo o patamar de 2,9% em 2016 e mantendo esse patamar praticamente constante desde então.

Já para a linha de US\$ 3,20, o que se observa é uma redução na potência da política social a partir de 2017. De 2012 a 2016, a potência oscilou entre 3,2% e 3,4%, para cair a 3,1% em 2017 e subir linearmente até atingir 3,3% novamente em 2019. Por fim, na linha de US\$ 5,50 não se observa nenhum padrão claro.

Essa análise mostra como as pessoas pertencentes a cada um desses grupos apresentam dinâmica econômica e social muito distinta. Possivelmente, esses resultados são influenciados por dois elementos.

O primeiro deles é o aumento de mais de 10% no valor dos benefícios e nas linhas de pobreza do Programa Bolsa Família em 2016. Esse movimento ajuda a explicar a concentração de ganhos entre as famílias mais pobres. Vale destacar que, como discutido anteriormente, esse ganho foi sustentado de 2016 a 2019, com o reajuste do Programa Bolsa Família de 2018.

Por sua vez, o segundo elemento já foi discutido na seção anterior: a distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família por decil de renda indica que o Programa se tornou mais progressivo de 2016 para 2019. Isso sugere que não só os reajustes, mas também as medidas de averiguação cadastral detalhadas em Brasil (2019) tiveram papel central nesse processo de melhoria da focalização dos programas sociais, reduzindo a potência da política social sobre os grupos não elegíveis aos programas em questão.

Embora não se possa fazer avaliações de natureza causal com os dados disponíveis, tais iniciativas podem explicar a queda na potência da política social para as famílias com renda de US\$ 3,20, assim como a melhoria sustentada da potência da política social para as famílias mais pobres.

No entanto, mesmo com a queda da potência da política social para este grupo após 2017, a linha de US\$ 3,20 ainda é aquela para a qual a política social é mais efetiva no combate da pobreza. Curiosamente, a potência da linha de US\$ 3,20 é maior do que aquela das linhas de US\$ 1,00, US\$ 1,25 ou US\$ 1,90, refletindo a dificuldade de identificar e caracterizar socioeconomicamente as famílias de mais baixa renda.

## 5.2. 2020

Como já discutido anteriormente, tipicamente as taxas de pobreza são calculadas usando os dados de renda do trabalho habitual, para que a métrica reflita a pobreza estrutural, e não a pobreza conjuntural. No entanto, como o conceito de habitualidade durante a pandemia da COVID-19 ficou muito mais difícil de se definir, pode-se colocar em dúvida o uso da renda habitual com essa finalidade.

Por isso, para as análises a respeito da evolução da pobreza em 2020 foi utilizada a renda efetiva, e não a renda habitual. Tal escolha tem impacto sobre as taxas de pobreza utilizadas como base de comparação em 2019. Para se ter uma dimensão desse impacto, na Tabela 33 estão indicadas a diferença entre a demanda por programas sociais calculada usando a renda efetiva e a demanda por programas sociais calculada usando a renda habitual, assim como a diferença entre a taxa de pobreza calculada usando a renda efetiva e usando a renda habitual, de 2012 a 2019.

Os dados indicam que a pobreza calculada segundo a renda efetiva é sistematicamente maior do que aquela calculada segundo a renda habitual, entre 0,4 e 1,0 ponto percentual. Considerando a maior volatilidade da renda efetiva em relação à renda habitual, esse resultado não é surpreendente.



**Tabela 33 – Diferença entre as estatísticas geradas com a renda efetiva e com a renda habitual para se estimar a taxa de pobreza e a demanda por programas sociais**

Ano	Demanda por programas sociais					Taxa de pobreza				
	US\$ 1,00	US\$ 1,25	US\$ 1,90	US\$ 3,20	US\$ 5,50	US\$ 1,00	US\$ 1,25	US\$ 1,90	US\$ 3,20	US\$ 5,50
2012	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%
2013	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
2014	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%
2015	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,5%
2016	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%	0,0%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,1%
2017	0,9%	0,9%	1,0%	0,8%	0,4%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	0,4%
2018	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,5%	0,8%	0,9%	1,0%	0,9%	0,7%
2019	1,0%	0,9%	1,0%	0,9%	0,5%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	0,5%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Como esperado, a mudança metodológica também não afeta a potência da política social, pois o impacto da mudança metodológica sobre a demanda por programas sociais é praticamente igual ao impacto sobre as taxas de pobreza (a maior diferença absoluta entre as duas séries é inferior a 0,2 ponto percentual).

Feitas essas considerações, pode-se analisar os dados da PNAD COVID19, calculados a partir da renda efetiva. Esses dados indicam uma forte expansão da demanda por programas sociais desde maio de 2020, como indicado na Tabela 34. Tal resultado está em linha com os efeitos esperados da pandemia da COVID-19.

Chama a atenção a queda na demanda por programas sociais ao longo dos meses. Para as linhas de US\$ 1,00 a US\$ 3,20, a distância entre a demanda de 2019 e a demanda medida em outubro de 2020 está entre 2,6 e 3,2 pontos percentuais. Ao mesmo tempo, cabe destacar que, de maio a outubro de 2020 (5 meses), essa demanda caiu, organicamente, entre 3,5 e 4,1 pontos percentuais. Ou seja, mantida a velocidade atual de queda na demanda por programas sociais, um novo patamar de pobreza seria atingido ainda no primeiro trimestre de 2020.

**Tabela 34 – Taxa de pobreza desconsiderando a renda dos programas sociais (demanda por programas sociais), segundo todas as linhas de pobreza**

Linha	2019*	Maio de 2020	Junho de 2020	Julho de 2020	Agosto de 2020	Setembro de 2020	Outubro de 2020
US\$ 1,00	7,4%	13,6%	13,3%	12,0%	11,2%	10,8%	10,1%
US\$ 1,25	7,9%	14,8%	14,5%	13,1%	12,2%	11,9%	11,1%
US\$ 1,90	10,4%	17,1%	16,7%	15,3%	14,3%	14,0%	13,0%
US\$ 3,20	16,4%	23,3%	22,6%	21,0%	20,0%	19,9%	19,3%
US\$ 5,50	27,5%	37,6%	36,9%	35,2%	33,9%	33,4%	32,7%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. \*Calculada usando a renda efetiva, para facilitar a comparação entre as séries.

Apesar dessa forte expansão na demanda por programas sociais, as taxas de pobreza estão em patamares bastante baixos, considerando o histórico brasileiro, como mostra a Tabela 35. Vale notar, contudo, a persistência de um quantitativo relevante de pessoas em famílias com rendimento abaixo da linha de US\$ 1,00.

**Tabela 35 – Taxa de pobreza, segundo todas as linhas de pobreza**

Linha	2019*	Mai de 2020	Junho de 2020	Julho de 2020	Agosto de 2020	Setembro de 2020	Outubro de 2020
US\$ 1,00	4,3%	2,6%	1,8%	1,4%	1,2%	1,2%	1,6%
US\$ 1,25	5,3%	2,8%	2,0%	1,5%	1,3%	1,4%	2,2%
US\$ 1,90	7,5%	4,2%	3,3%	2,5%	2,3%	2,4%	4,3%
US\$ 3,20	13,2%	8,7%	7,5%	6,2%	5,8%	6,0%	8,8%
US\$ 5,50	25,2%	23,7%	21,7%	19,5%	18,3%	18,3%	21,5%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. \*Calculada usando a renda efetiva, para facilitar a comparação entre as séries.

Por sua vez, a Tabela 36 indica a potência da política social, que, como esperado, em 2020 atingiu o maior valor da série histórica, qualquer que seja a linha de pobreza considerada. Percebe-se também que o aumento da potência da política social foi maior, em termos absolutos e relativos, nas linhas de pobreza mais elevadas. Por fim, uma análise de custo-benefício sugere que o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família custaram, em 2019, uma média de R\$ 7,2 bilhões ao mês, enquanto os meses de maio a agosto de 2020 custaram, entre Auxílio Emergencial, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, R\$ 51,9 bilhões ao mês. O gasto foi multiplicado por 7,2 vezes, enquanto a potência da política social, em maio, foi multiplicada por valores entre 3 e 5 nas linhas de US\$ 1,00 a US\$ 3,20, com impacto maior na linha de US\$ 5,50, na qual a potência foi multiplicada por mais de 6 vezes.

**Tabela 36 – Potência da política social, segundo todas as linhas de pobreza**

Linha	2019*	Mai de 2020	Junho de 2020	Julho de 2020	Agosto de 2020	Setembro de 2020	Outubro de 2020
US\$ 1,00	3,1%	11,0%	11,6%	10,6%	10,0%	9,7%	8,5%
US\$ 1,25	2,6%	11,9%	12,5%	11,5%	10,9%	10,5%	8,9%
US\$ 1,90	2,9%	12,9%	13,5%	12,8%	12,0%	11,6%	8,7%
US\$ 3,20	3,2%	14,6%	15,1%	14,8%	14,3%	14,0%	10,5%
US\$ 5,50	2,3%	13,9%	15,3%	15,7%	15,5%	15,1%	11,2%

Fonte: PNAD Contínua (IBGE) e PNAD COVID19 (IBGE). Elaboração própria. \*Calculada usando a renda efetiva, para facilitar a comparação entre as séries.

## 6. Perspectivas para a Pobreza em 2021

A demanda por programas sociais pode ser diretamente associada à evolução da economia, cuja evolução pode ser mensurada pelo PIB per capita. Mostrado na Tabela 37, o PIB per capita apresenta uma tendência bastante similar a aquelas apresentadas pela demanda por programas sociais e pelas taxas de pobreza.

De fato, a correlação entre a demanda por programas sociais segundo as linhas de US\$ 1,00, US\$ 1,25, US\$ 1,90, US\$ 3,20 e US\$ 5,50 e o PIB per capita é de -82,2%, -85,6%, -78,9%, -70,0% e -51,7%, respectivamente.

A correlação entre a taxa de pobreza medida segundo essas mesmas linhas e o PIB capita ainda é forte, mas, como seria de se esperar, é mais fraca do que no caso anterior: -76,1%, -82,0%, -78,2%, -69,9% e -48,1%,

respectivamente. A diferença entre essas correlações e as correlações calculadas usando a demanda por programas sociais reforçam a importância de se fazer a separação proposta neste artigo.

**Tabela 37 – PIB per capita**

Ano	PIB per capita, em R\$ milhões (R\$ de 1995)
2011	R\$ 5.960
2012	R\$ 6.023
2013	R\$ 6.151
2014	R\$ 6.130
2015	R\$ 5.861
2016	R\$ 5.623
2017	R\$ 5.652
2018	R\$ 5.706
2019	R\$ 5.741

Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE). Elaboração própria.

De 2014 para 2017, o PIB per capita caiu 7,8%. No biênio de 2020 e 2021, o PIB per capita também cairá, embora em magnitude significativamente menor do que aquela registrada de 2014 a 2017. Esses resultados sugerem que, mantidos constantes os programas sociais do pré-pandemia, a pobreza tenderá a subir ao longo dos próximos anos.

Ainda que haja poucas observações para estimar um modelo econométrico que relacione ambas as séries, a forma reduzida indicada na equação (3), que relaciona a demanda por programas sociais ( $d_t$ ) e o PIB per capita ( $Y_t$ ), foi estimada por mínimos quadrados ordinários e gerou os resultados indicados na Tabela 38.

$$d_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_t + \alpha_2 d_{t-1} + u_t \quad (3)$$

**Tabela 38 – Modelos econométricos para a previsão da demanda por programas sociais usando o PIB per capita (preços de 1995)**

Variável dependente: Demanda (t)	US\$ 1,00	US\$ 1,25	US\$ 1,90	US\$ 3,20	US\$ 5,50
Constante	0,1526*** [9,76]	0,1570*** [6,97]	0,1975*** [5,82]	0,2945** [4,45]	0,4010** [3,64]
PIB per capita (t)	-0,0023*** [9,20]	-0,0022*** [-6,23]	-0,0028*** [-5,28]	-0,0035** [-3,74]	-0,0042** [-2,97]
Demanda (t-1)	0,6781*** [13,47]	0,5830*** [9,95]	0,6284*** [9,69]	0,3914* [2,71]	0,4121* [2,20]
Observações	7	7	7	7	7
$R^2$	0,981	0,964	0,939	0,805	0,708
$R^2_{adj}$	0,971	0,946	0,908	0,708	0,563

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Nacionais Trimestrais e Síntese de Indicadores Sociais (IBGE). Estatística-t entre colchetes, com correção de Newey-West. \*\*\* indica significância a 1%, \*\* a 5% e \* a 10%.

Usando tais modelos, pode-se fazer alguns exercícios empíricos, como indicado na Tabela 39. O primeiro deles mostra que cada R\$ 1.000 de crescimento no PIB per capita, a preços de 1995, representa, no longo prazo,<sup>34</sup>

<sup>34</sup> A relação de longo prazo é calculada a partir da fórmula  $\frac{\alpha_1}{1-\alpha_2}$ .

uma queda na demanda por programas sociais entre 5,3 e 7,6 pontos percentuais. O fato de os efeitos mais altos estarem distribuídos nas linhas dos mais diversos valores mostra que, apesar de a correlação entre a demanda por programas sociais e o PIB per capita decrescer conforme as linhas de pobreza ficam mais altas (o que é um resultado contraintuitivo), o efeito do PIB sobre a demanda por programas sociais é relativamente homogêneo nos diferentes grupos (restaurando a intuição aos resultados).

Além disso, foi possível calcular o PIB per capita necessário para diminuir a demanda por programas sociais aos menores patamares da década.<sup>35</sup> Para atingi-lo, o PIB per capita deve crescer entre 5,5% e 7,1% em relação ao patamar que foi observado em 2019. Não surpreendentemente, o crescimento necessário para atingir esse patamar é bem similar em todas as linhas de pobreza utilizadas.

Já para zerar a demanda por programas sociais, o crescimento necessário é muito maior: entre 10,3% (para a linha de US\$ 1,00) a 57,9% (para a linha de US\$ 5,50) maior do que aquele necessário para atingir a menor demanda por programas sociais da década.<sup>36</sup>

Apesar de a classificação oficial do Banco Mundial posicionar o Brasil como um país de renda média-alta, e recomendar para esse grupo de países a linha de pobreza de US\$ 5,50, o Brasil ainda não atingiu nível de PIB per capita suficiente para erradicar a pobreza organicamente nem segundo a linha de US\$ 1,00. Essa discussão reforça a importância de se analisar também as linhas de pobreza mais baixas, e coloca um alerta para o debate que considera injusto trabalhar com linhas de pobreza supostamente muito baixas para a realidade brasileira: o risco de fazê-lo é manter excluídos dos programas sociais os mais vulneráveis da sociedade.

Esses resultados reforçam a importância de se analisar a dinâmica de todas as linhas de pobreza do país, e não somente daquelas mais altas. Não só as dinâmicas socioeconômicas desses grupos são distintas como a realidade econômica brasileira ainda não permite que não haja preocupação alguma com as linhas de pobreza mais baixas. Em outras palavras, o erro de exclusão das políticas sociais é um fenômeno real, que precisa ser endereçado antes que se inicie a inclusão de grupos menos vulneráveis na transferência de renda, sob a pena de focalizar a expansão dos programas sociais em grupos de menor vulnerabilidade e deixar os mais vulneráveis para trás.

---

<sup>35</sup> Para todas as linhas, esse ponto é 2014.

<sup>36</sup> Vale destacar que o fato de o PIB per capita para zerar a demanda por programas sociais ser levemente menor na linha de US\$ 1,90 do que na linha de US\$ 1,25 é um resultado contraintuitivo. No entanto, todos os exercícios econométricos realizados têm uma quantidade muito pequena de observações. Fazendo um teste de Wald, a diferença entre esses dois valores não é estatisticamente significativa a nenhum dos níveis de confiança usuais, restaurando a intuição dos resultados apresentados. O p-valor do teste tem valor de 77,4%. Mesmo raciocínio se aplica à comparação do PIB per capita que faz a demanda por programas sociais convergir para o menor patamar da década, segundo as diferentes linhas.

O modelo econométrico também pode ser usado para projetar a taxa média de pobreza em 2021. Usando o cenário de atividade econômica do IBRE/FGV,<sup>37</sup> de queda de 4,7% do PIB em 2020 e crescimento de 3,6% em 2021, os resultados para as diferentes linhas de pobreza estão indicados na Tabela 40.

**Tabela 39 – Estimativas da relação entre o PIB per capita e a demanda por programas sociais**

Linha de pobreza	US\$ 1,00	US\$ 1,25	US\$ 1,90	US\$ 3,20	US\$ 5,50
PIB per capita para demanda nula	R\$ 6.678 (16,3% de crescimento)	R\$ 7.061 (23,0% de crescimento)	R\$ 6.997 (21,9% de crescimento)	R\$ 8.434 (46,9% de crescimento)	R\$ 9.638 (67,9% de crescimento)
PIB per capita para demanda mínima na década	R\$ 6.056 (5,5% de crescimento)	R\$ 6.088 (6,1% de crescimento)	R\$ 6.065 (5,6% de crescimento)	R\$ 6.150 (7,1% de crescimento)	R\$ 6.102 (6,3% de crescimento)
Impacto de cada R\$ 1.000 de PIB per capita sobre a demanda	-7,1p.p.	-5,3p.p.	-7,6p.p.	-5,7p.p.	-7,1p.p.

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados das Contas Nacionais Trimestrais e da PNAD Contínua (IBGE). Taxas de crescimento calculadas em relação ao patamar observado em 2019.

**Tabela 40 – Projeções da demanda por programas sociais para 2021**

Linha	2019	Limite inferior	Projeção	Limite superior
US\$ 1,00	6,5%	7,0%	7,4%	7,7%
US\$ 1,25	7,0%	7,4%	7,8%	8,2%
US\$ 1,90	9,5%	9,8%	10,5%	11,1%
US\$ 3,20	15,5%	15,3%	16,4%	17,5%
US\$ 5,50	27,0%	27,1%	28,6%	30,3%

**Fonte:** Elaboração própria. Limite superior e inferior construído com nível de confiança de 95%.

Mesmo nos limites inferiores das projeções, a demanda por programas sociais sobe em quase todas as linhas de pobreza (a menos da linha de US\$ 3,20). Para as linhas de pobreza entre US\$ 1,00 e US\$ 3,20, a tendência é que a piora da situação econômica leve a uma alta da pobreza entre 0,8 e 1,0 ponto percentual. Já na linha de pobreza de US\$ 5,50, esse impacto se amplia para 1,6 ponto percentual. O limite superior das projeções indica que o aumento da taxa média de pobreza de 2021 pode chegar a até 1,2 ponto percentual nas linhas de US\$ 1,00 e US\$ 1,25, até 1,6 ponto percentual na linha de US\$ 1,90, até 2,0 pontos percentuais na linha de US\$ 3,20 e até 3,3 pontos percentuais na linha de US\$ 5,50.

Nesse sentido, considerando a linha de pobreza de US\$ 1,90, o contingente de pessoas demandando programas sociais poderia subir entre 0,3% e 1,6% da população (entre 0,6 e 3,4 milhões de pessoas).

Segundo dados da PNAD COVID19, a demanda por programas sociais medida nas linhas até US\$ 3,20 esteve, em outubro de 2020, entre 2,6 e 3,2 pontos percentuais acima dos patamares de 2019. Além disso, nesse mesmo critério, a média da queda na demanda entre maio e outubro de 2020 foi de 0,75 pontos percentuais ao mês. Considerando que a tendência é que a taxa de pobreza estacione num patamar aproximadamente um

<sup>37</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pib-do-3o-tri-e-atualizacao-do-cenario-ibre-desaceleracao-no-radar>. Consulta realizada em 04/12/2020.

ponto percentual acima daquele observado em 2019, tudo indica que esse novo patamar de pobreza será atingido ainda no primeiro trimestre de 2021.

Nesse sentido, evitar a piora das taxas de pobreza em 2021 requererá uma reformulação da rede de proteção social vigente, como sugerido em Botelho et al. (2020).

## 7. Conclusão

A rede de proteção social brasileira passou por avanços e melhorias, ainda que marginais, ao longo dos últimos anos. Contudo, em 2020, com a pandemia da COVID-19, a necessidade súbita de ampliar a rede de proteção social levou à implantação do Auxílio Emergencial.

Duas questões principais orbitam em torno deste contexto. A primeira é em que medida as inovações trazidas pelo Auxílio Emergencial, especialmente no que se refere à forma de cadastramento das famílias, podem ser aproveitadas na estrutura de proteção social do pós-pandemia. A segunda é quanto a rede de proteção social deve expandir para atender o aumento na demanda por programas de transferência de renda.

Para responder à primeira pergunta, foi feita uma avaliação do histórico recente dos programas sociais, mostrando que as medidas de aprimoramento implantadas no Programa Bolsa Família ao longo dos últimos anos reduziram os erros de inclusão no Programa. No entanto, permanece um significativo erro de exclusão a se eliminar. Destacadamente, o Auxílio Emergencial conseguiu eliminar uma parte deste erro de exclusão, mas não ele todo. Em contrapartida, a redução desse erro de exclusão veio ao custo de um erro de inclusão significativo, com mais de um terço das famílias beneficiárias com renda acima de meio salário-mínimo per capita e, por exemplo, ¼ das famílias do oitavo decil de renda beneficiárias do Programa. Esses resultados sugerem que, em linha com a evidência acadêmica experimental, o processo de cadastramento das famílias deveria combinar estratégias digitais e presenciais para uma mais adequada focalização das famílias beneficiárias.

Para responder à segunda pergunta, foram estimados modelos econométricos de projeção que sugerem que a taxa de pobreza deve convergir para um patamar um ponto percentual superior ao patamar de 2019. Nesse sentido, não deixar ninguém para trás requer uma reformulação da rede de proteção social de 2019. Vale destacar que uma reformulação dessa magnitude é possível de se implantar com uma reforma na estrutura de benefícios sociais e trabalhistas atualmente em vigor, como sugerido por Botelho et al. (2020).<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Estudo disponível em <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>. Consulta realizada em 14/12/2020.

No decorrer do texto, diversos aspectos a respeito da análise de políticas sociais foram ressaltados. Entre eles, a necessidade de se monitorar as linhas de pobreza de US\$ 1,00 e US\$ 1,25, ainda que sejam consideradas muito baixas para a realidade brasileira. Entre essas razões, destaca-se o fato de que o PIB per capita ainda precisaria crescer mais de 16%, em relação ao patamar de 2019, para que a pobreza possa ser organicamente erradicada na linha de US\$ 1,00. Além disso, ressaltou-se a importância de ir além da transferência de renda na política social, dando maior importância para a discussão sobre os mecanismos adequados de cadastramento e focalização de benefícios: o Programa Bolsa Família já dispõe de instrumentos para que nenhuma família tenha rendimento inferior a US\$ 1,00 por dia e, no entanto, mais da metade das famílias com renda inferior a US\$ 1,90 por dia têm renda inferior a US\$ 1,00 por dia também. A política social deve priorizar o atendimento das famílias em maior situação de vulnerabilidade e, nesse sentido, erradicar a pobreza nas linhas de pobreza mais baixas antes de se expandir o universo de famílias atendidas para estratos menos vulneráveis é uma estratégia que vai nessa direção.

A riqueza dos dados em política social cresceu significativamente ao longo do tempo. Por isso, ainda há grande espaço para aprimorar as formas de usar todo esse conjunto de informações para melhorar o diagnóstico e as propostas nessa área, para a qual este estudo espera oferecer alguma contribuição.

### **Bibliografia**

**ALATAS, V.; BANERJEE, A.; HANNA, R.; OLKEN, B.; PURNAMASARI, R.; WAI-POI, M.** Self-targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, v. 124, n.2. 2016

**BRASIL.** Relatório Final do Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento do Processo de Averiguação Cadastral do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). 2019.

**BOTELHO, V.; VELOSO, F.; MENDES, M.; MACHADO, A.; BERÇOT, A.** Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta. Texto para debate do Centro de Debate de Políticas Públicas. 2020.