

EXPANSÃO DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: UMA REFLEXÃO PRELIMINAR

Erik Alencar de Figueiredo

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Erik Alencar de Figueiredo

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: <erik.figueiredo@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/np12>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SINOPSE

1 MOTIVAÇÃO	5
2 AMPLIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL	5
3 IMPACTOS ESPERADOS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR SOBRE OS INDICADORES DE SAÚDE.....	12
REFERÊNCIAS	17

SINOPSE

- ✓ O Programa Auxílio Brasil está ampliando a rede de proteção social brasileira e o estabelecimento do valor mínimo para o benefício vem aumentando o poder de compra dos beneficiários e protegendo-os das perdas de renda registradas em virtude da crise sanitária.
- ✓ Em particular, os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania demonstram que foram incluídas mais de 5,7 milhões de famílias no Programa Auxílio Brasil até maio de 2022.
- ✓ O reajuste no valor do benefício possibilitou um aumento de recursos na ordem de R\$ 30,3 bilhões só nos oito primeiros meses de 2022. A título comparativo, verificou-se que o aumento do repasse do programa, só entre janeiro e agosto de 2022, representou aproximadamente 2,5 vezes a perda de renda do trabalho das famílias pobres em decorrência da pandemia.
- ✓ Observou-se também uma interação harmônica entre o Programa Auxílio Brasil e o mercado de trabalho formal. Foram gerados, em média, 365 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa. Cerca de 33% do emprego formal foi gerado em municípios com menos de 100 mil habitantes. Ao se considerar o corte de municípios com taxa de informalidade da mão de obra superior a 40%, verifica-se que 21% dos novos empregos foram criados nessas localidades.
- ✓ Apesar desses números, pesquisas recentes têm destacado o crescimento da prevalência de desnutrição e insegurança alimentar no país. Contudo, de forma surpreendente, esse crescimento não tem impactado os indicadores de saúde ligados à prevalência da fome, o que contraria frontalmente a literatura especializada.
- ✓ Em específico, os resultados mostram que, entre 2018 e 2021, o número de internações relacionadas à desnutrição protéico-calórica de graus moderado e leve, à desnutrição protéico-calórica grave, ao atraso do desenvolvimento devido à desnutrição protéico-calórica, à kwashiorkor e ao marasmo nutricional apresentou importante queda.
- ✓ O conjunto de evidências indica que, desde o início da pandemia da covid-19, a ampliação da rede de proteção social estabelecida pelo Auxílio Brasil e por programas associados tem sido eficiente para a preservação do bem-estar das famílias mais vulneráveis.

Na Nota da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) nº 7, de junho de 2022,¹ constatou-se que o crescimento da pobreza no Brasil devido ao choque causado pela pandemia da covid-19 ficou muito aquém do projetado por organizações internacionais e pesquisadores no início da crise sanitária. Enquanto os especialistas projetaram um aumento da pobreza em 5 milhões de famílias,² entre 2019 e 2021, a pobreza apresentou um aumento moderado de 1,38 ponto percentual (p.p.), o que correspondeu a pouco menos de 1 milhão de famílias. Contudo, essa fotografia encontra-se desatualizada, pois os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua captam a realidade até novembro de 2021. Sabe-se que, a partir de dezembro de 2021, com as ações do Programa Auxílio Brasil, foram estabelecidos novos valores mínimos para o pagamento do benefício social e, principalmente, foram incluídas novas famílias na rede de proteção social. Esses aspectos também foram discutidos na Nota da Presidência do Ipea nº 10, de julho de 2022,³ na qual é demonstrado que o estabelecimento do valor mínimo para o benefício e a inclusão de novas famílias foram essenciais para mais do que atender a urgência social requerida pelo choque da covid-19. Essas ações vêm contribuindo para minorar os efeitos da pandemia sobre a segurança alimentar e o bem-estar dos brasileiros menos favorecidos.

Em uma perspectiva mais ampla, previsões do Banco Mundial para a extrema pobreza apontam para uma elevação de 115 milhões de novos pobres por conta dos impactos da covid-19 (Lakner *et al.*, 2022). Em termos percentuais, isso equivaleria a um aumento de 15% na extrema pobreza mundial. Para o Brasil, as expectativas iniciais não eram animadoras. Em 2020, a Organização das Nações Unidas (ONU) previu que a taxa de extrema pobreza brasileira saltaria de 5,1% para 9,5%, um incremento de mais de 3,2 milhões de famílias. Felizmente, essas expectativas foram frustradas e a expectativa, como será demonstrado a seguir, *é de uma redução expressiva na taxa de pobreza até o final de 2022*.

Nesse sentido, a ampliação recente do Auxílio Brasil certamente impactará os números da pobreza estimados com base nos dados do final de 2021. Esse tema será discutido na próxima seção. No mais, esta nota tratará de dois assuntos correlatos: a interação do programa social com o mercado de trabalho; e – motivada por pesquisas recentes – a avaliação dos indicadores de insegurança alimentar. O objetivo é verificar se o crescimento da insegurança alimentar, relatado por agências e organizações não governamentais, está em consonância com os números associados à política social implementada recentemente. Para isso, além de se verificar a ampliação do número de famílias beneficiárias e dos benefícios em termos regionais, três fatos serão investigados: i) se o Auxílio Brasil tem compensado a perda de renda do trabalho das famílias mais pobres; ii) se a elevação do benefício tem gerado um ganho de poder de compra para os beneficiários; e iii) se os dados de doenças associadas à fome apresentaram alguma evolução nesse período.

2 AMPLIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL

Nesta seção, procura-se fazer uma breve análise da ampliação da rede de proteção social decorrente do Programa Auxílio Brasil, destacando-se o aumento do número de famílias atendidas, seu impacto sobre o indicador de extrema pobreza, a importância dessa política para compensar a queda de renda do trabalho que atingiu as famílias mais pobres e o aumento do valor e do poder de compra dos benefícios concedidos.

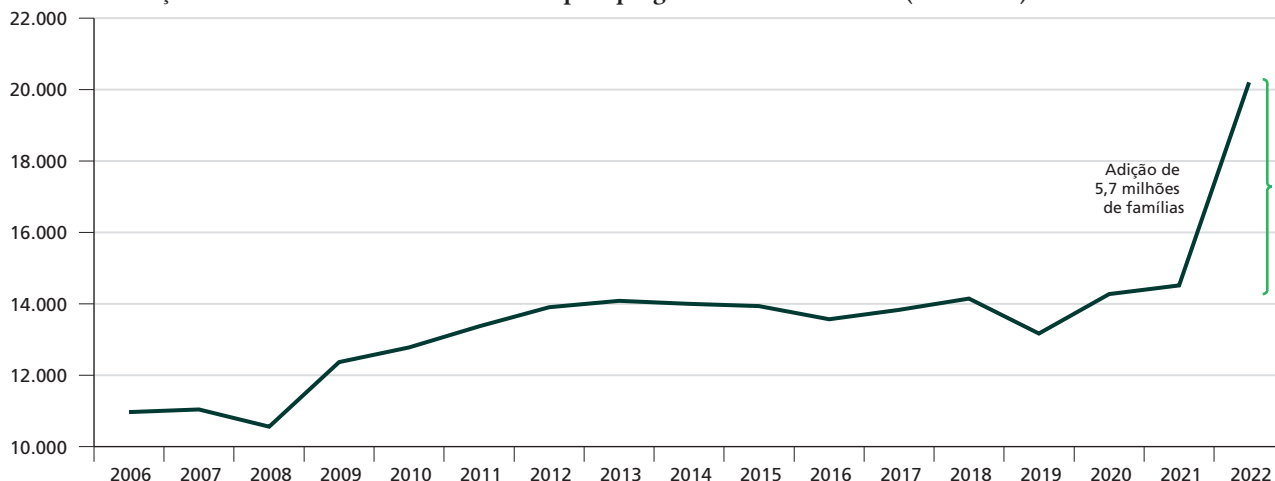
1. Disponível em: <<https://bit.ly/3R4Kzp6>>.

2. Ver, por exemplo, o estudo de Sumner, Ortiz-Juarez e Hoy (2020).

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3BX3SLW>>.

GRÁFICO 1

Evolução do número de famílias atendidas pelo programa social brasileiro (2006-2022)



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)/Ministério da Cidadania.

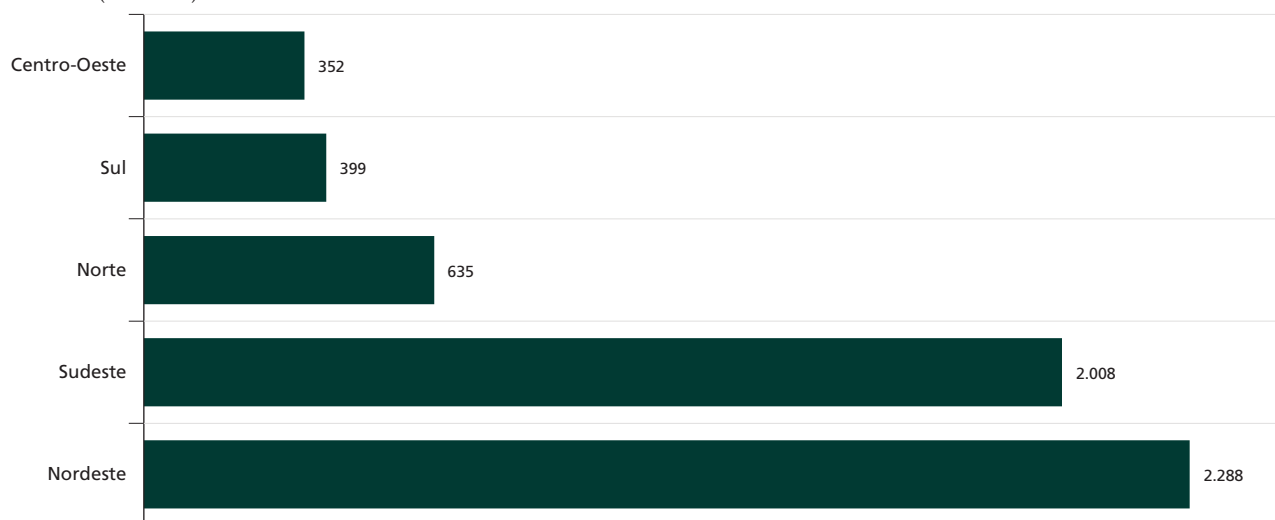
Elaboração do autor.

Os dados recentes do Ministério da Cidadania demonstram que *foram incluídas mais de 5,7 milhões de famílias no Programa Auxílio Brasil entre janeiro e agosto de 2022*, o que pode ser visualizado no gráfico 1. Para se colocar uma lupa sobre esse fato, o gráfico 2 apresenta informações sobre o crescimento das famílias atendidas pelo Auxílio Brasil nas regiões brasileiras em agosto de 2022 comparado com o público atendido pelo Bolsa Família no mesmo período de 2019. Nota-se claramente que houve uma significativa inclusão de novas famílias no programa social em todas as regiões do país. Observa-se ainda que as regiões Nordeste e Sudeste foram aquelas que apresentaram crescimentos mais expressivos, acrescendo 2,3 e 2,0 milhões de novas famílias ao programa, respectivamente.

GRÁFICO 2

Crescimento do número de famílias atendidas pelo Auxílio Brasil em agosto de 2022 em relação ao número de famílias atendidas pelo Bolsa Família em agosto de 2019

(Em 1 mil)



Fonte: Sagi/Ministério da Cidadania.

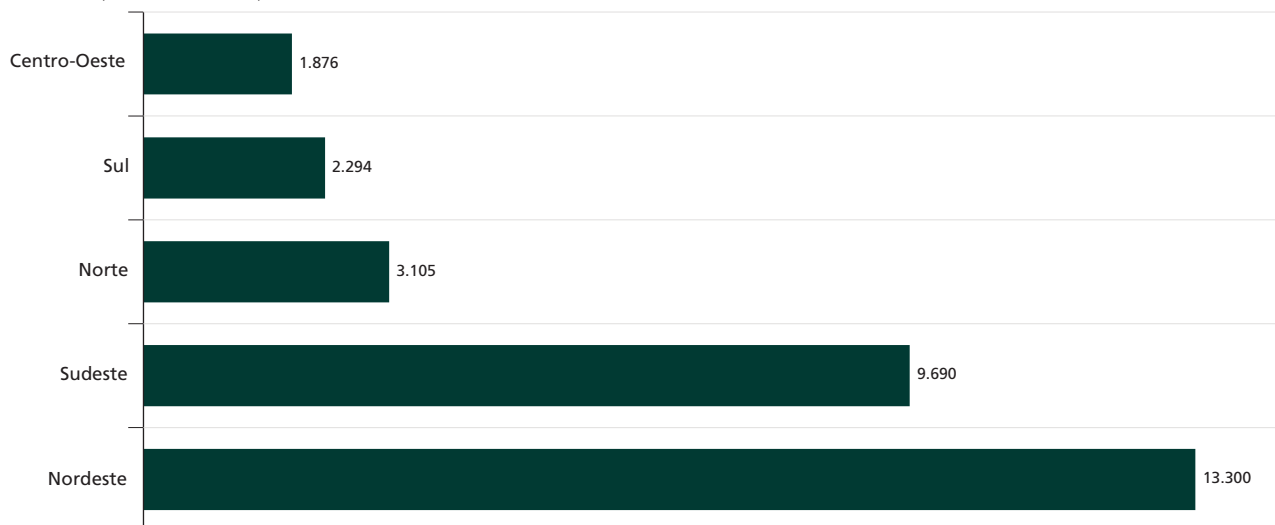
Elaboração do autor.

Além da inclusão de novas famílias beneficiadas, é importante destacar o aumento do repasse do Auxílio Brasil quando comparado com o Bolsa Família. O gráfico 3 faz a comparação do aumento do repasse nos oito primeiros meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2019. Novamente, verifica-se que todas as regiões brasileiras foram beneficiadas com a expansão do programa social do governo. Os maiores aumentos foram observados nas regiões Nordeste (R\$ 13,3 bilhões) e Sudeste (R\$ 9,7 bilhões). Isso mostra que o Programa Auxílio Brasil representa um importante avanço da política social na direção de assistir as famílias brasileiras mais carentes e minimizar os efeitos da forte crise econômica decorrente da covid-19.

GRÁFICO 3

Crescimento na massa de valor pago pelos programas sociais – acumulado jan.-ago. 2022 comparado ao acumulado jan.-ago. 2019

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

Diante desse aumento no programa social, a pergunta natural é: *qual a expectativa de impacto dessa medida sobre o indicador da extrema pobreza brasileira?* A estimativa seguirá uma estratégia padrão, na qual se estabelece a relação entre o índice de pobreza e o tamanho da assistência social (representada pelo número de famílias atendidas pelo programa). Visando à exploração da heterogeneidade dos dados, serão considerados os dados estaduais avaliados a partir de uma ferramenta de dados em painel com efeitos fixos. Aspectos relativos aos possíveis vieses relacionados à endogeneidade também serão abordados, uma vez que há uma relação simultânea entre a pobreza e o tamanho da assistência. A interação entre a elasticidade do tamanho do programa e a pobreza extrema permitirá inferir o impacto da ampliação do Auxílio Brasil sobre a pobreza extrema.

Em específico, será considerado o seguinte modelo empírico:

$$\log(P_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

em que P_{it} representa a proporção de pessoas extremamente pobres no estado i e no ano t ; $famíliasAB_{i,t}$ é o total de famílias atendidas pelo programa social no estado i e no ano t ; e ε_{it} é o erro aleatório. As informações sobre extrema pobreza foram calculadas a partir da PNAD Contínua. Os dados das famílias atendidas foram obtidos na Sagi/Ministério da Cidadania.

A contestação em relação à equação (1) reside na descon sideração da dinâmica individual dos estados e do Distrito Federal (DF). Vários fatores, como a composição do mercado de trabalho (por exemplo, a parcela dos informais na economia), a dinâmica do setor produtivo e a própria relação entre mercado de trabalho e pobreza, estão sendo deixados de fora. De uma forma mais técnica, pode-se definir $u_{it} = \varepsilon_{it} + h_i$ ou seja, o resíduo (u_{it}) é composto por um termo aleatório (ε_{it}) mais um componente fixo (h_i), provavelmente associado à variável de interesse. Esse componente fixo diferencia estados e DF, podendo ser entendido como o tamanho do setor informal do estado, entre outras variáveis que possuem relação tanto com a pobreza quanto com o tamanho do programa social. Considera-se, portanto, que esses fatores latentes são fixos ao longo do tempo. Outro ponto de destaque é a consideração da variável relativa à cobertura social defasada incluída no modelo para minorar os efeitos da relação simultânea entre pobreza e programa social. Logo, o modelo de previsão será:⁴

$$\log(P_{it}) = \beta_0 + \theta_i + \beta_1 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t} + \beta_3 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t-1} + u_{it}, \quad (2)$$

em que θ_i representa os efeitos fixos. A tabela 1 sintetiza os resultados para a equação (2). A estimação via mínimos quadrados ordinários (*ordinary least squares* – OLS) foi incluída apenas para ilustrar a relação simultânea entre as variáveis.

4. Para mais detalhes sobre previsões usando dados em painel, ver Baltagi e Liu (2020).

Ao controlar pelos efeitos fixos e pela defasagem na variável dependente, obtém-se um parâmetro com sinal esperado. Considerando-se, portanto, as variáveis de tamanho do programa social em 2022 (cerca de 20,1 milhões de famílias) e de pobreza defasada (que, em 2021, foi de 6%), *estima-se que a taxa de extrema pobreza brasileira caia para 4,1% em 2022.*

TABELA 1

Elasticidade da pobreza em relação ao tamanho do programa social

	OLS	Dados em painel
Log do tamanho do Auxílio Brasil	0,175*** (0,044)	-0,598** (0,251)
Log da pobreza defasada		0,385*** (0,058)
Constante	5,596 (3,455)	5,587* (3,182)
Amostra	215	215

Elaboração do autor.

Obs.: 1. As observações compreendem o período de 2012 a 2019.

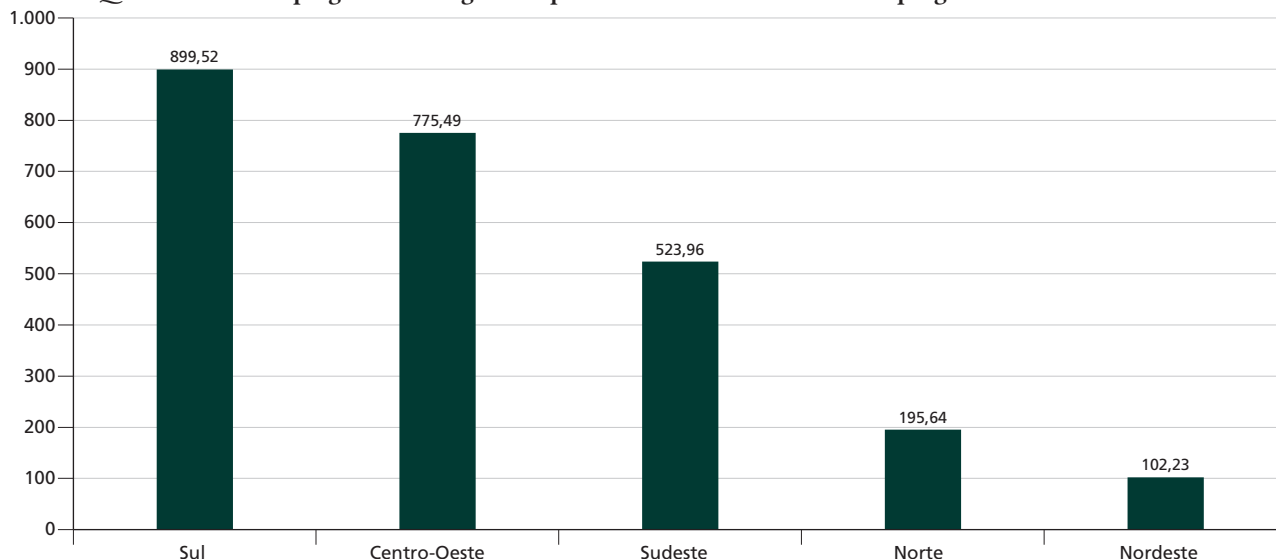
2. ***, **, * denotam significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente. Erros-padrão entre parênteses.

3. Estimativa de dados em painel consideram efeitos fixos por estados e DF.

2.1 Coexistência entre o programa social e o mercado de trabalho formal

A literatura econômica tem considerado dois possíveis efeitos de programas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho: i) distorcer os incentivos de uma parcela expressiva da população, desestimulando-a a procurar uma ocupação formal; ou ii) reduzir os custos de se encontrar uma melhor alocação no mercado formal, o que também seria estimulado via fatores multiplicadores gerados pela transferência de renda para as economias locais. Tais preocupações fomentaram declarações importantes sobre o reajuste do Auxílio Brasil, como a de Santiago Levy, pesquisador sênior da Brookings Institution e um dos criadores do Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), programa social mexicano. “Se apenas rebatizar o programa e dobrar o benefício, o governo só vai aumentar a armadilha da pobreza”, argumenta Levy, já que fica ainda mais difícil que o salário de um emprego consiga fazer frente ao rendimento obtido com trabalho informal e benefício” (Sanches, 2021).

Sabe-se que a identificação dos efeitos de programas de transferência de renda sobre a oferta de trabalho demanda uma estrutura complexa de dados e um conjunto de modelos econométricos capazes de estabelecer relações causais (Gerard, Naritomi e Silva, 2021). Esse não é o objetivo desta nota. Apesar disso, procura-se fazer aqui uma exploração inicial dos dados disponíveis, apresentando a relação entre a geração de empregos observada no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) de janeiro a julho de 2022 e a variação na quantidade de famílias assistidas pelo Auxílio Brasil por região no mesmo período. Por meio do gráfico 4, pode-se notar que, em todas as regiões do país, houve uma relação diretamente proporcional na quantidade de empregos formais gerados e famílias acrescidas ao Auxílio Brasil, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste, com 900 e 775 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa, respectivamente. Desta forma, a inclusão de novas famílias parece não interferir na dinâmica do mercado de trabalho formal. Em média, *para cada 1 mil famílias incluídas, há a geração de 365 empregos formais.*

Quantidade de empregos formais gerados por 1 mil famílias acrescidas ao programa social

Fontes: Caged e Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

A dúvida que se coloca é: esses empregos foram gerados em regiões mais dinâmicas em detrimento das regiões mais pobres? Nesse ponto, uma observação deve ser feita de forma preliminar: é natural que o Auxílio Brasil se concentre em municípios com menor dinâmica econômica e maior informalidade. A pobreza precede a concessão do auxílio. Dito isso, ao se observar a distribuição da geração de emprego formal, verifica-se que, entre janeiro e julho de 2022, *cerca de 33% dos empregos formais foram gerados em municípios com menos de 100 mil habitantes*. Ao se considerar o corte de municípios com taxa de informalidade da mão de obra superior a 40%, verifica-se que 21% dos novos empregos foram criados nessas localidades.

2.2 Queda na renda do trabalho e compensação no auxílio social

Não obstante o Programa Auxílio Brasil ter elevado de forma expressiva o número de beneficiários e a transferência de recursos às famílias, um importante questionamento é se o aumento do repasse compensou a queda de renda do trabalho dessas famílias. Para verificar isso, são utilizados os dados da PNAD Contínua acumulada na quinta entrevista para 2019 e 2021, com valores reais para dezembro de 2021, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Só assim será possível mensurar o efeito da pandemia sobre os rendimentos das famílias mais pobres no Brasil. Esses dados são confrontados com os ganhos de renda advindos do reajuste do valor pago pelo Auxílio Brasil. O foco, portanto, será a parcela das famílias 10% mais pobres.

A tabela 2 apresenta a redução da massa de renda do trabalho para as famílias pertencentes aos 10% mais pobres em termos de renda domiciliar *per capita* entre 2019 e 2021, bem como a variação no repasse feito pelo Programa Auxílio Brasil no período de janeiro a agosto de 2022 em relação ao Bolsa Família nos mesmos meses de 2019. Os resultados indicam que o novo programa social do governo acumulou um aumento de R\$ 30,3 bilhões só nos oito primeiros meses do ano corrente, enquanto a perda de renda do trabalho das famílias mais pobres entre 2019 e 2021 foi estimada em R\$ 11,9 bilhões. Assim, verifica-se que o aumento do repasse do Programa Auxílio Brasil concedido pelo governo federal, só entre janeiro e agosto de 2022, representou aproximadamente 2,5 vezes a perda de renda do trabalho dessas famílias em decorrência dos efeitos da pandemia em 2021. Adicionalmente, é importante ressaltar que a variação do repasse superou a perda de renda em todas as regiões do país. O conjunto desses resultados permite antever uma redução da pobreza, bem como da insegurança alimentar e da fome no Brasil em 2022.

TABELA 2

Redução na renda do trabalho para as famílias 10% mais pobres comparada ao aumento no repasse do Auxílio Brasil, por região
(Em R\$ 1 milhão)

Região	Redução estimada na renda do trabalho (2019-2021)	Varição no repasse do Auxílio Brasil (jan.-ago. 2022)
Centro-Oeste	489,54	1.876,05
Nordeste	5.590,01	13.300,43
Norte	1.540,24	3.105,03
Sudeste	3.595,12	9.689,66
Sul	726,98	2.294,03
Total	11.941,89	30.265,20

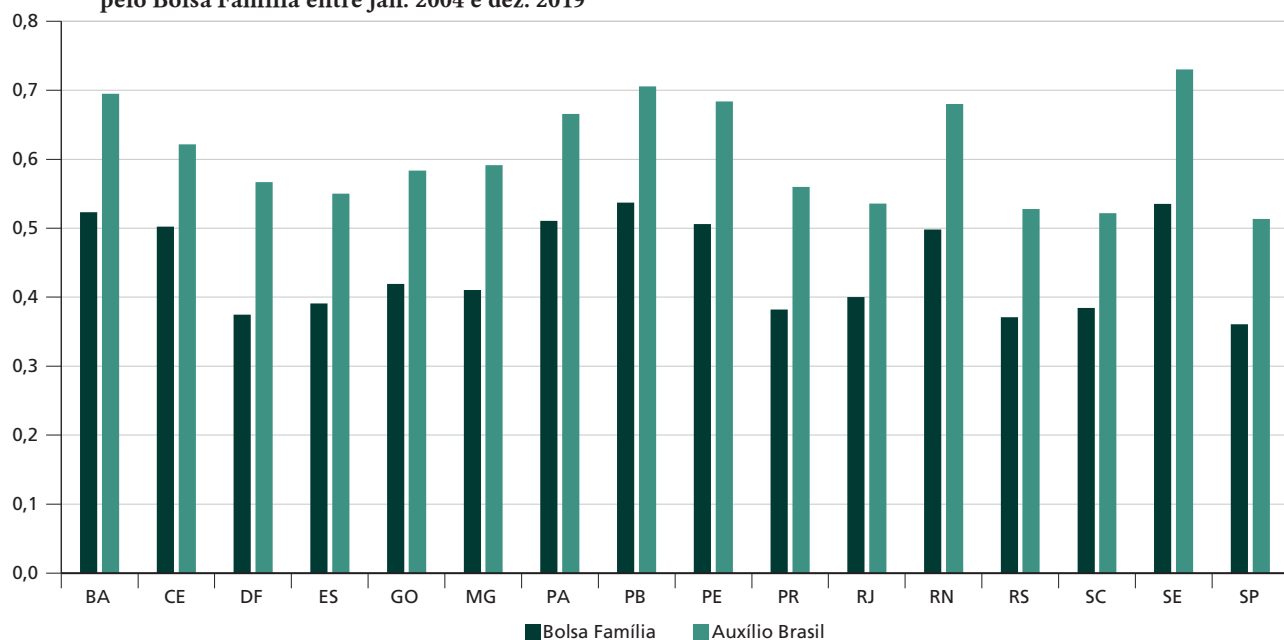
Fontes: PNAD Contínua e Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

2.3 Ampliação do poder de compra do auxílio social

Para complementar a análise, comparou-se o poder de compra do benefício recebido pelas famílias contempladas pelos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família em relação ao preço dos alimentos. Isso foi feito tomando-se a razão do valor médio do benefício pago por família em relação ao preço da cesta básica calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) para as capitais estaduais. O gráfico 5 traz a evolução da razão benefício por família-preço da cesta básica para os estados em que a informação do preço da cesta básica está disponível para o intervalo temporal considerado. Mais uma vez, é possível observar que o poder de compra do Auxílio Brasil supera o do Bolsa Família em todas as localidades consideradas, em média um incremento de 38%. Esses resultados, no entanto, não computam o novo valor do benefício. Contudo, estimativas indicam que, *com o piso de R\$ 600, esse poder de compra poderá ser elevado para 116%*.

GRÁFICO 5

Valor real médio distribuído pelo Auxílio Brasil entre dez. 2021 e maio 2022 comparado com o valor distribuído pelo Bolsa Família entre jan. 2004 e dez. 2019



Fontes: Sagi/Ministério da Cidadania e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração do autor.

Em suma, o conjunto das evidências trazidas nesta seção demonstra que a política social tem tanto ampliado de forma significativa o número de famílias pobres beneficiárias quanto elevado seu poder de compra.

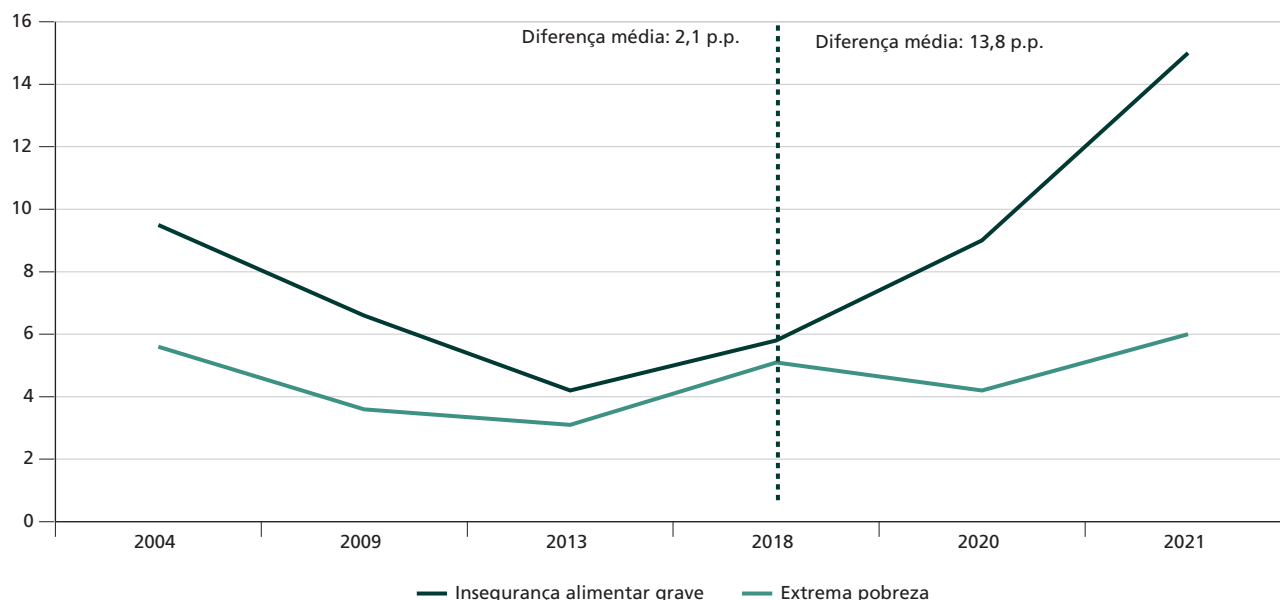
Os dados apresentados até aqui contrastam com o forte crescimento da insegurança alimentar apresentado por pesquisas recentes. É fato que o choque adverso causado pela pandemia da covid-19 elevou a pobreza e a incerteza de renda e de consumo ao redor do mundo. No caso da insegurança alimentar, espera-se, por um lado, que a pandemia tenha afetado negativamente a segurança das famílias brasileiras em todas as classes de renda. Por outro lado, é inegável o esforço que o Brasil tem feito para minorar e dissipar os efeitos adversos da crise sanitária sobre o bem-estar dos brasileiros, principalmente os mais pobres e vulneráveis. Os resultados desse esforço são percebidos pela população, mas, por alguma razão, não são captados pelas pesquisas sobre segurança alimentar em razão da ausência de dados em tempo real.

Por exemplo, os dados do relatório *The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, publicado por FAO *et al.* (2022), permitem constatar um aumento na média da prevalência de desnutrição na população brasileira de menos de 2,5% no período 2016-2018 para 4,1% no período 2019-2021.⁵ Concomitantemente, a média da prevalência de insegurança alimentar grave elevou-se de 1,7% para 7,3% da população durante aquele intervalo de tempo. Nessa mesma linha, o *II Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*, publicado por Maluf (2022), indica que a insegurança alimentar grave atingiu 15,5% da população no primeiro semestre de 2022, um nível duas vezes mais elevado do que aquele reportado por FAO *et al.* (2022). A majoração da insegurança alimentar também é ressaltada por Neri (2022), que destaca que a fração da população que não teve dinheiro para alimentar a si ou a sua família em algum momento nos últimos doze meses subiu de 30% em 2019 para 36% em 2021.

Nesse contexto, o gráfico 6 confronta os dados sobre segurança alimentar e pobreza no Brasil ao trazer as dinâmicas da prevalência de insegurança alimentar grave na população e da taxa de pobreza extrema de 2004 a 2021.⁶ É interessante observar que a relação entre pobreza extrema e insegurança alimentar apresenta-se bastante forte até 2018, com uma diferença média de 2,1 p.p. entre as duas séries. Em contraposição, a partir de 2019, a insegurança alimentar cresceu de maneira rápida e contínua, descolando-se completamente da trajetória da pobreza extrema. Um reflexo disso é o aumento da diferença entre a insegurança alimentar e a pobreza extrema, que passou a ser, em média, de 13,8 p.p. É possível notar ainda que, entre 2018 e 2020, a pobreza extrema caiu 0,9 p.p., ao passo que a insegurança alimentar cresceu 3,2 p.p. Em conjunto, os dados parecem refletir o efeito adverso e generalizado da pandemia sobre a segurança alimentar de todas as classes de renda e não apenas sobre as famílias pobres.

GRÁFICO 6

Evolução da insegurança alimentar grave e da extrema pobreza no Brasil (2004-2021)



Fontes: Para 2004 e 2013, PNAD Contínua do IBGE; para 2009 e 2013, POF do IBGE; e, para 2020 e 2021, Maluf (2022).

5. Nessa pesquisa, foram entrevistadas 3.009 pessoas em 2019, 1.002 pessoas em 2020 e 1.005 pessoas em 2021. Enquanto em 2019 as entrevistas foram realizadas presencialmente, em 2020 e 2021 foram realizadas por telefone fixo ou móvel.

6. Não se pode desprezar que, ao contrário do que foi feito pela pesquisa de Maluf (2022), a comparação dos valores históricos do gráfico não é apropriada, pois trata-se de pesquisas com desenhos amostrais e representatividade nacional diferentes. Até 2018, os dados são extraídos da PNAD Contínua e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ambas do IBGE, com representatividade nacional e desenho amostral bem-definidos e passíveis de reprodução. O mesmo não pode ser dito em relação aos dados no pós-2018.

Para se aprofundar marginalmente o conhecimento sobre a insegurança alimentar visualizada no gráfico 6, o foco será direcionado às consequências esperadas do crescimento dessa insegurança sobre os indicadores de saúde dos brasileiros. *A finalidade da análise é verificar, ainda que de forma preliminar, se o crescimento da insegurança alimentar e da desnutrição apontado pelas pesquisas recentes tem sido acompanhado do aumento de problemas de saúde e de doenças relacionadas à má nutrição.* Essa temática vem sendo estudada por vários trabalhos da literatura especializada. Por exemplo, Kramer (1987) e Ramakrishnan (2004) ressaltam que uma dieta nutricional pobre antes e durante a gravidez é um fator determinante do baixo peso ao nascer. Scholl (2005) e Ghose *et al.* (2016) observam uma associação entre a insegurança alimentar e a anemia entre mulheres em idade reprodutiva. Olson (2010) destaca que a anemia é relatada como a principal deficiência nutricional que afeta a gravidez e ameaça a vida da mãe e do feto. Para o Brasil, Reis (2012), Santos e Gigante (2013) e Gubert *et al.* (2016) encontram uma associação entre a insegurança alimentar e o atraso no crescimento durante a infância. Diferentemente desses trabalhos, esta nota tem a pretensão apenas de fazer uma exploração inicial dos dados sobre alguns problemas de saúde e doenças associadas à insegurança alimentar e à desnutrição.

2.5 Os resultados obtidos são positivamente surpreendentes

Não obstante o crescimento da insegurança alimentar observado pelas pesquisas recentes, as evidências mostram que, entre 2015 e 2021, o número de internações relacionadas à desnutrição protéico-calórica de graus moderado e leve, à desnutrição protéico-calórica grave, ao atraso do desenvolvimento devido à desnutrição protéico-calórica, à kwashiorkor e ao marasmo nutricional apresentou importante queda. Em adição, a prevalência de baixo peso ao nascer e de crianças de 0 a 5 anos com excesso de peso permaneceu praticamente estável. O conjunto dessas evidências sugerem que, se os dados divulgados estiverem mesmo corretos e a insegurança alimentar tiver crescido, ela parece não impactar os indicadores de saúde da população brasileira relacionados diretamente à má nutrição. Isso ocorreu possivelmente em razão dos programas sociais existentes. Nesse aspecto, merece destaque o avanço que o Programa Auxílio Brasil tem representado, expandindo o número de famílias beneficiárias em todas as regiões do país e aumentando o poder de compra do benefício em termos de cestas básicas. Ademais, o reajuste no valor do benefício (valor mínimo de R\$ 400) possibilitou um aumento de recursos na ordem de R\$ 30,3 bilhões, só nos oito primeiros meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2019. A título comparativo, entre 2019 e 2021, a perda de renda do trabalho estimada para os 10% mais pobres em decorrência da covid-19 foi de R\$ 11,9 bilhões.

A seção seguinte discutirá os impactos esperados do aumento da insegurança alimentar sobre a saúde, bem como a ampliação do Programa Auxílio Brasil, destacando os aspectos regionais, a quantificação do aumento do valor do benefício como medida de mitigação para a perda de renda das famílias pobres em decorrência da crise da covid-19 e a elevação do poder de compra do benefício recebido pelas famílias.

3 IMPACTOS ESPERADOS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR SOBRE OS INDICADORES DE SAÚDE

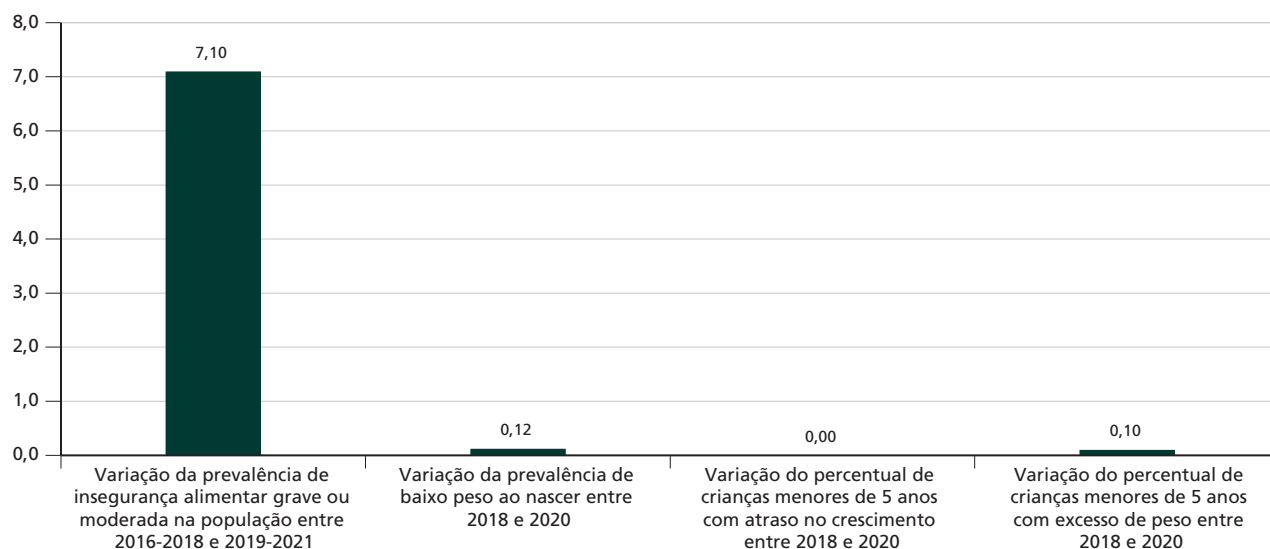
Os dados trazidos pelo relatório de FAO *et al.* (2022) mostram um forte avanço da desnutrição e da insegurança alimentar no Brasil. Nesse contexto, a literatura especializada tem mostrado que a má nutrição e a ausência de segurança alimentar têm importantes consequências sobre a saúde de crianças e adultos, podendo gerar aumento do nascimento de crianças com baixo peso, elevação das internações hospitalares relacionadas à desnutrição proteico-calórica, à kwashiorkor, ao marasmo nutricional, à anemia por deficiência de ferro e ao atraso de desenvolvimento devido à desnutrição proteico-calórica.⁷

Diante disso, o gráfico 7 apresenta informações sobre a prevalência da insegurança alimentar no Brasil e de suas possíveis consequências sobre o desenvolvimento e o peso das crianças. Como já foi constatado, entre os períodos 2016-2018 e 2019-2021, houve um aumento expressivo da insegurança alimentar moderada ou grave na população (7,1 p.p.). Em contraposição, a prevalência de baixo peso ao nascer registrado no Datasus apresentou uma diminuta elevação de 0,12 p.p., saindo de uma média nacional de 8,17% dos nascidos em 2018 para 8,29% em 2020. Nesse mesmo intervalo temporal, não foi observada variação no percentual de crianças menores de 5 anos com atraso no crescimento, enquanto o percentual de crianças com obesidade apresentou um crescimento de 0,10 p.p. Assim, o conjunto dessas informações sugere que o expressivo crescimento da insegurança alimentar grave no país parece não ter sido seguido por uma piora expressiva no desenvolvimento das crianças.

GRÁFICO 7

Estatísticas sobre a insegurança alimentar e suas consequências

(Em p.p.)



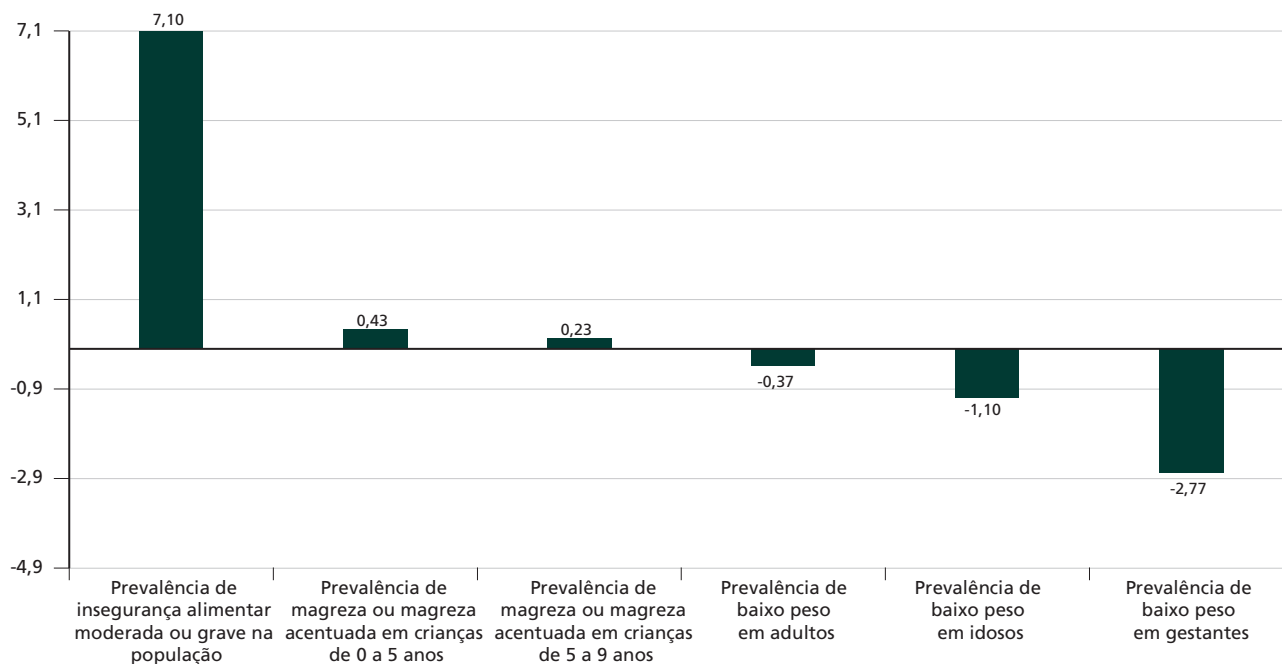
Fontes: FAO e Datasus.

A fim de se complementar a análise, a informação de insegurança alimentar moderada e grave foi confrontada com os indicadores de desnutrição atingindo a população acompanhada pela Atenção Primária à Saúde (APS), considerada como o primeiro nível de atenção em saúde da população brasileira e a principal porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS). Conforme indica o gráfico 8, não obstante o forte crescimento da insegurança alimentar, a prevalência de magreza ou magreza acentuada em crianças de 0 a 5 anos aumentou 0,43 p.p., saindo de 6,03% no período 2016-2018 para 6,46% no período 2019-2021. O crescimento desse indicador foi ainda menor para crianças de 5 a 9 anos de idade (0,23 p.p.). É importante destacar que o crescimento da insegurança alimentar moderada e grave parece não ter aumentado a prevalência de baixo peso em outros grupos da população. Na verdade, os dados mostram que a prevalência de baixo peso entre adultos, idosos e gestantes apresentou reduções de 0,37 p.p., 1,1 p.p. e 2,77 p.p., respectivamente, entre os períodos 2016-2018 e 2019-2021.

GRÁFICO 8

Variação de indicadores de saúde da população atendida pela APS/SUS entre 2016-2018 e 2019-2021

(Em p.p.)



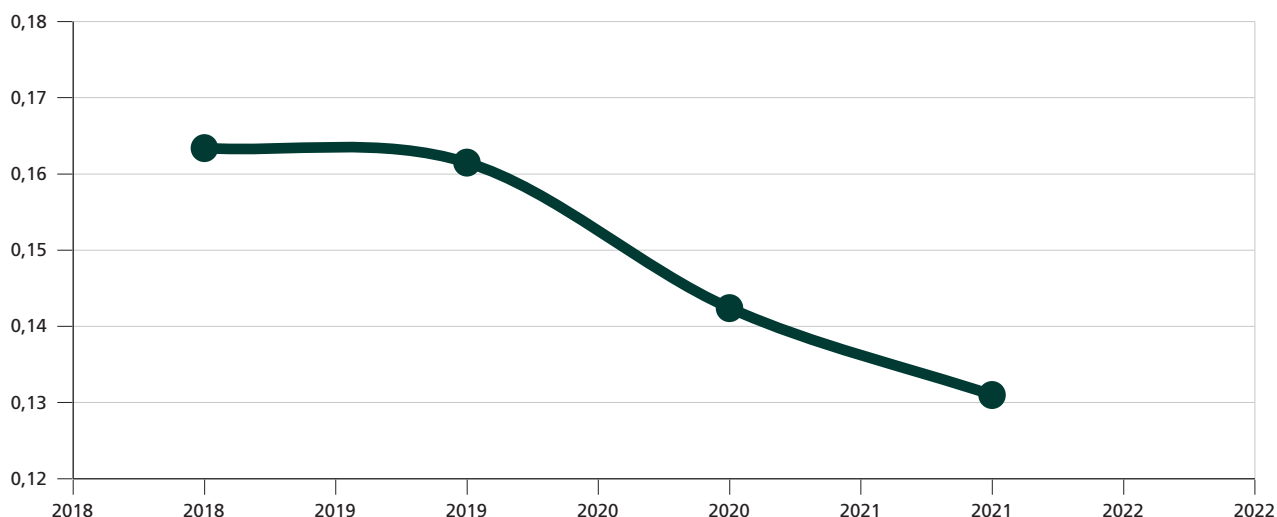
Fontes: FAO e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)/Ministério da Saúde.

No intuito de inserir uma lupa no positivo resultado relacionado à queda da magreza na população atendida pela APS, o gráfico 9 traz a dinâmica da prevalência de baixo peso entre adultos, idosos e gestantes no período de 2018 a 2021. Pode-se verificar claramente que, desde 2018, a prevalência de baixo peso entre gestantes e idosos caiu continuamente. Por sua vez, a prevalência de magreza entre adultos apresentou uma queda entre 2019 e 2020, e manteve-se estável em 2021. Por meio do gráfico 10, é possível ainda verificar que a queda da prevalência de baixo peso entre gestantes se deu em todas as regiões brasileiras, com destaque para o Norte e o Centro-Oeste, que apresentaram reduções de 4,26% e 3,5%, respectivamente. Já entre a população idosa acompanhada pela APS, é possível ressaltar a diminuição de 1,33% na prevalência de baixo peso na região Sudeste e de 0,75% na região Norte do Brasil.

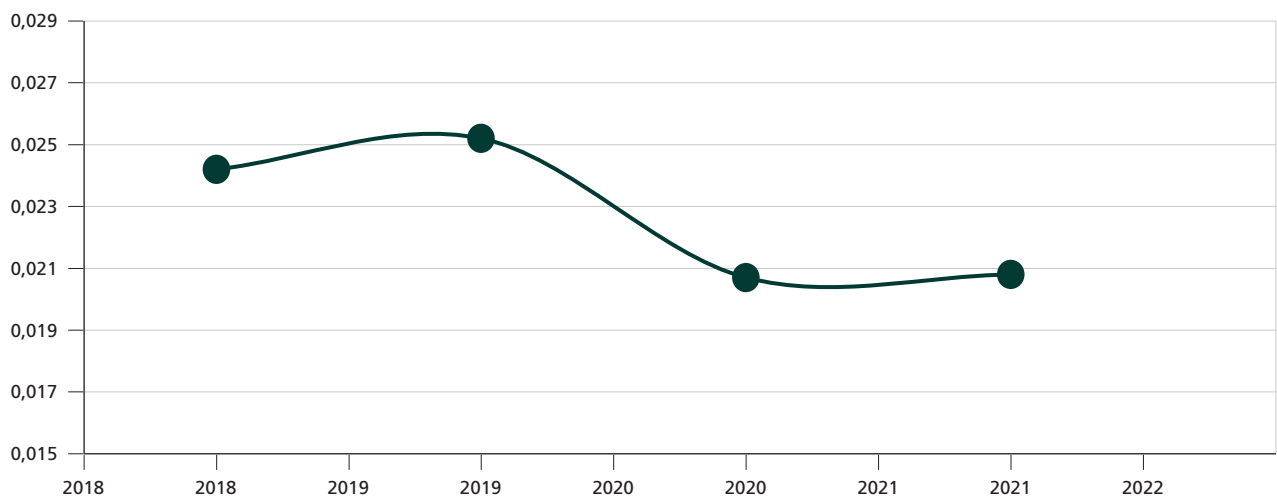
GRÁFICO 9

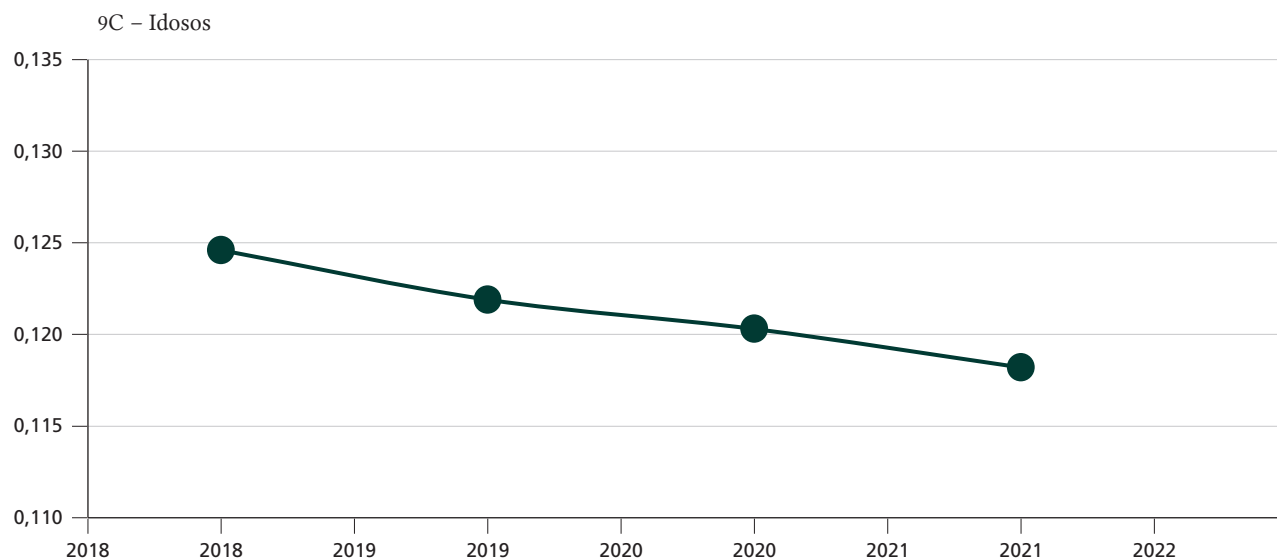
Dinâmica da prevalência de baixo peso entre adultos, idosos e gestantes atendidos pela APS/SUS (2018-2021)

9A – Gestantes



9B – Adultos





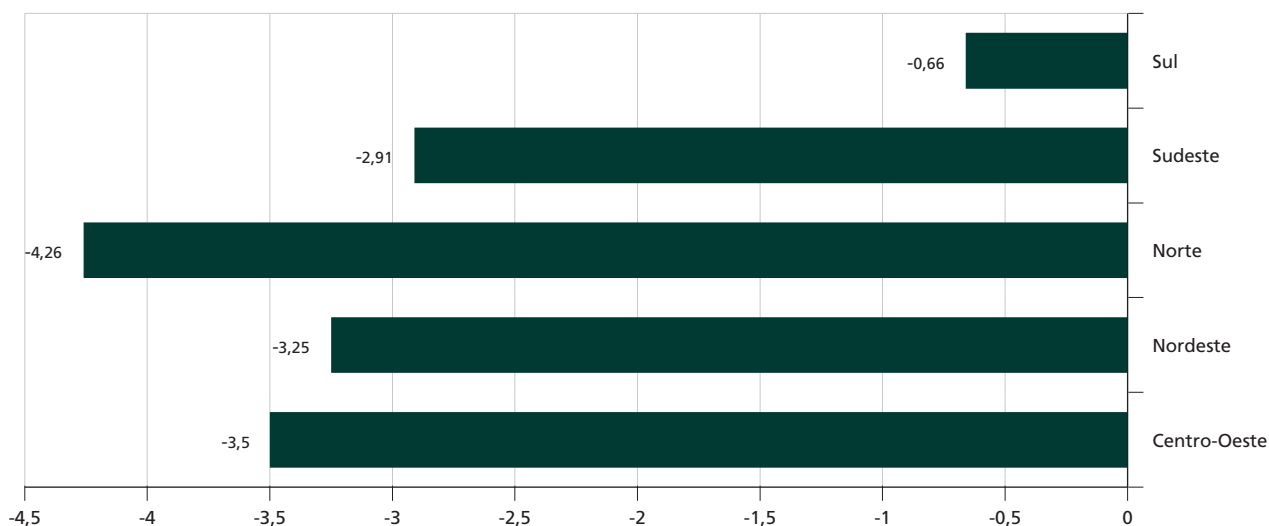
Fonte: Sisvan/Ministério da Saúde.

GRÁFICO 10

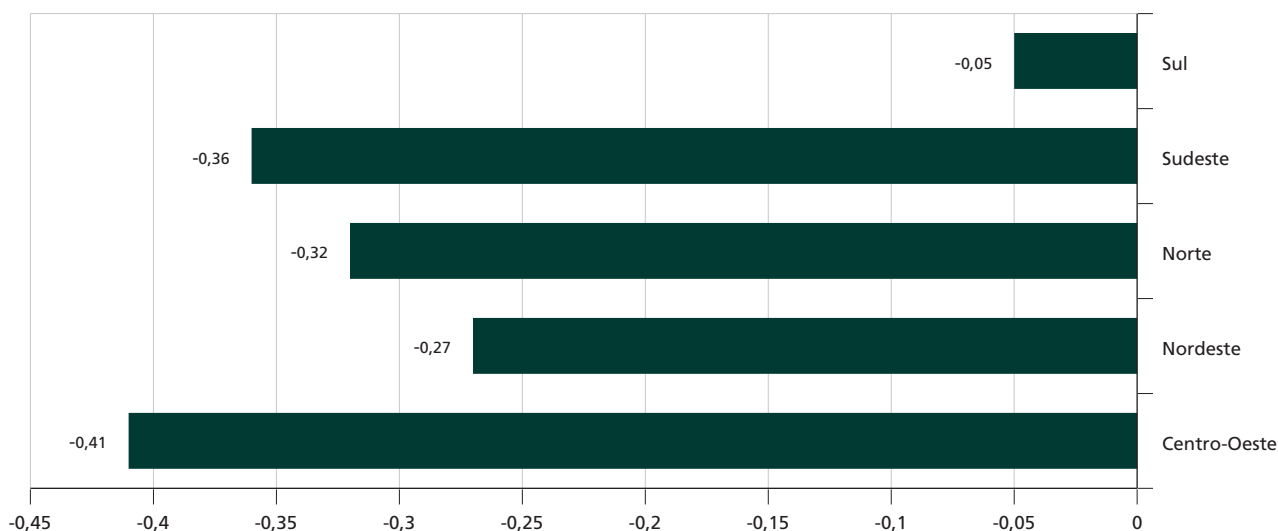
Variação da prevalência de baixo peso entre adultos, idosos e gestantes atendidos pela APS/SUS, por região (2018-2021)

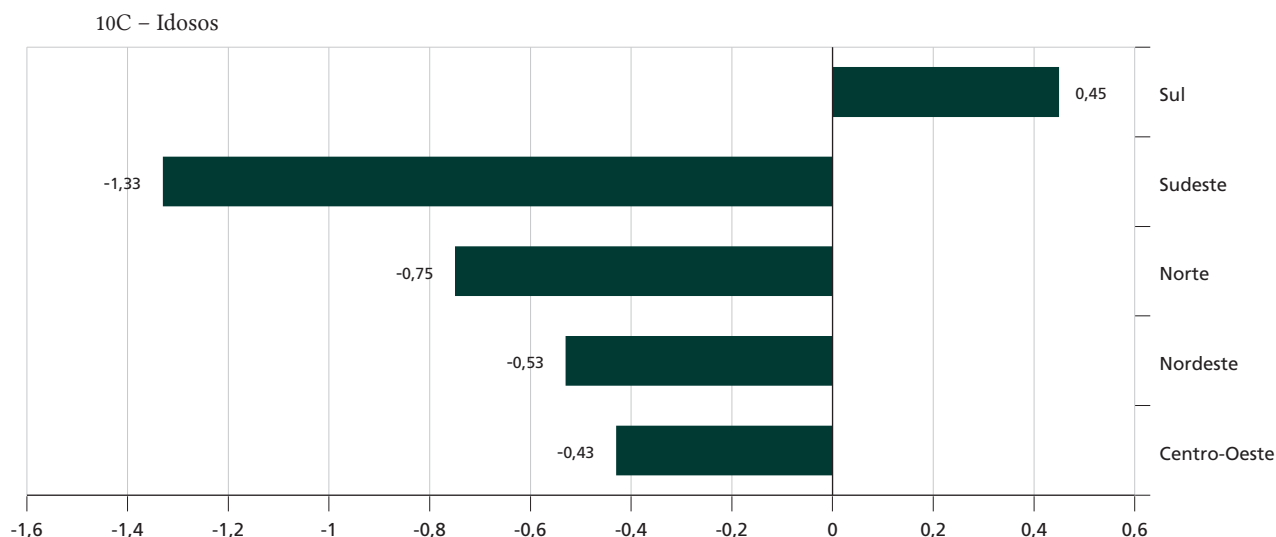
(Em %)

10A – Gestantes



10B – Adultos



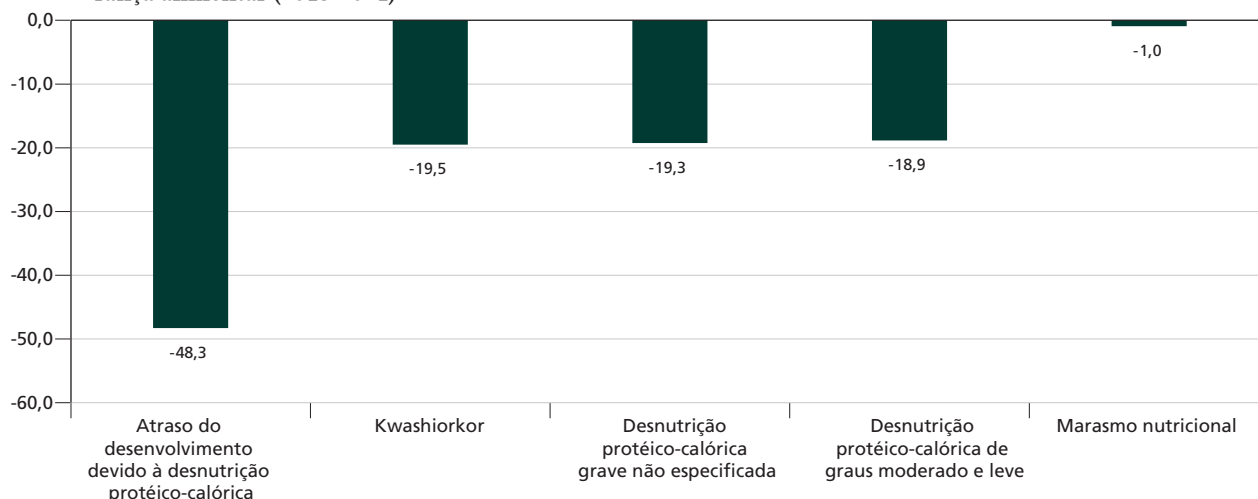


Fonte: Sisvan/Ministério da Saúde.

No gráfico 11, são apresentadas informações sobre as internações hospitalares relacionadas à subnutrição e à insegurança alimentar. Em específico, são consideradas as internações relacionadas a cinco problemas de saúde e doenças, a saber: i) desnutrição protéico-calórica de graus moderado e leve; ii) desnutrição protéico-calórica grave não especificada; iii) kwashiorkor; iv) marasmo nutricional; e v) atraso do desenvolvimento devido à desnutrição protéico-calórica. Era esperado que o aumento da prevalência da insegurança alimentar grave destacada pelas pesquisas recentes fosse acompanhado do crescimento no número de internações. Felizmente, os resultados encontrados são contrários aos esperados. Entre 2018 e 2021, foi observada expressiva redução no número de internações relacionadas ao atraso do desenvolvimento devido à desnutrição protéico-calórica (-48,3%), à kwashiorkor (-19,5%), à desnutrição protéico-calórica grave (-19,3%), à desnutrição protéico-calórica de graus moderado e leve (-18,9%) e ao marasmo (-1,0%).

GRÁFICO 11

Variação percentual do número de internações por problemas de saúde relacionados à desnutrição e à insegurança alimentar (2018-2021)

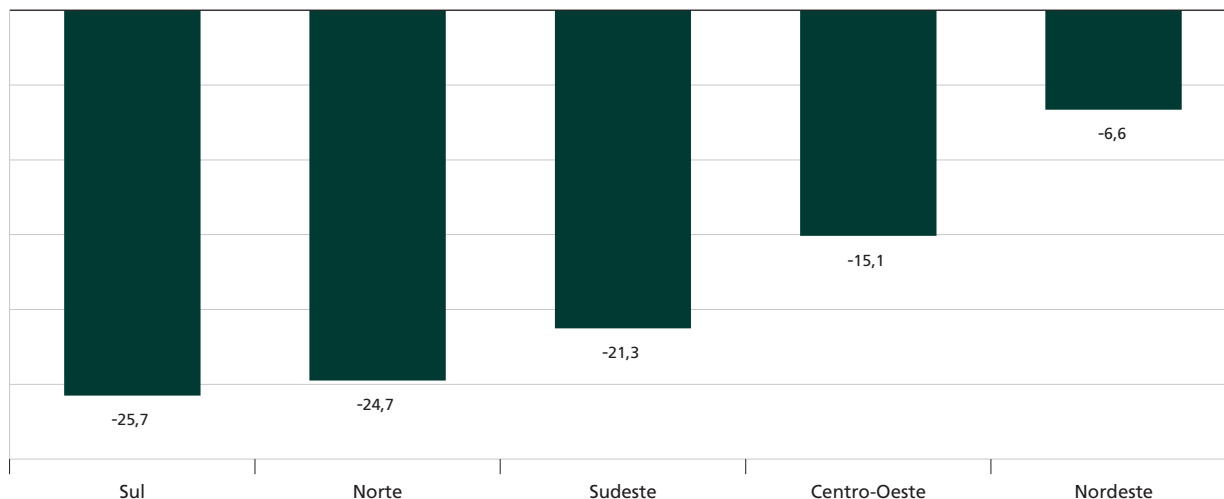


Fonte: Datasus.

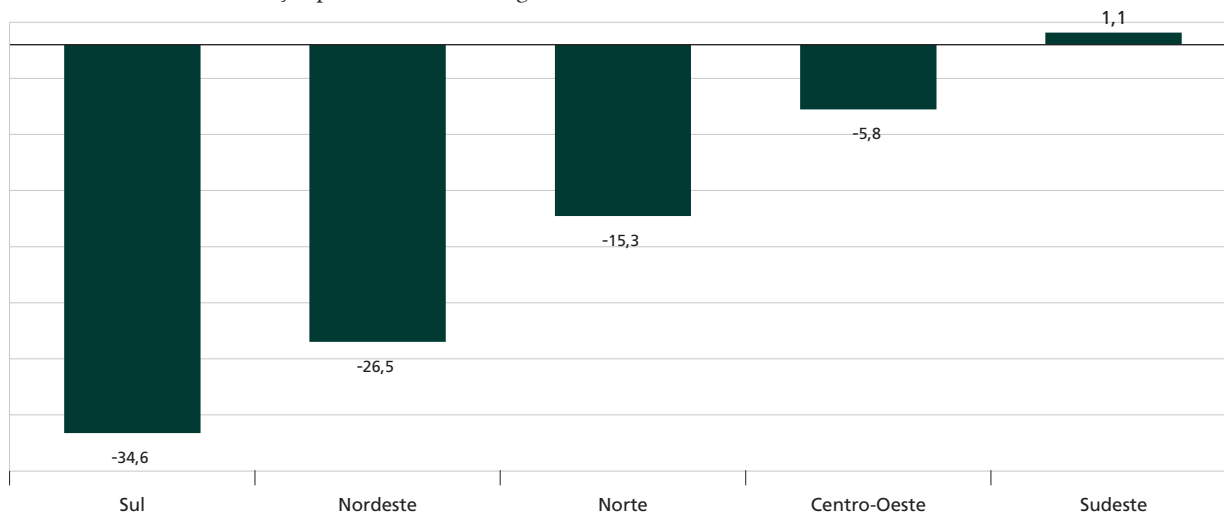
Para se avançar um pouco mais nesse ponto, o gráfico 12 mostra a variação percentual das internações decorrentes da desnutrição protéico-calórica para as cinco regiões do país. Pode-se destacar que, entre 2018 e 2021, as internações decorrentes da desnutrição grave apresentaram redução expressiva, com destaque para as regiões Sul (-25,7%), Norte (-24,7%) e Sudeste (-21,3%). É possível observar ainda que, com exceção da região Sudeste, as internações decorrentes da desnutrição moderada e leve também mostraram queda expressiva, principalmente nas regiões Sul (-34,6%) e Nordeste (-26,5%).

Variação percentual do número de internações (2018-2021)

12A – Por desnutrição protéico-calórica grave



12B – Por desnutrição protéico-calórica de graus moderado e leve



Fonte: Datasus.

O conjunto de evidências aqui expostas indica que não foram observadas manifestações associadas à insegurança alimentar, à má nutrição e à fome. Uma possível explicação é a ampliação da rede de proteção social estabelecida pelo Auxílio Brasil e por programas associados desde o início da pandemia da covid-19.

REFERÊNCIAS

- BALTAGI, B; LIU, L. Forecasting with unbalanced panel data. **Journal of Forecasting**, v. 39, n. 5, p. 709-724, Aug. 2020.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION *et al.* **The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. Rome: FAO, 2022.
- GERARD, F.; NARITOMI, J.; SILVA, J. **Cash transfers and formal labor markets: evidence from Brazil**. Washington: World Bank Group, Sept. 2021. (Policy Research Working Papers).
- GHOSE, B. *et al.* Association between food insecurity and anemia among women of reproductive age. **PeerJ**, v. 4, 2016.
- GUBERT, M. B. *et al.* Household food insecurity, nutritional status and morbidity in Brazilian children. **Public Health Nutrition**, v. 19, n. 12, 2016.
- KRAMER, M. S. Intrauterine growth and gestational duration determinants. **Pediatrics**, v. 80, 1987.
- LAKNER, C. *et al.* How much does reducing inequality matter for global poverty? **The Journal of Economic Inequality**, Mar. 2022.

MALUF, R. S. (Coord.). **II Vigisan**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3vUpWDa>>.

NERI, M. C. **Insegurança alimentar no Brasil**: pandemia, tendências e comparações internacionais. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022.

OLSON, C. M. Food insecurity and maternal health during pregnancy. **Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics**, v. 110, n. 5, p. 690-691, May 2010.

RAMAKRISHNAN, U. Nutrition and low birth weight: from research to practice. **The American Journal of Clinical Nutrition**, v. 79, n. 1, 2004.

REIS, M. Food insecurity and the relationship between household income and children's health and nutrition in Brazil. **Health Economics**, v. 21, n. 4, 2012.

SANCHES, M. Rebatizar e dobrar Bolsa Família é como recomendar que pobre continue pobre, diz 'pai' de programa no México. **Época Negócios**, 4 nov. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3phruTG>>.

SANTOS, L. P.; GIGANTE, D. P. Relationship between food insecurity and nutritional status of Brazilian children under the age of five. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 16, n. 4, 2013.

SCHOLL, T. O. Iron status during pregnancy: setting the stage for mother and infant. **The American Journal of Clinical Nutrition**, v. 81, n. 5, 2005.

SUMNER, A.; ORTIZ-JUAREZ, E.; HOY, C. **Precarity and the pandemic**: covid-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. UNU-Wider, June 2020. (Wider Working Paper, n. 77).

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.