

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 22 – PROGRAMAS FEDERAIS DE MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E GARANTIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA EM 2020: PANORAMA GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO E COBERTURA
<b>Autores(as)</b>	Felipe Mendonça Russo Sandro Pereira Silva Carlos Henrique Corseuil
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-042-4/capitulo22">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-042-4/capitulo22</a>

<b>Título do livro</b>	IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MERCADO DE TRABALHO E NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL
<b>Organizador(es)</b>	Sandro Pereira Silva Carlos Henrique Corseuil Joana Simões Costa
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-042-4
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-042-4">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-042-4</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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.

## PROGRAMAS FEDERAIS DE MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E GARANTIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA EM 2020: PANORAMA GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO E COBERTURA<sup>1</sup>

Felipe Mendonça Russo<sup>2</sup>  
Sandro Pereira Silva<sup>3</sup>  
Carlos Henrique Corseuil<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Com a propagação confirmada de casos de covid-19 no Brasil a partir de fevereiro de 2020, um conjunto de medidas passou a ser considerado por agentes públicos e privados para conter a velocidade de propagação da infecção, incluindo fechamento de escolas e comércio, restrição a atividades comerciais e, nos casos mais extremos, imposição de limites à movimentação da população. Essas medidas, somadas à morbidade e à mortalidade da pandemia em si, resultaram em grande impacto na economia nacional, e mais particularmente na dinâmica do mercado de trabalho.

Em 20 de março de 2020, foi assinado o Decreto Legislativo (DLG) nº 6, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e determinou a validade de seus efeitos até 31 de dezembro do mesmo ano. Desde então, diversas decisões políticas foram implementadas na esfera federal pelos poderes Executivo e Legislativo para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da covid-19 e suas consequências na sociedade, a exemplo do que já vinha ocorrendo ao redor do mundo.

Segundo Pires (2020), as autoridades sanitárias internacionais têm convergido no sentido da implementação de medidas, que, de maneira esquemática, podem ser agrupadas sob três grandes estratégias: i) recomendação ou determinação do isolamento e do distanciamento social, incluindo fechamento de comércio, afastamento social e *lockdown*; ii) ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde; e iii) formas de apoio econômico a cidadãos, famílias e empresas.

---

1. Originalmente publicado como: Russo, F.; Silva, S. P.; Corseuil, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, ano 27, n. 71, p. 83-99, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3aTnWDk>>.

2. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), lotado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

É possível identificar ações tomadas desde então pelo poder estatal brasileiro que permeiam ambas as estratégias citadas. Entretanto, tais ações se desdobram em distintos instrumentos de política pública.<sup>5</sup>

Neste texto, a análise se concentra nas ações governamentais associadas ao terceiro tipo.<sup>6</sup> O texto está dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2, é abordado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; na seção 3, o Programa de Auxílio Emergencial é o foco da análise. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

## 2 PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

A deliberação governamental, com vistas a favorecer a manutenção de postos de trabalho formais nas empresas brasileiras durante a crise pandêmica, surgiu após um percurso de disputas políticas, que podem ser ilustradas pelo conjunto de medidas provisórias (MPs) editadas sobre o tema pelo Executivo federal. A primeira foi a MP nº 927, editada no dia 22 de março de 2020, cujo preâmbulo dizia dispor sobre medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública. Na prática, ela estabelecia algumas aberturas para a preponderância do acordo individual ou coletivo sobre as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), respeitando os limites da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Entre as ingerências, a MP nº 927/2020 autorizou uma série de medidas a ser tomadas pelas empresas durante a conjuntura de crise, tais como: suspensão da exigibilidade do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pelos empregadores, referente às competências de março, abril e maio de 2020; adoção de teletrabalho; antecipação das férias anuais por ato unilateral da empresa; concessão de férias coletivas; estabelecimento de banco de horas para compensação até dezoito meses a contar do fim da situação de calamidade; e suspensão da fiscalização do trabalho por seis meses. Também foi outorgada às empresas a possibilidade de suspender o contrato de trabalho por até quatro meses (art. 18) sem necessidade de acordo coletivo prévio.

Contudo, a MP nº 927/2020 foi objeto de diversas críticas, pois desconsiderava a participação dos sindicatos nas celebrações de contratos individuais por parte das empresas com seus empregados, sob a justificativa da manutenção do vínculo de

---

5. Sobre o conceito de instrumento de política pública e uma categorização dos primeiros atos tomados pelo poder Executivo federal brasileiro no âmbito da pandemia da covid-19, ver Koga *et al.* (2019).

6. Vale destacar que as diversas propostas que surgiram, inclusive no âmbito do próprio Ipea, envolviam ações como zerar a fila de solicitação do Programa Bolsa Família (PBF) em todo o país, instituir um benefício extraordinário durante o período de calamidade, expandir o abono salarial, criar programas de crédito subsidiado para pequenas e médias empresas que garantissem a manutenção de seus empregados e compras públicas de alimentos para a manutenção da renda de agricultores familiares (Paiva *et al.*, 2020; Silva, Amorim e Russo, 2020; Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Valadares *et al.*, 2020). Para acessar o conjunto de estudos produzidos pelo Ipea sobre as várias dimensões de desafios perante o cenário de pandemia da covid-19, ver: <<https://bit.ly/3xLj36s>>.

emprego, ainda que não houvesse uma obrigação efetiva de mantê-lo. Ademais, também não havia previsão de qualquer forma de remuneração no período aos trabalhadores submetidos à suspensão de contrato, salvo benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador, tais como plano de saúde, vale-refeição ou bolsa para participação em algum programa de qualificação profissional durante o período. Como resultado, o governo federal voltou atrás no dia seguinte e editou a MP nº 928, de 23 de março de 2020, que se restringia basicamente a revogar o art. 18 da MP nº 927/2020, que tratava justamente da suspensão de contrato de trabalho sem compensação monetária ao trabalhador.

A nova proposta veio na forma da MP nº 936, editada em 1º de abril de 2020, com um conjunto de medidas que forneceu as bases para o denominado Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.<sup>7</sup> Originalmente com prazo de noventa dias, os efeitos da lei foram estendidos até 31 de dezembro (240 dias),<sup>8</sup> tendo como principais medidas o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) e a permissão da redução proporcional de jornada de trabalho, de salário e da suspensão temporária do contrato de trabalho.

Conforme comentado em Costa e Reis (2020), diversos países implementaram programas similares, conhecidos na literatura internacional como *working share* ou *short-time-work*, motivados por experiências anteriores para o enfrentamento da crise internacional de 2008-2009. Mesmo o Brasil já havia experimentado uma iniciativa com motivação semelhante no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), criado em 2015 como medida para enfrentar a crise recessiva à época.<sup>9</sup>

As possibilidades de redução da jornada por acordo individual contempladas no BEm foram restritas aos seguintes percentuais: 25%, 50% e 70%.<sup>10</sup> Os trabalhadores susceptíveis ao programa seriam aqueles que atendessem algum desses requisitos: i) salários até R\$ 2.090,00 em empresas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões (que corresponde ao limite máximo de enquadramento do Simples Nacional); ii) salários até R\$ 3.135,00 em empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões; e iii) com ensino superior e salário maior que duas vezes o teto do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Para os empregados fora dessas condições, as reduções deveriam ser negociadas apenas por meio de acordo coletivo, única forma cuja participação do sindicato era obrigatória.<sup>11</sup>

7. A MP foi posteriormente convertida na Lei nº 14.020, em 6 de julho de 2020, estabelecendo os seguintes objetivos: i) preservar o emprego e a renda; ii) garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e iii) reduzir o impacto social decorrente da crise causada pela pandemia.

8. Decreto nº 10.517, de 13 de outubro de 2020.

9. Essa iniciativa, no entanto, teve um alcance limitado a um reduzido número de empresas. Cravo *et al.* (2020) reportam que o programa atendeu 125 empresas entre 2015 e 2017.

10. Outros percentuais de redução de jornada só poderiam ser implementados por acordo coletivo.

11. A exceção ficava por conta das reduções de 25%, que eram liberadas para acordo individual, e para reduções que não resultam em uma diminuição do valor mensal recebido pelo empregado, incluído o valor do benefício.

Durante esse período de redução, o empregado faz jus ao recebimento de um benefício calculado com base no valor mensal do seguro-desemprego. Isto é, o valor a ser pago pelo governo seria o percentual reduzido da jornada multiplicado pela parcela do seguro-desemprego a que o trabalhador teria direito.<sup>12</sup>

O programa também autorizou a suspensão temporária do contrato de trabalho por iniciativa das empresas pelo prazo máximo de sessenta dias. Nesse caso, as regras variam de acordo com o porte das empresas: para aquelas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões, a empresa deveria arcar com 30% do rendimento mensal que o empregado recebia, e o benefício passaria a cobrir 70% do valor do seguro-desemprego a que se tem direito; por sua vez, para as empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões, o benefício seria de 100% do valor do seguro-desemprego.<sup>13</sup>

Contudo, as formas descritas de cálculo do BEm aos trabalhadores submetidos às condições definidas implicam distintos graus de reposição salarial. Para os trabalhadores que recebiam entre 1 salário mínimo (SM) – R\$ 1.045,00 – até o valor do teto da parcela do seguro-desemprego – R\$ 1.813,03 em 2020 –, essa reposição seria integral.<sup>14</sup> No caso daqueles com salário superior a esse limite, haveria perda líquida de seu rendimento total mensal, tendo em vista que a parcela de complementação seria inferior ao valor anteriormente recebido. Costa e Reis (2020) estimaram a taxa de reposição para as diferentes modalidades disponibilizadas pela MP nº 936/2000 e afirmaram que, como a maioria dos trabalhadores potencialmente afetados (cerca de 70%) recebem até 2 SMs, a alteração agregada na renda domiciliar dos trabalhadores mais vulneráveis gerada pelo programa seria baixa, seja pela taxa de reposição elevada, seja pela pequena participação de empregados com carteira nesse grupo.

Além disso, havia o estabelecimento da garantia provisória no emprego ao trabalhador submetido ao programa, tanto em decorrência de redução da jornada de trabalho quanto de suspensão temporária, durante a redução ou suspensão e após seu restabelecimento por período equivalente ao acordado.<sup>15</sup> O recebimento do BEm também não impede a concessão nem altera o valor do seguro-desemprego a

12. No caso de reduções por acordo coletivo, a regra de cálculo do benefício varia caso a caso.

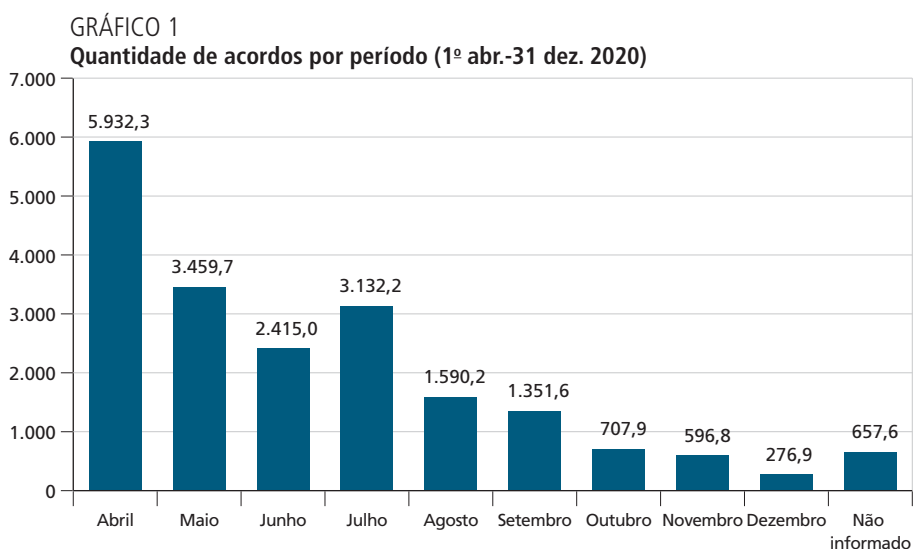
13. Vale ressaltar que, qualquer que seja o tamanho da empresa, na hipótese de suspensão de contrato, devem ser mantidos os benefícios, tais como plano de saúde, vale refeição (Dieese, 2020b).

14. “É relevante mencionar que o cálculo do seguro-desemprego corresponde a 80% da média dos três últimos salários caso esta média seja inferior a R\$ 1.599,61. Caso a média dos três últimos salários esteja entre R\$ 1.599,62 e R\$ 2.666,29, o valor da média subtraída de R\$ 1.599,61 deve ser multiplicado por 50% e somado a R\$ 1.279,69. Se a média for superior a R\$ 2.666,29, o seguro-desemprego será de R\$ 1.813,03. Acrescenta-se, ainda, que o valor do seguro-desemprego não pode ser inferior ao salário mínimo” (Costa e Reis, 2020, p. 8).

15. “Entretanto, no texto da MP, essa garantia é relativizada, pois ela não proíbe demissões mesmo daqueles diretamente afetados. O empregador poderá dispensar sem justa causa um empregado nesse programa, mediante o pagamento de somente uma parte do salário (50%, 75% ou 100%, dependendo da redução acordada) que ele receberia até o final do prazo da garantia. A garantia de emprego só é válida para os trabalhadores diretamente afetados pela redução da jornada ou pela suspensão do contrato de trabalho. Demais trabalhadores da empresa podem ser dispensados” (Dieese, 2020b, p. 4).

que o empregado por ventura vier a ter direito posteriormente, seguindo as normas convencionais do benefício. Ressalta-se ainda que o BEm não exigia do empregado o cumprimento dos requisitos para obtenção do próprio seguro-desemprego.

O gráfico 1 apresenta dados sobre a quantidade de contratos negociados nos termos do BEm. É possível observar maior adoção no início de sua operação, com alguns valores maiores nos meses seguintes, provavelmente estimulados pelas extensões ao programa que foram autorizadas. Ao todo, foram mais de 20 milhões de contratos negociados no período. Por sua vez, a tabela 1 desagrega esses contratos por setor de atividade. Por eles, é possível notar que a maioria das ocorrências concentrou-se na área de serviços,<sup>16</sup> seguidos por comércio e indústria.



Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

**TABELA 1**  
**Quantidade de acordos por setor de atividade (1º abr.-31 dez. 2020)**

Setores	Total
Agropecuária	57.191
Comércio	4.906.548
Construção	452.805
Indústria	4.147.265
Não informado	164.792

(Continua)

16. No âmbito do setor de serviços, os principais subsectores foram: administração pública, defesa, seguridade social educação, saúde humana e serviços sociais (2.327.088); alojamento e alimentação (2.296.932); e informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (2.143.393).

(Continuação)

Setores	Total
Serviços	10.391.709
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	2.601.709
Alojamento e alimentação	2.501.885
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	2.368.988
Outros serviços	972.052
Serviços domésticos	340.639
Transporte, armazenagem e correio	1.606.436
<b>Total</b>	<b>20.120.310</b>

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

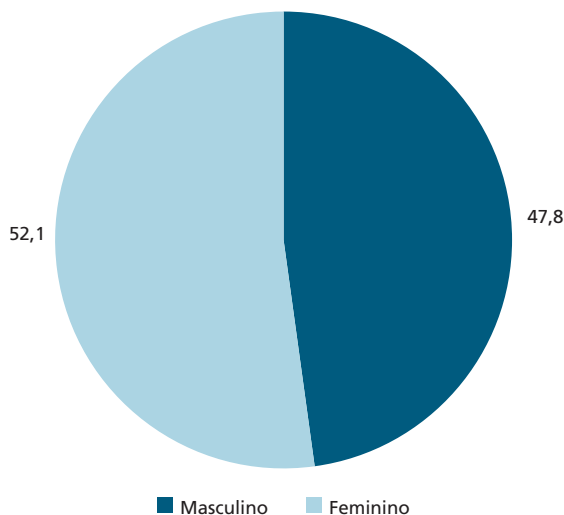
Em termos de divisão por gênero, o gráfico 2 demonstra que as mulheres responderam por 52,1% dos contratos, ou cerca de 800 mil a mais que entre os homens (gráfico 2A). Na distribuição por faixa etária, a distribuição segue similarmente à população de trabalhadores formais, com uma concentração nas idades de 30 a 50 anos (gráfico 2B). A tabela A.1 mostra esses contratos por tipo e divididos por estado.

## GRÁFICO 2

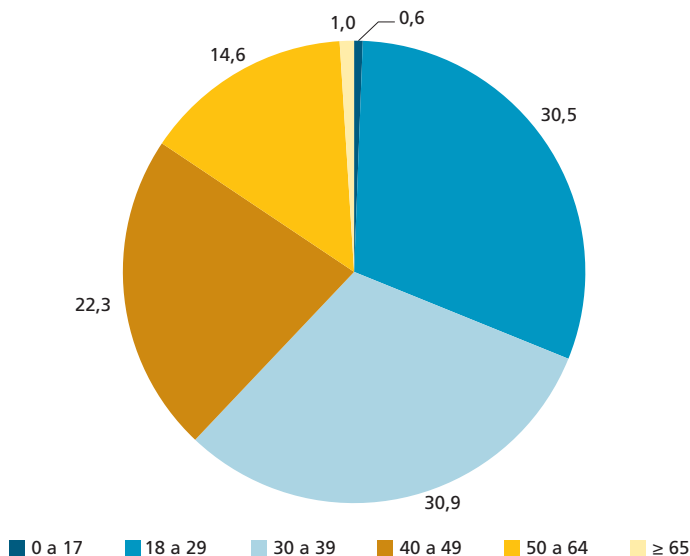
## Quantidade de acordos por gênero e faixa etária (1º abr.-31 dez. 2020)

(Em %)

2A – Por gênero



2B – Por faixa etária



Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

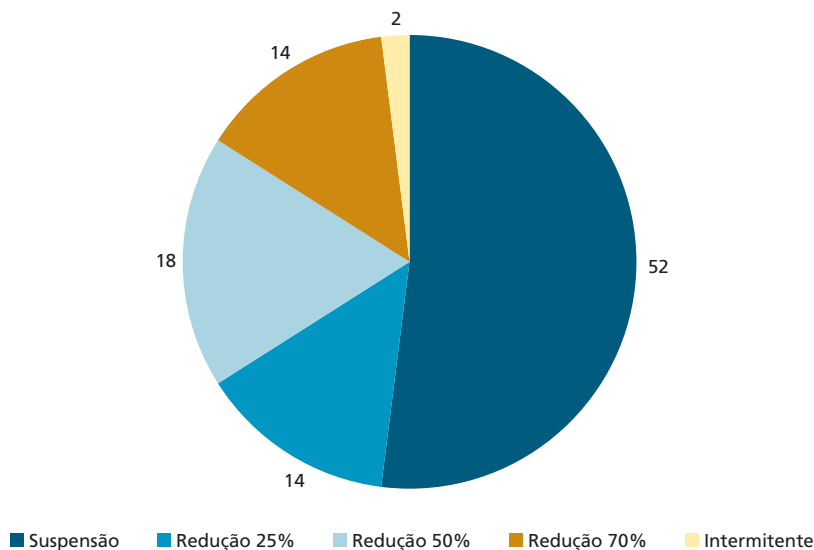
Outras duas características importantes desses contratos referem-se ao percentual de redução das jornadas de trabalho e às faixas salariais dos trabalhadores participantes do programa. O gráfico 3, elaborado por Dieese (2020c), indica que a maioria dos acordos firmados foi para suspensão temporária dos contratos de trabalho, totalizando 52%. Entre os acordos com redução de jornada, as três possibilidades variaram entre 14% e 18% do total, além de haver 2% dos acordos com trabalhadores de contrato intermitente (gráfico 3A). Quanto às faixas salariais desses trabalhadores, a maior parte se situa entre 1 e 2 SMs, com 53% do total (gráfico 3B), lembrando que essa parcela faz jus a uma taxa de reposição salarial de no mínimo 74%, de acordo com as regras do programa, conforme calculado por Costa e Reis (2020), chegando a 100% para aqueles que recebem 1 SM.



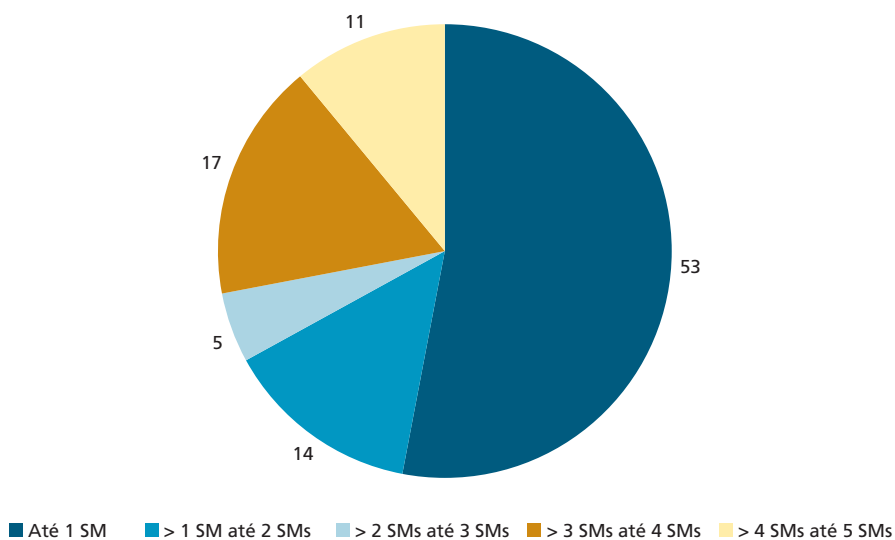
GRÁFICO 3

**Distribuição dos acordos de redução de jornada e de suspensão de contrato**  
(Em %)

3A – Por percentual de redução



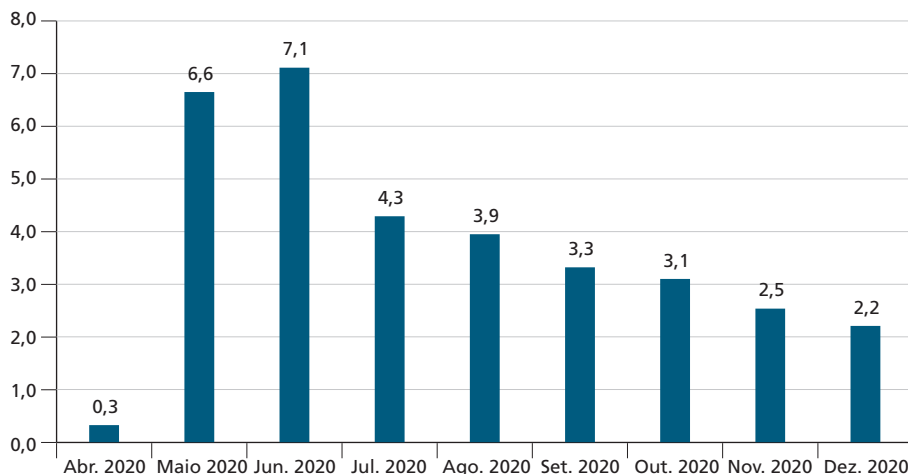
3B – Por faixa salarial do trabalhador



Fonte: Dieese (2020c).

Por fim, o gráfico 4 expressa o total de dispêndio governamental com o programa até dezembro de 2020, totalizando R\$ 33,5 bilhões. A maior parte desses valores foi liberada entre os meses de maio e junho.

**GRÁFICO 4**  
**Gastos da União com benefícios do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (1º abr.-31 dez. 2020)**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3aYbVtG>>.

### 3 PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL

A retração na economia brasileira em virtude das medidas necessárias para conter a rapidez da propagação da pandemia, com seu consequente reflexo na destruição de postos de trabalho e geração de renda, explicitou a urgência em torno de novas ações de assistência financeira para os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica no país.

Como resposta, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 9.236/2017, no dia 26 de março de 2020, inserindo no seu art. 2º um auxílio de caráter emergencial aos trabalhadores informais afetados pela pandemia da covid-19, indo ao encontro do que diversos países já vinham adotando para mitigar seus impactos econômicos e sociais (Souza *et al.*, 2020). Em rápida tramitação, o PL foi aprovado no Senado no dia 30 de março, e tornou-se a Lei nº 13.892 com a sanção presidencial em 2 de abril de 2020.

O Auxílio Emergencial<sup>17</sup> surgiu, então, como uma ação complementar ao BEm, com a concessão de benefício financeiro no valor de R\$ 600,00,<sup>18</sup> originalmente por três meses, mas que depois foi estendido para cinco. Entre os critérios de elegibilidade para o auxílio, estavam: i) ser maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; ii) não ter emprego formal ativo; iii) não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência, exceto o PBF; iv) possuir renda familiar mensal *per capita* até 1,5 SM ou renda familiar mensal total de até 3 SMs; v) não ter recebido no ano de 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e vi) exercer atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual do RGPS, trabalhador informal, seja empregado, seja autônomo, seja desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único).

O recebimento do Auxílio Emergencial foi limitado a dois membros da mesma família.<sup>19</sup> A mulher provedora de família monoparental teria direito a receber duas cotas, totalizando R\$ 1.200,00.

Como os efeitos crise mantiveram-se ao longo dos meses, o benefício foi estendido até 31 de dezembro,<sup>20</sup> dando direito a mais quatro parcelas, mas com valor reduzido a R\$ 300,00 cada uma. No caso das mulheres provedoras de família monoparental, as duas cotas do auxílio foram mantidas, totalizando R\$ 600,00 pelos novos valores.

Para a operacionalização de um programa dessa natureza no Brasil, dado o enorme contingente populacional e territorial, a diversidade sociocultural e as desigualdades existentes, foram enfrentados alguns contratatempos. O principal deles refere-se aos problemas de inclusão de pessoas com dificuldades de cadastramento no sistema *on-line* criado para o rol de beneficiários, o que levou a constantes aglomerações em agências da Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pelo pagamento dos benefícios, além de grandes demandas de trabalho para equipes socioassistenciais nos municípios para o atendimento dos públicos mais necessitados (Natalino e Pinheiro, 2020). Ainda assim, as dificuldades foram sendo progressivamente sanadas, e o programa se estendeu a todo o território nacional, alcançando vultuosas magnitudes tanto em termos de número de beneficiários quanto de valores gastos.

17. Pela MP nº 936/2020, o benefício emergencial pode ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, e terá natureza indenizatória (sem a incidência de imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros tributos).

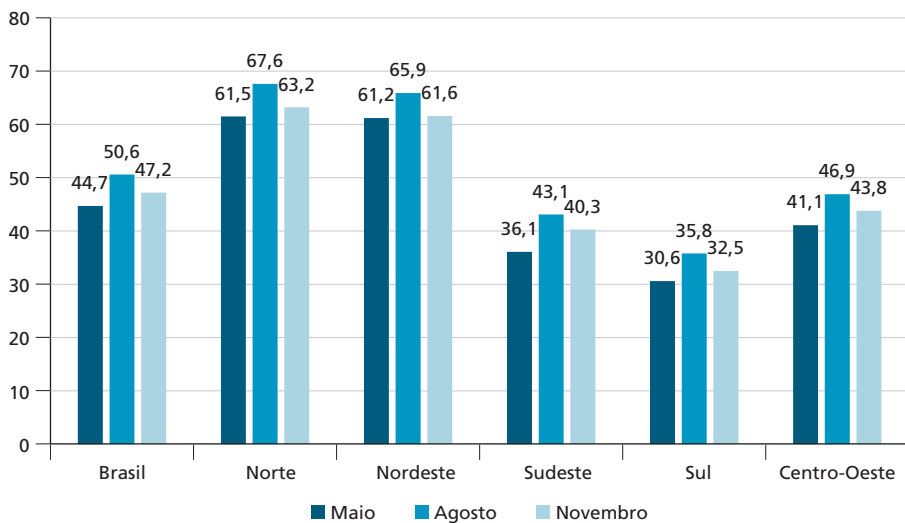
18. A proposta inicial do governo, a partir de negociação entre o Congresso Nacional e o Ministério da Economia, era de R\$ 200,00. Na aprovação do PL, o valor foi elevado para R\$ 500,00. No ato da sanção presidencial, o valor foi finalmente definido como R\$ 600,00 para cada parcela do benefício.

19. Caso fosse mais vantajoso, ele substituiria, temporariamente, o benefício do PBF.

20. Por meio da MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

O gráfico 5 usa dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19 para estimar a proporção da população que recebeu algum benefício emergencial devido à pandemia em 2020. É possível identificar a evolução desse indicador, uma vez que, no mês de maio, o benefício atendia domicílios que somavam 44,7% da população, e, em agosto, esse percentual subiu para 50,6%, ou seja, mais da metade da população brasileira. Em termos regionais, existem diferenças importantes: Norte e Nordeste tiveram mais de 60% de sua população beneficiada, enquanto na região Sul a parcela foi de 35,8%. Em novembro, a parcela da população que recebia o benefício diminuiu em todas as regiões, mas continuou acima do nível inicial de maio.

**GRÁFICO 5**  
**População em domicílios que receberam algum auxílio emergencial (maio-nov. 2020)**  
 (Em %)



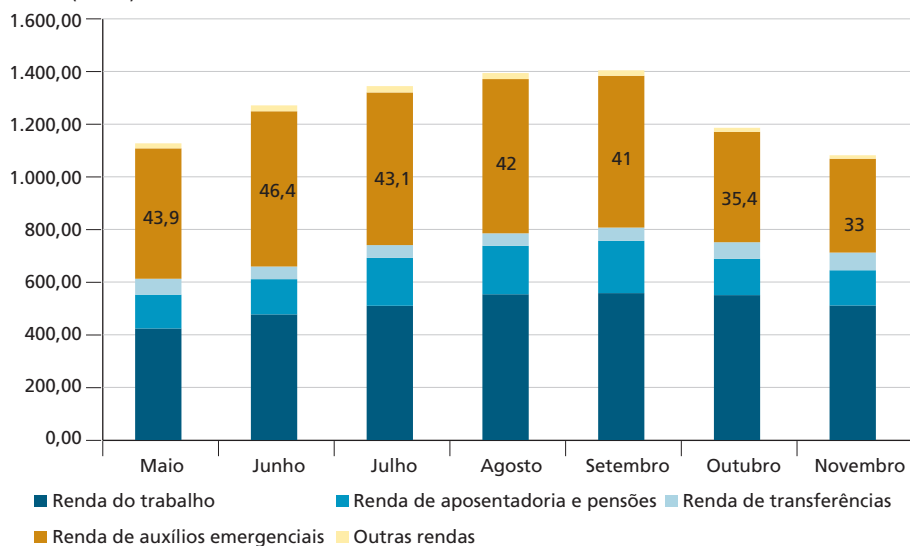
Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

Por sua vez, o gráfico 6, também com dados da PNAD Covid-19, apresenta a decomposição da média dos rendimentos domiciliares do quintil de domicílios mais pobres entre os diferentes tipos de rendimento captados pela pesquisa. Fica evidente a importância das transferências de auxílios em resposta à pandemia, por corresponderem em todos os meses a mais de 30% do rendimento médio desses domicílios. Ademais, o banco de dados permite identificar ainda que 5,2% dos domicílios brasileiros (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram no mês de maio, primeiro mês de vigência do Auxílio Emergencial, somente com os rendimentos recebidos por esse benefício, passando no mês seguinte para 6,5%, ou 4,5 milhões de domicílios (Carvalho, 2020; Ipea, 2020a).

Para complementar, a tabela 2 traz a média das rendas domiciliares provenientes do trabalho, habitual e efetiva, e da renda domiciliar de todas as fontes, com e sem o Auxílio Emergencial, além do valor médio do auxílio que os domicílios recebem. Para o país, esse valor foi estimado em mais de R\$ 800,00 em maio e agosto, acima da parcela de R\$ 600,00, causado provavelmente pela grande quantidade de domicílios com mães que atendem ao direito de receber o benefício duplo. O mesmo acontece em novembro, em que a média do valor recebido é R\$ 560,00, acima da parcela de R\$ 300,00, que passou a valer a partir de outubro. As linhas da tabela dividem os domicílios de acordo com a distribuição de renda, sendo o primeiro quintil os domicílios 20% mais pobres. Vale destacar que, em agosto, o Auxílio Emergencial aumentou em mais de 70% a renda domiciliar média dos domicílios mais pobres e em quase 40% a renda do quintil seguinte, o que reforça o impacto do programa na garantia de renda à parcela populacional mais vulnerável durante a pandemia.

GRÁFICO 6

**Decomposição da renda dos domicílios 20% mais pobres (maio-nov. 2020)**  
(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

TABELA 2

**Comparação das médias da renda domiciliar de todos os trabalhos, habitual e efetiva, e da média do valor recebido pelo Auxílio Emergencial (maio, ago. e nov. 2020) (Em R\$)<sup>1</sup>**

Maio de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.835,88	2.313,12	874,85	3.431,92	3.844,06
1º quintil	1.041,35	423,81	906,39	631,79	1.127,00
2º quintil	1.452,13	1.015,98	919,27	1.512,23	2.033,00
3º quintil	1.668,32	1.312,79	856,17	2.174,79	2.516,94
4º quintil	2.902,55	2.453,11	806,66	3.444,76	3.701,59
5º quintil	7.183,54	6.424,31	758,80	8.825,03	8.913,02
Agosto de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.773,10	2.486,29	926,81	3.664,92	4.159,70
1º quintil	798,74	553,68	969,11	808,09	1.394,19
2º quintil	1.362,20	1.136,54	923,83	1.612,33	2.250,43
3º quintil	1.622,40	1.416,01	902,11	2.321,55	2.690,66
4º quintil	2.958,50	2.655,59	889,49	3.640,32	3.975,95
5º quintil	7.147,46	6.692,68	932,01	9.203,66	9.327,22
Novembro de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.722,56	2.573,16	559,87	3.739,83	4.013,75
1º quintil	641,40	511,30	502,68	724,86	1.081,59
2º quintil	1.437,02	1.305,08	547,59	1.822,57	2.132,99
3º quintil	1.655,34	1.533,87	585,12	2.417,08	2.630,29
4º quintil	2.968,78	2.803,88	609,42	3.759,98	3.955,50
5º quintil	6.918,01	6.719,41	772,13	9.176,58	9.258,63

Fonte: PNAD Covid-19 (IBGE, 2020).

Nota: Em R\$ correntes de novembro de 2020.

Valendo-se de dados oficiais do Ministério da Economia, é possível identificar a quantidade de beneficiários do Auxílio Emergencial em todo o território nacional até dezembro de 2020 bem como o total gasto com o programa durante seu período de vigência. Os dados indicam que foram alcançados mais de 68 milhões

de beneficiários, na ordem de 32,1% da população brasileira, demonstrando a magnitude considerável para o alcance do programa. Em termos da relação entre o total de beneficiários e o conjunto da população em idade ativa (PIA),<sup>21</sup> pode-se dizer que aqueles respondem por 38,6% desta, de modo que uma em cada três pessoas em idade laboral ativa foi atendida pelo Auxílio Emergencial ao longo de 2020. Esse resultado reforça a questão já apontada da desestruturação do mercado de trabalho no Brasil, fato que deixou grande quantidade de pessoas sem renda durante o período de pandemia, necessitando de auxílio financeiro assistencial para sua sobrevivência. A tabela 3 sintetiza esses dados e permite ainda observar a importância relativa do Auxílio Emergencial para cada região do Brasil. Novamente, os estados das regiões Norte e Nordeste tiveram percentuais maiores de sua população incluídos nas transferências do Auxílio Emergencial, situando, em média, próximo a 50% da população total estimada e a 40% da PIA.

**TABELA 3**  
**Relação entre o número de pessoas beneficiárias do Auxílio Emergencial e o total da população total e da PIA estimada (2020)**

Região	Beneficiários	PIA	População estimada	Beneficiários/PIA (%)	Beneficiários/população (%)
Norte	6.922,222	18.425,105	14.486,039	37,6	47,8
Nordeste	21.935,641	57.337,173	46.766,994	38,3	46,9
Sudeste	26.388,763	89,214,762	75.919,491	29,6	34,8
Sul	7.860,988	30.223,340	25.673,943	26,0	30,6
Centro-Oeste	5.117,259	16.451,989	13.515,674	31,1	37,9
Brasil	68.224,873	211.652,369	176.362,141	32,2	38,7

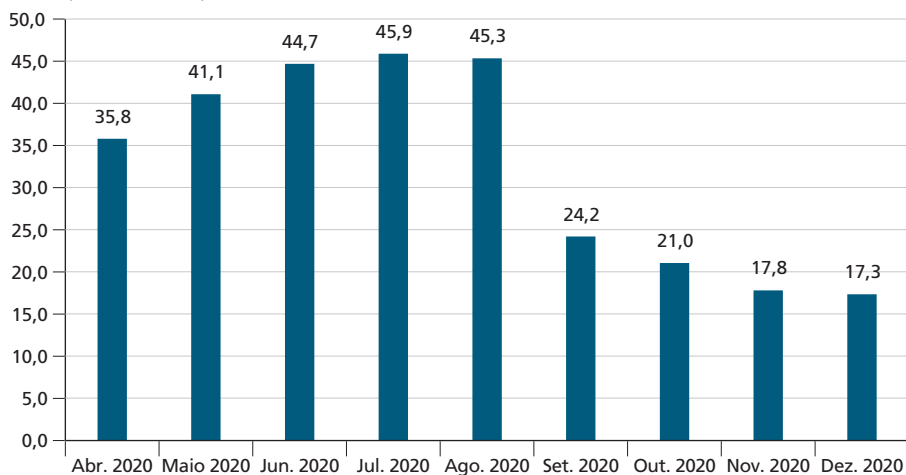
Fontes: Portal da Transparência e PNAD Contínua (IBGE, 2020).

Por fim, o gráfico 7 mostra os gastos executados com o Auxílio Emergencial até dezembro de 2020. O total superava a cifra de R\$ 290 bilhões, o que corresponde a 3,9% do produto interno bruto (PIB) de 2020. Para se ter uma ideia da magnitude desse valor, ele corresponde a quase dez vezes o valor total gasto pelo governo federal com o PBF – maior programa de transferência de renda do Brasil – que, em 2019, ficou por volta de R\$ 30 bilhões.

21. Parcela da população com 14 anos ou mais de idade.

GRÁFICO 7

Gastos da União com benefícios do Auxílio Emergencial (1 abr.-31 dez. 2020)  
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Monitoramento dos gastos da União com combate à Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3aYbVtG>>.

Portanto, conforme foi possível observar, o Auxílio Emergencial mobilizou um montante orçamentário significativo do governo federal ao longo de 2020. Esse valor certamente não apenas permitiu o atendimento de parte das necessidades do público beneficiário como também representou uma injeção bastante significativa de liquidez nos municípios, uma vez que esses recursos tendem a ser colocados rapidamente em circulação, compensando parte da queda da demanda ocorrida em virtude da retração das atividades econômicas no país.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise pandêmica que afetou fortemente a sociedade brasileira em 2020 teve impactos econômicos bastante indesejados, resultando na queda acentuada das ocupações e do fluxo efetivo de renda do trabalho. Nesse sentido, foi eminente a necessidade de uma inserção mais ativa do Estado brasileiro para enfrentar as incertezas que pairavam sobre a população em todo o território nacional.

As linhas de intervenção estatal aqui destacadas dialogam diretamente com a trajetória de ocupação laboral e rendimentos das famílias ao longo de 2020. A primeira ação debatida refere-se ao esforço em garantir a manutenção de postos de trabalho formais na economia, que foi, por fim, tratada na MP nº 936/2020, transformada depois em Lei nº 14.020/2020. De acordo com essa normativa, foi facultado a algumas empresas reduzirem ou mesmo suspenderem as jornadas de trabalho mediante compensação governamental de percentuais pré-definidos do



seguro-desemprego. Ao final, essa ação foi bastante acionada pelo setor privado, alcançando em torno de 20 milhões de acordos e exigindo um gasto público de R\$ 33,4 bilhões, considerando os números até o mês de dezembro.

A outra linha de ação debatida diz respeito à adoção de um benefício emergencial em todo o país para cobrir uma ampla parcela da população adulta brasileira sem vínculo formal de emprego e sem estar na condição de beneficiário ativo da Previdência. Esse programa chamou bastante atenção pela magnitude de seus números ao envolver mais de 68 milhões de beneficiários (32,1% da PIA nacional e 38,7% da população) e superar a cifra de R\$ 230 bilhões de dispêndio (mais de 3,2% do PIB) em 2020.

Por sua vez, tais números sublinham novamente a situação de vulnerabilidade que pairava sobre grande parte da população brasileira quanto à sua condição ocupacional antes mesmo de iniciarem os efeitos socioeconômicos perversos da pandemia.

Foi possível observar ainda que o país valeu-se de um considerável rol de capacidades estatais já existentes para serem mobilizados e, com isso, viabilizarem a operacinalização desse repertório de ações complementares nesse momento de crise profunda.<sup>22</sup> Entre eles, podem-se citar os programas relacionados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETTR), especialmente do Programa Seguro-Desemprego, que serviu de parâmetro fundamental para a adoção de um programa de redução e suspensão de jornadas de trabalho em plena crise econômica, tendo a garantia de reposição de parcela significativa da renda dos trabalhadores submetidos. No caso do Auxílio Emergencial, o destaque ficou por conta dos cadastros nacionais preexistentes, que permitiram traçar um planejamento orçamentário e operacional inicial de cobertura, como o Cadastro Único e o MEI, bem como do sistema de bancos públicos de ampla capilaridade nacional, que possibilitou a execução desse grandioso programa, via CEF, apesar dos muitos problemas identificados ao longo do processo.

## REFERÊNCIAS

- CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.
- CORSEUIL, C. H. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões**: análise do período 2015-2016 e da pandemia da covid-19. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 92).

---

22. Além do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), que garantiu o atendimento e a cobertura da população, em especial da parcela mais desfavorecida e impossibilitada de contar com serviços privados de saúde.

COSTA, J.; REIS, M. **Uma análise da MP nº 936 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71).

CRAVO, T. *et al.* Can Work sharing sustain employment during economic downturn? Evidence from Brazil. *In*: CONGRESSO ANUAL DA ANPEC, 48., 2020. **Anais...** [s.l.]: Anpec, 7-11 dez. 2020.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Medida Provisória nº 927**: crise do coronavírus cai na conta do trabalhador. São Paulo: Dieese, 2020a. (Nota Técnica, n. 226).

\_\_\_\_\_. **O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda diante dos impactos da covid-19**. São Paulo: Dieese, 2020b. (Nota Técnica, n. 232).

\_\_\_\_\_. **Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda na Lei nº 14.020/2020**. São Paulo: Dieese, 2020c. (Nota Técnica, n. 243).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD Covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2020. v. 27.

KOGA, N. M. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31).

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

NOGUEIRA, M. P.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).

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**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59).

PDET – SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Panel de informações do BEm. **PDET**, 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.

PIRES, R. R. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da covid-19**: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 33).

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia**: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. **Perfil dos beneficiários do abono salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 76).

SOUZA, P. H. F. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL nº 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60).

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da Covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Quantidade e tipos de acordos por Unidade da Federação (1 abr.-31 dez. 2020)

UF <sup>1</sup>	Intermitente	Redução 25%	Redução 50%	Redução 70%	Suspensão	Total
Acre	213	3.433	7.554	10.274	17.259	<b>38.733</b>
Alagoas	1.218	13.793	33.207	62.673	88.505	<b>199.396</b>
Amapá	223	1.909	5.723	7.237	17.901	<b>32.993</b>
Amazonas	2.363	28.829	36.453	24.909	81.825	<b>174.379</b>
Bahia	7.647	127.806	199.597	279.692	468.492	<b>1.083.234</b>
Ceará	5.531	68.601	160.174	275.134	423.996	<b>933.436</b>
Distrito Federal	7.565	40.917	43.125	67.254	153.891	<b>312.752</b>
Espírito Santo	5.439	53.778	59.810	72.459	159.027	<b>350.513</b>
Goiás	3.942	45.342	78.359	111.823	281.011	<b>520.477</b>
Maranhão	3.552	23.492	44.459	44.118	92.912	<b>208.533</b>
Mato Grosso	2.282	15.940	29.636	22.454	70.518	<b>140.830</b>
Mato Grosso do Sul	1.523	14.998	23.471	21.490	52.011	<b>113.493</b>
Minas Gerais	19.029	225.931	338.282	434.917	860.028	<b>1.878.187</b>
Não informado	978	17.536	47.343	36.135	53.308	<b>155.300</b>
Pará	3.111	29.895	60.642	39.958	122.366	<b>255.972</b>
Paraíba	2.300	22.074	44.913	81.470	139.991	<b>290.748</b>
Paraná	12.468	169.295	209.660	196.391	470.631	<b>1.058.445</b>
Pernambuco	7.606	64.386	150.305	222.605	363.436	<b>808.338</b>
Piauí	1.212	15.422	35.855	75.493	134.678	<b>262.660</b>
Rio de Janeiro	18.993	287.494	387.304	537.050	892.945	<b>2.123.786</b>
Rio Grande do Norte	3.044	21.645	48.340	79.125	136.909	<b>289.063</b>
Rio Grande do Sul	7.688	215.372	276.128	247.241	505.365	<b>1.251.794</b>
Rondônia	647	6.164	17.924	14.175	35.373	<b>74.283</b>
Roraima	166	1.798	2.724	3.656	8.749	<b>17.093</b>
Santa Catarina	7.994	179.001	181.532	154.446	350.968	<b>873.941</b>
São Paulo	54.702	1.250.723	1.239.556	1.227.706	2.675.441	<b>6.448.128</b>
Sergipe	919	12.930	33.904	43.674	87.584	<b>179.011</b>
Tocantins	214	5.540	10.505	7.859	20.674	<b>44.792</b>
<b>Total</b>	<b>182.569</b>	<b>2.964.044</b>	<b>3.806.485</b>	<b>4.401.418</b>	<b>8.765.794</b>	<b>20.120.310</b>

Fonte: PDET (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.Nota: <sup>1</sup> Unidade da Federação.

**REFERÊNCIA**

PDET – SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Painel de informações do BEm. **PDET**, 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uh9tpy>>.