

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



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 Júnior

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>

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.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaborador

Nota 2

| Pedro H. G. Ferreira de Souza

A EVOLUÇÃO DA POBREZA MONETÁRIA NO BRASIL NO SÉCULO XXI^{1,2}

Pedro H. G. Ferreira de Souza³

1 APRESENTAÇÃO

Em 2015, quando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou unanimemente a Agenda 2030, a erradicação da pobreza extrema – o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – parecia favas contadas no Brasil. Depois de um longo período de avanços, só os patologicamente pessimistas duvidavam que a miséria pudesse desaparecer em cerca de uma geração.

Sete anos depois, o ceticismo está em alta. A grave recessão de meados da década de 2010 – que começou em 2014,⁴ mas atingiu de vez o bolso das famílias brasileiras justo naquele ano de 2015 – foi só o começo, seguida por uma recuperação lenta e excludente e, depois, pela pandemia de covid-19, cuja severidade dispensa comentários. Perspectivas fiscais desanimadoras ajudaram a sacramentar o mal-estar. O fim da pobreza extrema parece um objetivo cada vez mais distante.

Mas exatamente em que pé estamos? A resposta é mais difícil do que parece, seja por mudanças metodológicas programadas nas pesquisas que usamos para monitorar a pobreza, seja em função dos abalos provocados pela pandemia, que obrigou os institutos nacionais de estatísticas mundo afora a desenvolver com urgência formas de coletar informações compatíveis com medidas de isolamento social e com condições sanitárias inéditas.

O objetivo deste texto é consolidar o que sabemos até o momento sobre a evolução da pobreza monetária no século XXI, com destaque para o passado

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps2>

2. O autor agradece os excelentes comentários de Gabriel Squeff, Leticia Bartholo, Marcos Hecksher, Rafael Osorio, Sergei Soares e do(a) parecerista anônimo(a). Infelizmente, não se pode culpá-los por eventuais erros e omissões.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

4. O Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), aponta que a recessão começou no segundo trimestre de 2014 e persistiu por onze trimestres consecutivos, com queda de 8% entre o pico anterior e o vale (Codace, 2020).

recente, e contribuir para um diagnóstico mais preciso da situação social brasileira, no mesmo espírito de outros estudos recém-publicados (Barbosa e Prates, 2020; Barbosa, Souza e Soares, 2020; Corseuil e Franca, 2020; Costa, Barbosa e Hecksher, 2021; Hoffmann e Jesus, 2021; IBGE, 2021a; Komatsu e Menezes-Filho, 2021; Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021; Neri, 2020; 2021).

Para isso, o estudo está organizado da seguinte forma: a seção 2 comenta brevemente as dificuldades metodológicas para a construção de uma longa série histórica; a seção 3 analisa a evolução da pobreza entre 2001 e 2020; a seção 4 explora mais a fundo o papel das transferências sociais do Programa Bolsa Família (PBF) e do Auxílio Emergencial (AE) nos últimos anos; a seção 5 especula sobre os números da pobreza em 2021 e 2022 e arrisca previsões que certamente serão desmoralizadas no futuro; e a seção 6 resume as principais conclusões. Leitores interessados em conhecer mais sobre os programas federais de transferência de renda citados neste texto podem consultar o apêndice A, que resume as principais características do PBF, do AE (2020 e 2021) e do Programa Auxílio Brasil (PAB).

2 QUAL POBREZA?

Neste texto, sigo os estudos brasileiros das últimas décadas que privilegiaram abordagens intuitivas para definir e mensurar a pobreza, isto é, monitorando a evolução de indicadores imperfeitos, porém transparentes, calculados com base em linhas administrativas ou *ad hoc* a partir da distribuição da renda domiciliar *per capita* captada em pesquisas amostrais.⁵

Por simplicidade, adoto dois recortes para caracterizar a pobreza monetária no Brasil: i) o percentual da população com renda abaixo da linha de pobreza extrema internacional de PPC\$ 1,90 por dia por pessoa, em dólares internacionais com paridade do poder de compra, o que corresponde a R\$ 157,00 mensais *per capita* em reais de 2020; e ii) a renda média dos 20% mais pobres da população. Com relação ao primeiro recorte, a linha internacional de pobreza, expressa em dólares com PPC de 2011, foi estimada por pesquisadores do Banco Mundial com referência às linhas administrativas nacionais de quinze dos países mais pobres do mundo (Ferreira *et al.*, 2016) e serve como parâmetro para a erradicação da pobreza no âmbito da Agenda 2030. O segundo recorte, por sua vez, define a pobreza em termos relativos, abarcando por definição os 20% mais pobres, como de praxe em muitos estudos internacionais.

5. Rocha (2006) e Soares (2009) oferecem bons resumos em português sobre a definição e mensuração da pobreza. A prevalência no Brasil de abordagens intuitivas pode ser vista em Hoffmann (2000), Osorio, Soares e Souza (2011), Souza *et al.* (2019), Barbosa, Souza e Soares (2020), IBGE (2021a) e muitos outros. Classifico como abordagens *não intuitivas* estudos que lançam mão de indicadores tecnicamente sofisticados, mas sem interpretação intrínseca, como o de Foster, Greer e Thorbecke (1984), e/ou linhas de pobreza de cálculo mais complexo que podem inclusive variar de acordo com a composição dos domicílios – ver discussão em Soares (2009).

A maior dificuldade para construir uma série histórica está nas fontes de dados. Durante mais de quatro décadas, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi a principal fonte de informações sobre a distribuição de renda brasileira, não obstante limitações bem conhecidas, como a subestimação do público das transferências assistenciais – que serão tratadas adiante – e da renda dos mais ricos, entre outras (Souza, 2015; 2018). Em 2015, a PNAD foi descontinuada, cedendo lugar à PNAD Contínua, que adotou o formato de painel rotativo e trouxe inovações quanto ao desenho amostral, ao questionário e ao tratamento dos microdados.⁶

Não há dúvida de que a PNAD Contínua representou um salto de qualidade em relação à antiga PNAD, mas o preço a pagar foi a interrupção da série histórica, pois os resultados de ambas não são diretamente comparáveis. Diante disso, podemos encadear as estimativas, aproveitando o período de coexistência das duas pesquisas (2012-2015), ou preservar as séries originais e apresentá-las separadamente, identificando a fonte de dados. Neste texto, opto pela segunda opção em nome da transparência.

Além dessa quebra metodológica prevista, a pandemia de covid-19 provocou um terremoto estatístico completamente imprevisível. O Censo Demográfico 2020 foi adiado – também devido à falta de orçamento –, e o IBGE teve de reformular suas pesquisas domiciliares, substituindo as visitas presenciais da PNAD Contínua por entrevistas telefônicas e criando em paralelo a PNAD Covid-19 para coletar em alta frequência um conjunto resumido de informações.

Inevitavelmente, as incertezas aumentaram. As discrepâncias entre a PNAD Contínua e os registros administrativos chamaram a atenção, a taxa de aproveitamento da amostra caiu, e a mudança na coleta despertou preocupações de viés devido aos “inaudíveis” nas pesquisas telefônicas (Hecksher, 2021; IBGE, 2021c). Com isso, o IBGE resolveu antecipar para o terceiro trimestre de 2021 a nova calibração dos fatores de expansão da amostra (IBGE, 2021b). Ademais, a coexistência da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19 entre maio e novembro redundou em bases de dados com números diferentes para o período, algo natural devido às diferenças metodológicas entre ambas, inclusive quanto à data de referência das informações e à própria volatilidade introduzida pela pandemia.

Dessa forma, analiso neste texto os resultados para 2020 em separado para a PNAD Contínua Anual e para a PNAD Covid-19. Para especular sobre 2021 e 2022, lanço mão da PNAD Contínua Trimestral, que contempla sobretudo aspectos relacionados ao mercado de trabalho.

6. Para mais informações, ver IBGE (2015; 2021a, anexo I).

Por fim, em meio a tantas diferenças, todas essas pesquisas compartilham uma importante limitação para a análise da pobreza monetária: a subestimação das transferências sociais (Souza *et al.*, 2019, p. 12). Por exemplo, na antiga PNAD, o número de beneficiários do PBF era habitualmente entre 20% e 30% menor do que nos registros administrativos, tendência que persistiu na PNAD Contínua (Paiva, Sousa e Nunes, 2020; Souza *et al.*, 2019; Souza, Osorio e Soares, 2011) e se estendeu também para as estimativas para o AE. Assim, em 2020, a PNAD Contínua e a PNAD Covid-19 subestimam o volume de recursos transferidos pelo PBF e pelo AE em cerca de 40% e 20%, respectivamente.⁷ Esse padrão também se repete em outras pesquisas e em outros países, sem que suas causas no Brasil sejam totalmente compreendidas.

Embora alguns pesquisadores apliquem fatores de correção para harmonizar as pesquisas domiciliares com os registros administrativos (Paiva, Sousa e Nunes, 2020), a maior parte dos estudos analisa os dados do IBGE sem qualquer tipo de correção, uma vez que: i) esses procedimentos exigem pressupostos fortes – e impossíveis de validar – sobre a identificação dos beneficiários “faltantes”; ii) os resultados com as imputações não diferem substantivamente dos resultados com os dados originais; e iii) há discrepâncias entre pesquisas domiciliares e registros administrativos também para outras fontes de renda, sendo impossível corrigir todos os problemas. Por tudo isso, neste texto examino os dados da PNAD, da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19 tais como disponibilizados pelo IBGE.

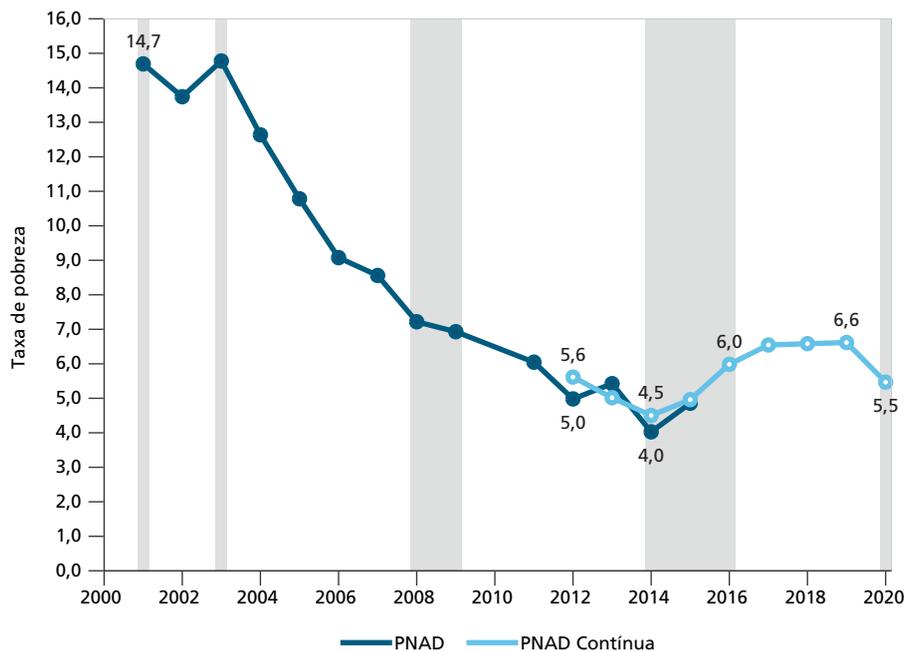
3 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Os gráficos 1 e 2 apresentam a evolução da pobreza no Brasil entre 2001 e 2020 para os dois indicadores mencionados anteriormente: o percentual da população com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha absoluta de PPC\$ 1,90/dia por pessoa (R\$ 157,00 mensais, em reais de dezembro de 2020) e a renda média dos 20% mais pobres da população.

7. Na PNAD Contínua Anual 2020, o valor anualizado do PBF e do AE soma pouco mais de R\$ 176 bilhões; na PNAD Covid-19, a soma dos meses de maio a novembro chega a cerca de R\$ 185 bilhões. Os números oficiais indicam despesa total de R\$ 305 bilhões com os dois programas em 2020, sendo R\$ 236 bilhões entre maio e novembro. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3ugSRRm>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

GRÁFICO 1

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa – Brasil (2001-2020)
(Em %)



Fontes: Microdados anuais PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua (2012-2020).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

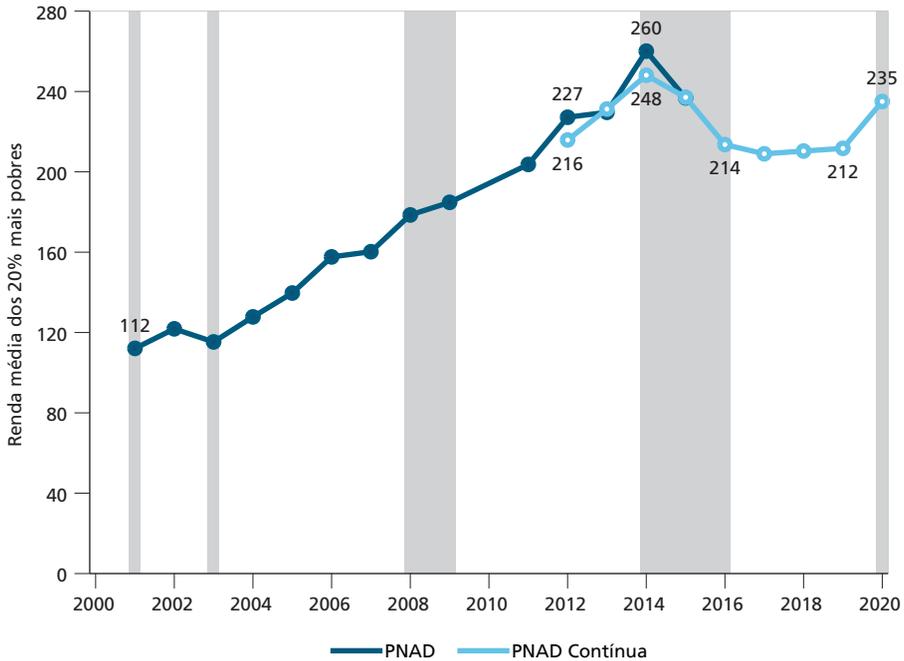
2. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

GRÁFICO 2

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres – Brasil (2001-2020)

(Em R\$ de 2020)



Fontes: Microdados anuais PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua (2012-2020).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

2. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

Em termos substantivos, os dois gráficos apontam na mesma direção. Seja para a definição mais restrita de PPC\$ 1,90/dia ou para o recorte mais amplo dos 20% mais pobres, a pobreza no Brasil patinou no início dos anos 2000 e entrou em queda livre e prolongada a partir de 2003, fenômeno inédito pelo menos desde a década de 1970. O quinquênio entre 2003 e 2008 registrou os avanços mais rápidos. A volta do crescimento econômico, o aquecimento do mercado de trabalho e a expansão das políticas redistributivas impulsionaram a bonança até 2014 (Barros *et al.*, 2007; Soares *et al.*, 2010; Souza *et al.*, 2019; Souza e Osorio, 2013). Não houve repique da pobreza durante a crise financeira internacional de 2008-2009, porém a redução subsequente foi cada vez mais lenta, refletindo a deterioração das condições políticas e econômicas. Entre 2012 e 2015, a PNAD e a PNAD Contínua divergem levemente quanto aos níveis, mas concordam quanto ao esgotamento do período de progresso.

A recessão de 2014-2016 inaugurou uma nova fase em que passamos a andar para trás. O mercado de trabalho afundou e a taxa de desemprego dobrou, com piores consequências para os grupos mais vulneráveis. Como a política social fracassou em conter a escalada da pobreza, o percentual de pobres subiu rapidamente, estabilizando-se em meio a uma recuperação econômica lenta e desigual (Barbosa, 2019; Barbosa, Souza e Soares, 2020; Ciaschi *et al.*, 2020; Corseuil e Franca, 2020; Costa, Barbosa e Hecksher, 2021; Foguel e Franca, 2018; Herdeiro e Menezes-Filho, 2021; IBGE, 2021a; Reis, 2017). A grande reviravolta, no entanto, veio em 2020. Surpreendentemente, no ano da pior pandemia em um século, com contração de quase 5% no produto interno bruto (PIB) *per capita*, a pobreza no Brasil diminuiu de forma relevante pela primeira vez em quase uma década.

Os números dão a magnitude dessas idas e vindas. Como dito, a linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia toma como referência alguns dos países mais pobres do mundo. Ainda assim, na virada do século, a antiga PNAD apontava quase 15% da população abaixo dessa linha, e os 20% mais pobres da população viviam com pouco mais de R\$ 110,00 *per capita* por mês. Entre 2003 e 2008, o percentual de pobres abaixo de PPC\$ 1,90/dia caiu pela metade – em média, 1,5 ponto percentual (p.p.) por ano – e a renda dos 20% mais pobres cresceu 9% ao ano. Os dois indicadores atingiram seu ápice em 2014: a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia bateu em 4%, menos de um terço do percentual estimado em 2001, enquanto a renda média dos 20% mais pobres ficou entre R\$ 250,00 e R\$ 260,00 – mais do que o dobro do observado no início do período.

O recrudescimento da pobreza a partir da recessão fez com que terminássemos os anos 2010 com taxas comparáveis às registradas entre 2009 e 2011. Ou seja, foi uma década perdida. Os otimistas de plantão podem comemorar que a maior parte dos ganhos desde 2003 foi preservada. Os pessimistas, por sua vez, podem justificar avaliações mais funestas com base no passado recente: no último ano antes da pandemia, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia estabilizou-se em quase 7%, e a renda dos 20% mais pobres permanecia 15% abaixo do pico de 2014. A retomada econômica foi lenta para o Brasil como um todo e inexistente para os mais pobres (Barbosa, Souza e Soares, 2020).

Seria razoável esperar números ainda piores em 2020. Contudo, a pandemia estimulou uma expansão sem precedentes – ainda que temporária – da política social, e a PNAD Contínua mostrou o melhor resultado em anos. A taxa de pobreza com a linha de PPC\$ 1,90/dia recuou 1,1 p.p., e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de bonança.⁸ Como veremos adiante, a explicação está

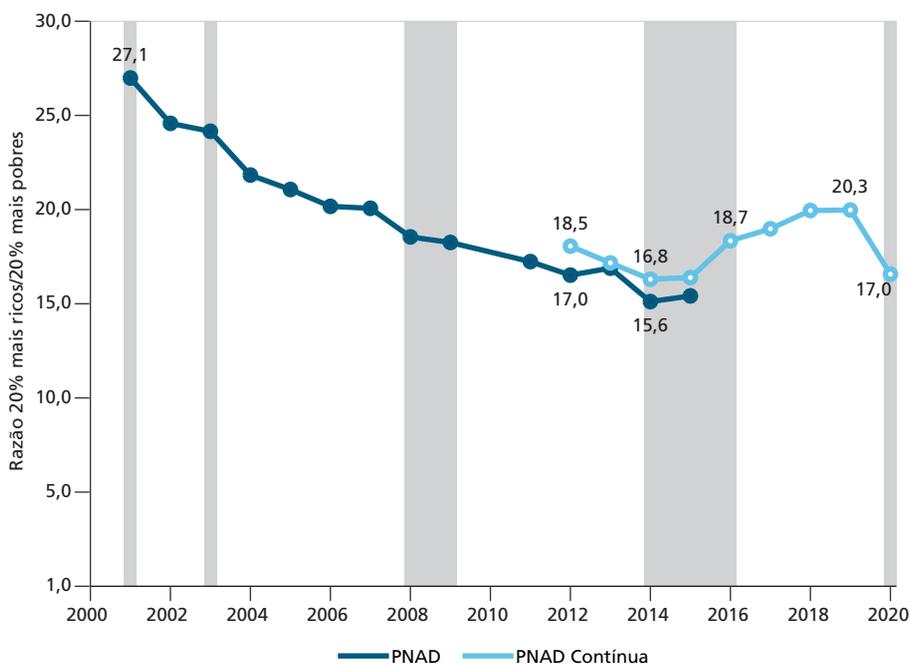
8. Os números do IBGE (2021a, p. 68) diferem das minhas estimativas devido a opções metodológicas, como a escolha de deflatores (ao contrário do IBGE, não uso deflatores regionais).

nas transferências do AE 2020, que produziram efeitos ainda maiores nos meses em que o benefício foi pago com o valor cheio de R\$ 600,00.⁹

Embora a desigualdade de renda não seja o foco deste texto, a comparação entre os rendimentos no topo e na base ilustra como a maré virou para os mais pobres. Para isso, o gráfico 3 traz a evolução da razão 20+/20-, isto é, a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, uma medida de desigualdade que só dá peso aos extremos da distribuição de renda e ignora tudo o que acontece com três quintos centrais da distribuição.

GRÁFICO 3

Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres (razão 20+/20-) – Brasil (2001-2020)



Fontes: Microdados anuais da PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua 2012-2020.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

2. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

9. Para facilitar a exposição, trato o AE original e o AE residual indistintamente como AE 2020. Mais detalhes sobre as diferentes iterações do programa são apresentados no apêndice A.

Em 2001, os 20% mais ricos ganhavam 27 vezes mais do que os 20% mais pobres; em 2014, essa razão na antiga PNAD foi de pouco menos de 16 vezes – valor ainda muito elevado, porém 40% menor. Pelo menos nas pesquisas domiciliares, o Brasil combinou crescimento e redistribuição.¹⁰ A recessão de 2014-2016 pôs fim ao processo, e a razão 20+/20- voltou a subir, visto que os mais pobres permaneceram no fundo do poço enquanto os mais ricos abocanharam quase todo o parco crescimento do período. O retrocesso nesse indicador foi até maior do que nos anteriores. Mais ainda, a razão 20+/20- deixa claro como 2020 destoou do passado recente: o gráfico 3 aponta recuo de 16% em relação a 2019, com o indicador retornando ao nível de 2013-2014.

Em resumo, a história do século XXI até agora é de progresso acelerado seguido por marcha ré. O saldo líquido desde 2001 continua positivo, o que não é muito reconfortante se considerarmos o elevado patamar inicial da pobreza e a trajetória desanimadora dos anos 2010. Resta, então, compreender melhor o que aconteceu nos últimos anos, em especial em 2020, para delinear as perspectivas de curto e médio prazo pós-pandemia.

4 O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NA RECESSÃO E NA PANDEMIA DE COVID-19

A recessão de 2014-2016 e a pandemia de covid-19 fulminaram o mercado de trabalho. Em meio a crises tão agudas, a resposta esperada em um sistema bem calibrado seria a expansão das transferências sociais para minimizar ou anular os efeitos negativos do ciclo econômico sobre a pobreza. No Brasil, passamos a contar com as ferramentas para isso a partir da institucionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e do PBF (Paiva *et al.*, 2020; 2021; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019). Na prática, porém, o comportamento das transferências foi muito distinto nas duas crises.

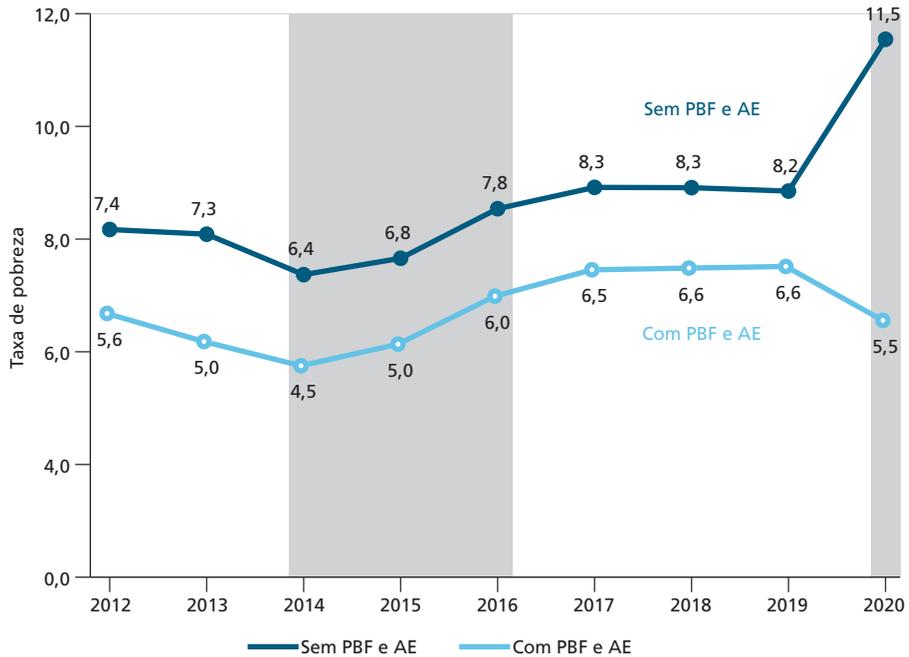
Os gráficos 4 e 5 apresentam novamente nossos dois principais indicadores de pobreza – o percentual da população abaixo de PPC\$ 1,90/dia *per capita* e a renda média dos 20% mais pobres, respectivamente – para o período 2012-2020, comparando as estimativas obtidas com e sem as transferências monetárias do PBF e do AE 2020.¹¹ Para não atrapalhar o fluxo da leitura, as principais características do PBF, que existiu entre outubro de 2003 e outubro de 2021, e do AE, criado em 2020 e recriado em 2021 em função da pandemia de covid-19, são descritas no apêndice A.

10. A queda na desigualdade nas pesquisas do IBGE foi posta em dúvida por estudos baseados no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que encontram mudanças menores na distribuição de renda e estabilidade na concentração de renda no topo (Medeiros, Souza e Castro, 2015a; 2015b; Morgan, 2018; Souza, 2018).

11. Ver também IBGE (2021a).

GRÁFICO 4

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (2012-2020)
(Em %)



Fontes: Para a primeira entrevista, microdados anuais PNAD Contínua (2012-2019); para a quinta entrevista, PNAD Contínua (2020).
Elaboração do autor.

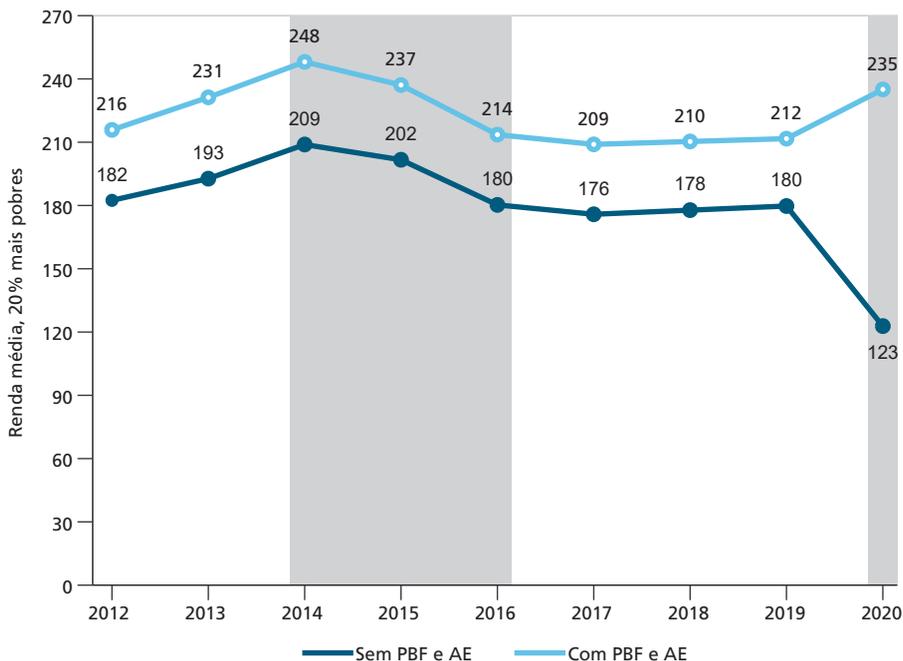
Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

2. O PBF existiu durante todo o período 2012-2020; o AE foi criado apenas em 2020 em função da pandemia de covid-19.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

GRÁFICO 5

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (2012-2020)
(Em R\$ de 2020)



Fontes: Para a primeira entrevista, microdados anuais PNAD Contínua (2012-2019); para a quinta entrevista, PNAD Contínua (2020).
Elaboração do autor.

- Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.
2. O PBF existiu durante todo o período 2012-2020. O AE foi criado apenas em 2020 em função da pandemia de covid-19.
3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica em ao menos um trimestre.

Nos dois gráficos, as diferenças nos níveis mostram que os programas funcionam: a cada ano, a pobreza é significativamente menor depois que incluímos as transferências. Entre 2012 e 2019, em média, os benefícios do PBF reduziam em 1,8 p.p. a taxa de pobreza para linha de PPC\$ 1,90/dia e aumentavam em 19% a renda média do quinto mais pobre da população.¹²

Só que nem tudo funciona a contento, e, na crise de 2014-2016, esse bom desempenho na comparação estática não se traduziu em efeitos dinâmicos positivos (Barbosa, Souza e Soares, 2020). Em vez de se expandir e amortecer o choque negativo, o PBF ficou estagnado quanto ao público atendido e encolheu em termos orçamentários, se levarmos em conta as perdas inflacionárias. Não à toa, entre 2014 e 2019, a taxa de pobreza com as transferências aumentou um pouco mais do que

12. Ver nota anterior sobre as discrepâncias em relação a IBGE (2021a, p. 68). Além disso, neste texto não incluo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre as transferências sociais analisadas.

a taxa de pobreza sem as transferências (2,1 p.p. *versus* 1,8 p.p.). Na prática, o PBF perdeu efetividade quando deveria ter sido prioritário para minimizar o sofrimento dos mais pobres. O programa acabou manietado por falta de recursos.

Em contraste, a resposta das transferências em 2020 foi radicalmente anticíclica devido à ousadia do Congresso Nacional, que elevou o valor e ampliou o escopo do AE em relação à proposta inicial, e à implementação relativamente rápida e eficaz do novo benefício. Como resultado, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia ultrapassaria 11% em 2020 sem o AE, uma elevação de mais de 3,0 p.p. em relação a 2019, o que levaria o Brasil a um nível próximo ao de 2004-2005. Felizmente, os resultados incluindo os benefícios do AE vão na direção contrária: ao invés de subir, a taxa de pobreza caiu de modo substancial pela primeira vez em muitos anos. Os 20% mais pobres também se beneficiaram muito. Sem o AE, a renda média desse grupo despencaria 32% em comparação com 2019, colapsando para níveis semelhantes aos de 2001-2002; com o AE, houve alta de 11%.

É possível que os efeitos do AE em 2020 tenham sido ainda maiores. Como dito na seção 2, pesquisas domiciliares tendem a subestimar as transferências assistenciais aqui e alhures, e o grau de subestimação do AE na PNAD Contínua é maior do que para a série histórica do PBF e do que para o próprio auxílio na PNAD Covid-19. As razões para isso incluem o ineditismo do programa e das condições sanitárias em 2020, bem como o próprio desenho da PNAD Contínua, que gera dados anualizados a partir de entrevistas realizadas ao longo do ano todo. Como o AE 2020 foi pago de forma concentrada em poucos meses – e com valores decrescentes depois de setembro, como se vê no apêndice A –, a anualização dilui seus efeitos.

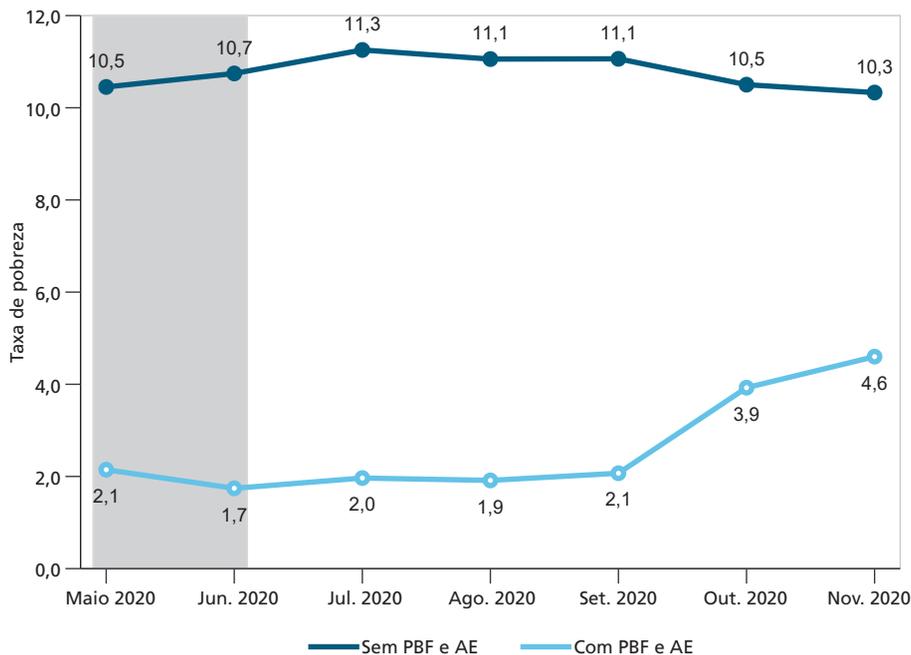
Por isso, os gráficos 6 e 7 mostram a evolução mensal da pobreza entre maio e novembro de 2020 na PNAD Covid-19. Os números não são diretamente comparáveis aos anteriores, mas servem para apresentar a enormidade dos efeitos do AE nos primeiros meses da pandemia.¹³ No período até setembro, quando o auxílio foi pago com o valor de R\$ 600,00, a inclusão do benefício reduziu a taxa de pobreza a PPC\$ 1,90/dia em 9 p.p. e elevou em 160% a renda média dos 20% mais pobres. Nesses meses iniciais da covid-19 no Brasil, o AE transformou potenciais repiques históricos na pobreza em prováveis mínimos históricos.¹⁴

13. A PNAD Covid-19 contemplou apenas domicílios com telefone que já estavam na amostra da PNAD Contínua e que o IBGE conseguiu localizar para entrevistas entre maio e novembro de 2020. Ver mais informações em Hecksher (2021).

14. Os números são ainda mais eloquentes quando consideramos os rendimentos efetivos do trabalho. No texto, apresento resultados somente para os rendimentos habituais por motivos de espaço.

GRÁFICO 6

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (maio-nov. 2020)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

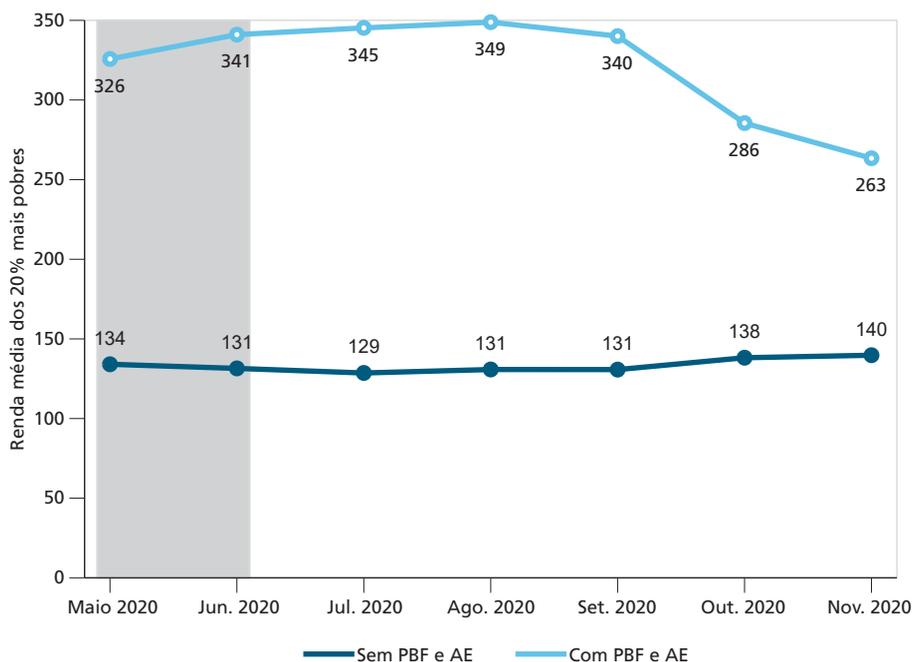
Obs.: Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

O AE foi prorrogado em setembro de 2020, estendendo-se até o fim do ano com o pagamento de parcelas de R\$ 300,00, metade do valor original. Com isso, as estatísticas de pobreza sem as transferências tiveram leve queda de quase 1,0 p.p. entre setembro e novembro, ao passo que a pobreza pós-transferências subiu rapidamente. A explicação é simples: a contração no AE foi mais rápida do que o crescimento da renda provocado pela breve recuperação econômica. Na comparação entre novembro e agosto – auge das transferências do AE –, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia subiu quase 3,0 p.p., chegando perto de 5%, e a renda média dos 20% mais pobres encolheu quase 25%.

GRÁFICO 7

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (maio-nov. 2020)

(Em R\$ de 2020)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.

Esses resultados despertam preocupação sobre as condições sociais em 2021 e em 2022. Anedoticamente, basta andarmos pelas grandes capitais ou acompanharmos a cobertura diária da imprensa para nos defrontarmos com o aumento da miséria. Infelizmente, ainda não há dados para confirmarmos o fenômeno, visto que a PNAD Covid-19 foi encerrada em novembro de 2020, e os microdados anualizados da PNAD Contínua 2021 só devem ser divulgados no fim de 2022. Por isso, a seção 5 recorre a informações a respeito da remuneração do trabalho para especular sobre a situação de 2021 em diante.

5 PALPITES PARA 2021 E ALÉM

A renda dos mais pobres depende principalmente do mercado de trabalho e das transferências assistenciais (Souza e Osorio, 2013). Nos dois casos, há motivos para temer a escalada da pobreza em 2021 e em 2022. Por um lado, a recuperação em 2021 apenas trouxe o PIB de volta ao patamar de 2019, e as perspectivas

para 2022 sugerem uma quase estagnação;¹⁵ por outro, o AE expirou em 2020, retornando com público e benefícios mais restritos a partir de abril de 2021, até finalmente ser encerrado de vez no fim do ano e substituído pelo PAB, programa sucessor do antigo PBF (apêndice A). Embora o impacto fiscal do AE original fosse reconhecidamente insustentável no médio ou longo prazos, o risco é que sua contração tenha sido mais rápida do que a retomada do mercado de trabalho, revertendo os bons resultados da PNAD Contínua 2020, algo já sugerido pelos dados da PNAD Covid-19 (gráficos 6 e 7).

A PNAD Contínua Trimestral oferece material para especularmos, pelo menos no que diz respeito ao mercado de trabalho, que responde por cerca de 70% da renda nos microdados anualizados. Apesar de não captar os rendimentos não oriundos do trabalho, esses dados são úteis porque são publicados com mais rapidez e maior frequência.

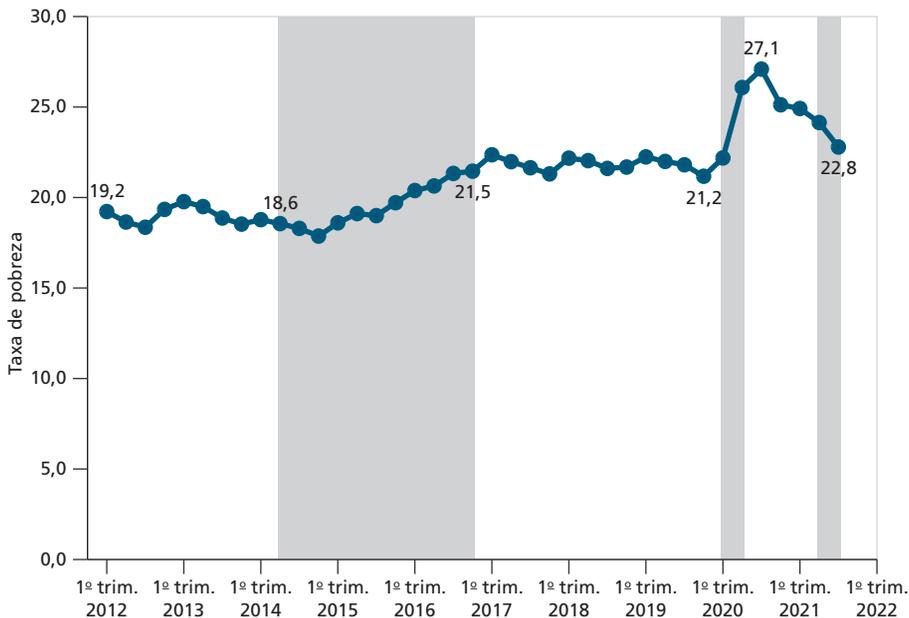
Os gráficos 8 e 9 analisam a distribuição da remuneração do trabalho *per capita* para toda a população, inclusive domicílios sem nenhum trabalhador ativo. O gráfico 8 apresenta a taxa de pobreza a PPC\$ 1,90/dia para essa distribuição do início de 2012 ao terceiro trimestre de 2021. Evidentemente, os percentuais são muito superiores aos observados anteriormente, uma vez que muitas famílias dependem majoritariamente de outros rendimentos – em especial os benefícios previdenciários – para se sustentar. Logo, o gráfico 8 poderia ser interpretado como o “teto” da pobreza considerando apenas o mercado de trabalho.

Mais do que os níveis, o que importa aqui é a trajetória. Antes da pandemia, a tendência no gráfico 8 replica razoavelmente bem a dos gráficos 1 e 4, com queda na taxa de pobreza entre 2012 e 2014 e aumento durante a recessão e relativa estabilidade até 2019. O choque da covid-19 aparece com a elevação em 6,0 p.p. ao longo de 2020, seguido por declínio paulatino. Até o terceiro trimestre de 2021, entretanto, a pobreza para a renda do trabalho ainda estava 1,5 p.p. acima do percentual pré-pandemia e mais de 4,0 p.p. acima do mínimo da série histórica (quarto trimestre de 2014).

15. O PIB brasileiro encolheu 3,9% em 2020 e subiu 4,6% em 2021, somando R\$ 8,679 trilhões, valor apenas 0,6% maior do que o de 2019 (em reais de 2021). Segundo o Boletim Focus, no final de março, a expectativa de mercado era de crescimento do PIB de apenas 0,5% em 2022, 1,3% em 2023 e 2,0% em 2024 e 2025. Devido ao crescimento populacional, esses números significam que em 2021 o PIB *per capita* continuava 0,9% abaixo do nível em 2019 e que haverá nova queda em 2022, de modo que somente em 2024 o PIB *per capita* superaria o patamar pré-pandemia. Mesmo assim, caso essas previsões se confirmem, chegaríamos a 2025 com PIB *per capita* ainda 5% abaixo do pico histórico registrado em 2013. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/37fBwfj>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

GRÁFICO 8

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia e por pessoa considerando apenas a remuneração do trabalho *per capita* – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2021)
(Em %)



Fonte: Microdados trimestrais da PNAD Contínua.

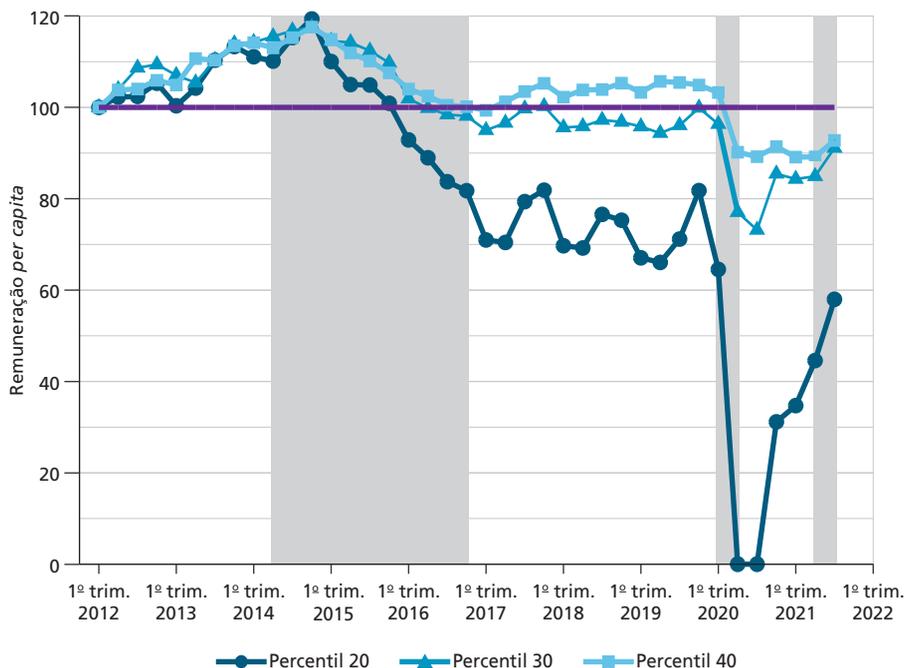
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

2. As áreas sombreadas indicam trimestres em recessão técnica.

O gráfico 9 descreve a evolução dos percentis 20, 30 e 40 da distribuição dos rendimentos do trabalho *per capita*. Esses percentis foram selecionados pela comparação entre as duas distribuições (trabalho *per capita* e renda total *per capita*) nos dados anuais de 2019. Assim, antes da pandemia, metade dos 20% mais pobres na distribuição total estava abaixo do percentil 20 da distribuição da renda do trabalho *per capita* e todos estavam abaixo do percentil 40. Logo, a evolução dos percentis 20, 30 e 40 na distribuição de renda do trabalho *per capita* oferece pistas sobre a trajetória da pobreza na distribuição da renda total, ainda que a correlação não seja perfeita. Para facilitar a visualização, os valores de cada série no gráfico 9 foram expressos com referência ao primeiro trimestre de 2012.

GRÁFICO 9
Percentis selecionados da distribuição dos rendimentos do trabalho *per capita* – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2021)



Fonte: Microdados trimestrais da PNAD Contínua.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Rendimentos foram deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais, e convertidos em múltiplos do trimestre de referência (1º trim. 2012).

2. As áreas sombreadas indicam trimestres em recessão técnica.

3. O primeiro trimestre de 2012 corresponde a 100.

De novo, vê-se, no gráfico 9, boa aderência à trajetória retratada nos gráficos 2 e 5: nas três séries, há aumento de cerca de 20% entre 2012 e o pico em 2014, com forte declínio depois. Para os percentis 30 e 40, a crise derrubou a renda de volta ao nível de 2012, no qual permaneceu até o fim de 2019; para o percentil 20, a crise foi mais grave, com estabilização dos rendimentos do trabalho *per capita* em valor entre 20% e 30% menor do que no início da década.

A pandemia transformou a estagnação em mais perdas. A queda no nível de ocupação fez a renda no percentil 20 chegar a zero na primeira metade de 2020 – ou seja, no pior momento, pelo menos 20% da população vivia em famílias sem nenhum rendimento do trabalho – e, mais uma vez, a retomada posterior foi insuficiente para restabelecer os valores de 2019. Por consequência, a remuneração do percentil 20 da distribuição da renda do trabalho *per capita* no terceiro trimestre de 2021 era só 60% do registrado no início de 2012.

Como o choque da covid-19 sobre os mais pobres incidiu principalmente sobre o nível de ocupação, as perdas nos percentis 30 e 40 foram menores, apesar de ainda significativas. As duas séries mostram quedas de 15% a 20% ao longo de 2020. A retomada em 2021 tampouco compensou o arrocho. No terceiro trimestre de 2021, os percentis 30 e 40 estavam cerca de 10% abaixo dos valores pré-pandemia, que, por sua vez, eram similares aos observados no início de 2012.

Em conjunto, esses dados permitem alguns palpites sobre a distribuição de renda total *per capita*. Primeiro, é provável que as taxas de pobreza em 2021 e 2022 sejam superiores às de 2020, pois o mercado de trabalho segue hostil aos mais pobres, sem repor completamente os prejuízos da covid-19, e as transferências do AE 2021 e do PAB em 2022 não fazem sombra ao gigantismo do AE 2020.

Segundo, na ausência de novos terremotos econômicos ou quebras metodológicas, é improvável que a PNAD Contínua Anual revele uma disparada colossal da pobreza nos últimos dois anos. Por exemplo, é difícil imaginar que a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia ultrapasse a barreira dos dois dígitos, algo só visto nas estimativas de 2020 que excluem as transferências assistenciais. Para isso, o mercado de trabalho precisaria até piorar em relação a 2020, visto que o AE 2021 e o PAB em 2022 podem não ser tão grandes quanto o AE 2020, mas tampouco são insignificantes. Felizmente, o gráfico 9 sugere que isso não ocorreu em 2021, pelo contrário, de modo que a marca simbólica de 10% de pobreza não deve ser superada. No momento, é mais seguro apostar que voltamos à situação (ruim) de 2019, ou algo perto disso.

Terceiro, as perspectivas para 2023 em diante levantam dúvidas sobre a erradicação da pobreza extrema até o fim da década. Decerto, a missão não é impossível. Caso os palpites anteriores se concretizem, teríamos sete anos para reduzir a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia de 7% para algo abaixo de 3% para atender aos critérios de erradicação do Banco Mundial, e, como vimos, já fizemos mais do que isso nos anos 2000. O problema maior é que há poucas esperanças de crescimento acelerado e há anos o mercado de trabalho vem deixando os mais pobres para trás. Uma nova expansão das transferências assistenciais também parece fora de questão diante do aperto fiscal. Pelo contrário, 2023 já começará sob ameaça de grande retrocesso no combate à pobreza, uma vez que o benefício extraordinário que garante pelo menos R\$ 400,00 mensais às famílias do PAB só tem vigência prevista até o fim de 2022. Se o benefício expirar, o valor médio das transferências cairá quase pela metade e nova elevação das taxas de pobreza será praticamente inevitável.

6 CONCLUSÃO

Metade do prazo previsto para o cumprimento da Agenda 2030 já passou e, até agora, seguimos na contramão do objetivo de erradicação da pobreza extrema. A guinada desde a recessão de 2014-2016 foi tremenda: depois de um período de avanços,

em que a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia caiu de 15% para menos de 5% e a renda dos 20% mais pobres mais do que dobrou, os indicadores deram um cavalo de pau e retrocederam a níveis vistos pela última vez há uma década.

De início, a pandemia de covid-19 exacerbou as dificuldades crescentes dos mais pobres no mercado de trabalho, o que não se fez sentir nos indicadores agregados em 2020 devido à ampliação sem precedentes das transferências sociais não contributivas no Brasil. Graças ao AE, possíveis repiques históricos na pobreza foram convertidos em prováveis mínimos históricos, pelo menos nos meses mais críticos do início da pandemia. Infelizmente, a persistência da crise sanitária e econômica e o escopo mais limitado do PAB sugerem que os números para 2021 e 2022, quando disponíveis, podem ser tão ruins quanto os de 2019. No pior cenário, caso a situação econômica degrida e o benefício extraordinário do PAB não seja prorrogado, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia poderia voltar aos dois dígitos.

Não obstante, erradicar a pobreza extrema até 2030 ainda é possível. Só não vai ser fácil. Teremos que progredir entre 2023 e 2030 em ritmo próximo ao de 2004 e 2014, e provavelmente sem a ajuda de um cenário externo favorável. Dependendo da situação, talvez tenhamos que dar saltos ainda maiores no combate à pobreza.

De um jeito ou de outro, o imperativo no curto prazo é preservar os bons números de 2020 e reverter o retrocesso da segunda metade dos anos 2010. Dada a fragilidade do mercado de trabalho, principalmente para os mais pobres, é difícil fugir à conclusão de que as transferências sociais não contributivas – nos moldes do PBF e, hoje, do PAB – precisarão desempenhar papel ainda maior.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 67, p. 59-70, out. 2019.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa emergencial de preservação do emprego e da renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 69, p. 65-79, jul. 2020.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2610).

BARROS, R. P. *et al.* **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2007. (Texto para Discussão, n. 1256).

CIASCHI, M. *et al.* **A reversal in shared prosperity in Brazil: Brazil's poverty and inequality since the 2014-2016 domestic crisis.** Washington: World Bank, 31 July 2020. (Poverty and Equity Global Practice, LAC, Report n. 1).

CODACE – COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS. **Comunicado de datação de ciclos mensais brasileiros.** Rio de Janeiro: Codace, jun. 2020. Disponível em <<https://bit.ly/3O071Oo>>.

CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. P. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 70, p. 93-104, set. 2020.

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. de H.; HECKSHER, M. D. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2684).

FERREIRA, F. H. G. *et al.* A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results. **The Journal of Economic Inequality**, v. 14, n. 2, p. 141-172, 2016.

FOGUEL, M.; FRANCA, M. P. A sensibilidade do desemprego às condições da economia para diferentes grupos de trabalhadores. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, p. 71-79, out. 2018.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, May 1984.

HECKSHER, M. **Inaudíveis:** quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. Brasília: Ipea, jun. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 95).

HERDEIRO, R.; MENEZES-FILHO, N. **Tendências recentes no mercado de trabalho brasileiro (2012-2021).** São Paulo: Insper, 2021. (Policy Paper, n. 61).

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *In:* HENRIQUES, R. (Ed.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 81-108.

HOFFMANN, R.; JESUS, J. G. **A contribuição de onze parcelas para a desigualdade da distribuição da renda domiciliar per capita no Brasil e a relevância do auxílio emergencial na redução da desigualdade em 2020.** Rio de Janeiro: Iepe; Casa das Garças, jan. 2021. (Texto para Discussão, n. 69).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 24 nov. 2015. (Nota Técnica).

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a.

_____. **Sobre a alteração do método de calibração dos fatores de expansão da PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. (Nota Técnica, n. 4/2021).

_____. **Sobre os rendimentos de todas as fontes de 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 19 nov. 2021c. (Nota Técnica, n. 5/2021).

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impacto do novo auxílio emergencial sobre a pobreza e a desigualdade.** São Paulo: Insper, 2021. (Policy Paper, n. 55).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015a.

_____. The stability of income inequality in Brazil, 2006-2012: an estimate using income tax data and household surveys. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015b.

MORGAN, M. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil:** new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Brasília: IPC-IG, Feb. 2018. (Working Paper, n. 165).

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil:** o impacto do auxílio emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 10).

NERI, M. **Qual foi o impacto imediato da pandemia de covid sobre as classes econômicas brasileiras?** Rio de Janeiro: FGV Social, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LSXZAS>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

_____. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia.** Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3NYYOKo>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. de. **Eradicar a pobreza extrema:** um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

PAIVA, L. H. *et al.* Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o cadastro único em resposta à covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1097-1110, jul.-ago. 2020.

_____. **A reformulação das transferências de renda no Brasil:** simulações e desafios. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2701).

PAIVA, L. H.; COTTA, T. C.; BARRIENTOS, A. Brazil's Bolsa Familia programme. *In:* COMPTON, M. E.; HART, P. T. (Ed.). **Great policy successes.** Nova York; Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 21-41.

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F. de; NUNES, H. M. P. **A focalização do programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).** Brasília: Ipea, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 2567).

REIS, M. C. Como as condições do mercado de trabalho influenciam as transições do desemprego para o emprego? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** n. 63, p. 39-45, out. 2017.

ROCHA, S. (Org.). **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza:** objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília: Ipea, fev. 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

SOARES, S. S. D. *et al.* Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In:* CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Ed.). **Bolsa Família, 2003-2010:** avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. p. 27-52.

SOUZA, P. H. G. F. de. A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre censos, PNADs e POFs. **Revista Brasileira de Estudos de População,** v. 32, n. 1, p. 165-188, 2015.

_____. (Org.). **Uma história de desigualdade:** a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013. São Paulo: Hucitec Editora; Anpocs, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. de *et al.* **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade:** um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. *In:* CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 139-156.

SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. **Uma metodologia para simular o programa Bolsa Família.** Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Ed.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2022. No prelo.

APÊNDICE A

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, O AUXÍLIO EMERGENCIAL E O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: DESENHO E CARACTERÍSTICAS¹⁶

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003 para unificar os programas setoriais de transferência de renda com condicionalidades iniciados pelo governo federal a partir de 2001. O programa foi encerrado em novembro de 2021, dando lugar ao Programa Auxílio Brasil (PAB). Durante sua existência, o PBF transferiu benefícios mensais a famílias extremamente pobres (independentemente da composição familiar) e pobres (com crianças entre seus membros), que deveriam cumprir condicionalidades em saúde e educação como contrapartida. Em 2021, o benefício médio mensal por família estava em torno de R\$ 190,00.

Com a pandemia, em abril de 2020, foi criado o Auxílio Emergencial (AE), que previa o pagamento de três parcelas mensais de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 para trabalhadores informais de baixa renda com 18 anos ou mais. Posteriormente, o número de parcelas subiu para cinco, com os mesmos critérios e valores. Com o esgotamento das parcelas, em setembro de 2020, o governo federal instituiu o AE residual, com benefícios mais modestos (R\$ 300,00 ou R\$ 600,00) até dezembro daquele ano.¹⁷

Devido à persistência da pandemia, em março de 2021, depois de dois meses de hiato, o governo federal criou o AE 2021. Os critérios de focalização não mudaram significativamente em relação ao AE residual, mas houve nova redução nos benefícios, que ficaram entre R\$ 150,00 e R\$ 375,00. Mais uma vez, houve prorrogação, com extensão de quatro para sete parcelas, com manutenção de critérios e valores.

O AE terminou em definitivo em novembro de 2021, mês em que entrou em operação o PAB, que substituiu o PBF. O PAB segue os moldes do PBF no que diz respeito à focalização (famílias extremamente pobres e pobres), às condicionalidades e a outros aspectos, com modificações no desenho e nos valores dos benefícios, além de atualização das linhas utilizadas para definir a pobreza e a extrema pobreza. Em dezembro de 2021, o governo federal expandiu temporariamente o PAB com a criação do AE Benefício Extraordinário, que garante valor mensal mínimo de R\$ 400,00 por família até dezembro de 2022.

O quadro A.1 resume essas e outras informações essenciais sobre os programas.

16. A breve descrição dos programas neste apêndice baseia-se fortemente em Bartholo, Paiva e Souza (2022).

17. No texto, para simplificar a exposição, trato o AE original e AE residual indiscriminadamente como AE 2020, observando a redução de público e valores conforme a necessidade.

QUADRO A.1
Principais características do PBF, do AE e do PAB

	PBF	AE	AE residual	AE 2021	PAB
Legislação	MP nº 13/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004	Lei nº 13.982/2020	MP nº 1.000/2020	MP nº 1.039/2021	MP nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021
Vigência	Outubro de 2003 a outubro de 2021	Abril de 2020 a agosto de 2020	Setembro de 2020 a dezembro de 2020	Abril de 2021 a outubro de 2021	Novembro de 2021 aos dias atuais
Elegibilidade	Trabalhadores informais e desempregados desde que: <ul style="list-style-type: none"> • maiores de 18 anos ou mães adolescentes; • sem emprego formal; • não titulares de benefícios previdenciários e afins; • com renda <i>per capita</i> até 0,5 SM ou renda total até 3,0 SMs; e • tenham renda tributável em 2018 inferior a R\$ 28.559,70. Famílias em extrema pobreza (renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 89/mês) e famílias em pobreza (renda entre R\$ 89 e R\$ 178/mês).	Beneficiários do AE que continuam atendendo aos critérios anteriores e que: <ul style="list-style-type: none"> • se encaixem nos limites de isenção e não sejam dependentes de declarantes do imposto de renda para o ano-calendário 2019; • não estejam presos em regime fechado; e • possuam CPF regular. 	Beneficiários do AE e do AE residual elegíveis em dezembro de 2020 que continuam atendendo aos critérios anteriores e que: <ul style="list-style-type: none"> • tenham renda <i>per capita</i> até 0,5 SM e renda total até 3,0 SMs; • não estejam com o AE ou o AE residual cancelados; e • não recebam bolsas de estudo de órgãos públicos. 	Beneficiários do AE e do AE residual elegíveis em dezembro de 2020 que continuam atendendo aos critérios anteriores e que: <ul style="list-style-type: none"> • tenham renda <i>per capita</i> até 0,5 SM e renda total até 3,0 SMs; • não estejam com o AE ou o AE residual cancelados; e • não recebam bolsas de estudo de órgãos públicos. 	Famílias em extrema pobreza (renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 105/mês) e famílias em pobreza (renda entre R\$ 105 e R\$ 210/mês).
Benefícios mensais	Benefícios variáveis: R\$ 41,00 para gestantes, nutrizes e jovens de 0 a 15 anos (até cinco por família) e R\$ 48,00 para jovens de 16 e 17 anos (até três). Benefício básico: R\$ 89,00 por família (somente extremamente pobres). Benefício para superação de extrema pobreza: igual ao hiato remanescente de extrema pobreza (se houver).	Cinco parcelas de R\$ 600,00, com limite de dois benefícios por família (R\$ 1.200,00); mulheres provedoras de famílias monoparentais fazem jus a duas cotas (R\$ 1.200,00).	Quatro parcelas de R\$ 300,00, com limite de dois benefícios por família (R\$ 600,00); mulheres provedoras de famílias monoparentais fazem jus a duas cotas (R\$ 600,00).	Sete parcelas de R\$ 250,00, com limite de um benefício por família; mulheres provedoras de famílias monoparentais recebem R\$ 375,00 e beneficiários em famílias unipessoais recebem apenas R\$ 150,00.	Benefício da primeira infância: R\$ 130,00 por crianças menores de 36 meses (sem limites por família). Benefício de composição familiar: R\$ 65,00 por gestantes, nutrizes ou pessoas entre 3 e 21 anos incompletos (sem limites por família). Benefício para superação de extrema pobreza: igual ao hiato remanescente de extrema pobreza (se houver). Benefício extraordinário: complemento para alcançar R\$ 400,00 por família (até dezembro de 2022).

(Continua)

(Continuação)

	PBF	AE	AE residual	AE 2021	PAB
Condicionalidades	Educação e saúde	Não há	Não há	Não há	Educação e saúde
Beneficiários	13,8 milhões de famílias	66,4 milhões de pessoas	51,1 milhões de pessoas	39,4 milhões de pessoas	18,0 milhões de famílias
Orçamento anual	R\$ 31,1 bilhões	R\$ 231,5 bilhões	R\$ 63,6 bilhões	R\$ 59,5 bilhões	R\$ 86,9 bilhões (R\$ 45,7 bilhões sem o benefício extraordinário)
Benefício médio mensal	R\$ 188,00 por família	R\$ 697,00 por beneficiário	R\$ 312,00 por beneficiário	R\$ 216,00 por beneficiário	R\$ 410,00 por família (R\$ 217,00 por família sem o benefício extraordinário)

Fontes: Portal VisData e Bartholo, Paiva e Souza (2022).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Para o PBF, o quadro lista os critérios em vigor no momento de sua extinção, mas o público atendido, o orçamento anual e o benefício médio correspondem a 2019, último ano em que o programa operou sem a concorrência do AE. No caso das três iterações do AE, o quadro inclui apenas os critérios de elegibilidade mais relevantes. Os números relativos aos beneficiários correspondem à média das parcelas. Para o PAB, o público atendido e o benefício médio referem-se a março de 2022, e o orçamento anual equivale à atualização das despesas no primeiro trimestre de 2022.

2. MP – Medida Provisória; SM – salário mínimo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Andrey Tomimatsu

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

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL