

AUXÍLIO EMERGENCIAL E *STIMULUS CHECK* COMO MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS¹

Elaine Cristina Licio

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2883>

O texto discute o desenho e a implementação de programas emergenciais de transferência de renda adotados como formas de enfrentamento da pandemia de covid-19. São analisados os casos do Auxílio Emergencial (AE), no Brasil, e do *stimulus check*, nos Estados Unidos, buscando identificar em que medida ambas as experiências – com características distintas e implementadas em contextos econômicos e de proteção social tão diferentes – poderiam aprender uma com a outra.

Principal medida de enfrentamento da pandemia no Brasil, o AE teve como público-alvo as pessoas em situação de pobreza, e chegou a beneficiar 68,2 milhões de pessoas e alcançar mais de 40% dos lares brasileiros (IBGE, 2020), ao custo total de R\$ 353 bilhões, com benefícios mensais que variaram entre R\$ 250,00 e R\$ 600,00. Operado nos anos 2020 e 2021, foi a primeira vez que um programa de transferência de renda alcançou tão larga escala no país, tendo sido fundamental para aliviar o impacto econômico da pandemia – ao menos em termos das privações monetárias. Pesquisas mostram que a experiência resultou, em 2020, em elevação da média da renda domiciliar *per capita*, redução expressiva da pobreza e da desigualdade de renda, geração de postos de trabalho e mitigação da queda do produto interno bruto – PIB (Paiva *et al.*,

2022). No entanto, na edição de 2021, restrições fiscais fizeram com que o AE reduzisse o valor do benefício e alcançasse menos pessoas, o que limitou seus efeitos sobre a pobreza. Segundo Souza, Hecksher e Osorio (2022) em 2020 a pobreza reduziu para 24,7% e chegou a 29,4% em 2021,² evidenciando o impacto mais significativo da versão do AE implementada no primeiro ano da pandemia.

O benefício Economic Impact Payment (EIP), transferência de renda emergencial conhecida como *stimulus check*, foi uma entre as principais medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos para amortecer a crise econômica gerada pela pandemia de covid-19. Ao todo, cerca de US\$ 869 bilhões (R\$ 4,3 trilhões) foram destinados a um público estimado em 85% das famílias americanas. Operado mediante um único pagamento efetivado em três rodadas, entre os anos de 2020 e 2021, seus valores variaram de US\$ 500,00 a US\$ 1,4 mil por indivíduo (adulto ou criança).³ Diferentemente do Brasil, nos Estados Unidos a medida abrangeu também a classe média. Embora seu objetivo mais imediato tenha sido combater a recessão, de acordo com projeção do Urban Studies Institute, o *stimulus check* respondeu, sozinho, pela remoção de 12,4 milhões de pessoas da condição de pobreza⁴ em 2021 (Wheaton,

1. Pesquisa realizada durante estágio como pesquisadora visitante na Universidade de Oklahoma (Spring 2022). A autora agradece os comentários e as recomendações dos pareceristas anônimos que ajudaram a dar maior consistência ao texto, eximindo-os, naturalmente, de quaisquer erros ou omissões remanescentes.

2. Linha de pobreza considerada é internacional, paridade do poder de compra (PPC\$) 5,50/dia (dólares internacionais).

3. Algo próximo a R\$ 2,5 mil e R\$ 7 mil, respectivamente, em junho/2022.

4. Nesse caso, a linha de pobreza considerada é a Supplemental Poverty Measure (SPM), que é mais abrangente que a linha de pobreza oficial por considerar não apenas a renda, mas também benefícios não monetários e despesas. Para essa publicação, em 2021 essa linha foi de US\$ 30.232,00 para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), podendo variar para mais ou para menos conforme a localidade de residência da família.

SUMEX

Giannarelli e Dehry, 2021), cuja taxa chegou à histórica marca de apenas 9,3% em março de 2021,⁵ quando foi paga a terceira edição do *stimulus check*.

O AE se concentrou no público em situação de pobreza, iniciando o pagamento por quem já estava no Cadastro Único e/ou Bolsa Família. O uso de um aplicativo para cadastramento foi o caminho para efetivar o requerimento por parte dos novos públicos, como trabalhadores informais e por conta própria que empobreceram por causa da pandemia. Já o *stimulus check* começou o processo de inclusão por aqueles que pagavam impostos, exigindo requerimento via aplicativo apenas para a parcela mais vulnerável da população, tradicional beneficiária dos programas sociais. Para além dessa ferramenta, o que ambas as experiências possuem em comum é que nenhuma criou alternativas presenciais tempestivas para inscrição daquelas pessoas que não estavam nas bases de dados previamente utilizadas para iniciar os pagamentos, desconsiderando a dificuldade daqueles não familiarizados ou excluídos do mundo digital. Ações pontuais de apoio ao preenchimento do requerimento foram disponibilizadas posteriormente – via Correios, no Brasil, e mediante agentes credenciados, nos Estados Unidos –, bem depois que os primeiros benefícios já haviam sido pagos.

Se nos Estados Unidos a resposta da proteção social à pandemia, na forma da transferência de renda, se submeteu a uma estratégia mais ampla de enfrentamento da crise desencadeada pela covid-19, na América Latina e Caribe, de modo geral, inclusive Brasil, ela foi central, evidenciando tanto as limitações na cobertura dos programas regulares de assistência social quanto a necessidade de criar estratégias para superá-las (Rubio *et al.*, 2022).

Adotadas em caráter temporário, essas transferências constituíram espaços de experimento de novos instrumentos de gestão; por conseguinte, adensaram o debate sobre os desafios dos sistemas de proteção social em atender ao crescente público de trabalhadores informais vulneráveis, não cobertos pelos esquemas de proteção não contributiva nem contributiva. Capacidades foram geradas para atingir esse público, criando condições para ampliação permanente dos cadastros sociais e expansão da cobertura. Da mesma forma, a experiência abriu caminho para a digitalização dos sistemas de

pagamento de benefícios de proteção social, com democratização do acesso a produtos financeiros.

O AE deixou diversos aprendizados e trouxe mudanças definitivas na forma de operacionalização dos benefícios sociais. Nesse sentido, destaca-se o aperfeiçoamento dos processos de checagem das informações cadastrais via ampliação da interoperabilidade e do cruzamento com diversos registros administrativos federais – mediante diversificação das bases de dados utilizadas e refinamento dos mecanismos de cruzamento dos registros –, os quais conferem maior consistência na concessão e manutenção dos benefícios.

A centralidade que a experiência assumiu na sociedade brasileira durante a pandemia criou maior legitimidade para as iniciativas de transferência de renda no campo da proteção social não contributiva, evidenciada na inclusão da renda básica familiar no rol dos direitos sociais a partir do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, por intermédio da Emenda Constitucional (EC) nº 114/2021, aprovada logo após o término do AE.

No caso dos Estados Unidos, o legado do *stimulus check* no sistema de proteção social deve ser analisado no conjunto das ações de enfrentamento da pobreza. Nesse sentido, se destacam os aperfeiçoamentos incorporados a partir do aprendizado com experiências similares durante as crises de 2001 e 2008, tais como a inclusão das pessoas em situação de pobreza e o pagamento automático para a maior parte do público-alvo.

A ampliação dos depósitos em conta e o teste em massa de novas ferramentas digitais para cruzamento de bases de dados, requerimento e pagamentos eletrônicos permitiram aprendizados não só por parte do poder público, mas, também, da população, o que fornece condições de incorporar esses instrumentos na gestão de outros benefícios sociais, como tem ocorrido no Brasil.

Entre os aprendizados mútuos, destaca-se que o Brasil pode ensinar aos Estados Unidos sobre sua experiência com o Cadastro Único, o qual permitiu que os mais pobres fossem os primeiros a receber os benefícios. Os Estados Unidos, por sua vez, podem ensinar ao Brasil sobre os impactos econômicos produzidos pelos programas de transferência de renda, que, para tanto, precisam apresentar cobertura, valor do benefício e orçamento mais substanciais.

5. Dados do Center on Poverty & Social Policy, da Universidade de Columbia, com base na SPM. Disponível em: <<http://bit.ly/3Jqd8Kv>>.

REFERÊNCIAS

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

PAIVA, A. B. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 57-109, 2022.

RUBIO, M. *et al.* **Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe**: seguridad social y mercado laboral – III edición. Panama City; Brasília: UNICEF; IPC-IG, 2020.

SOUZA, P. H. G. F.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão**: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. Brasília: Ipea, dez. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 102).