

# Nota Técnica

## UM PAÍS NA CONTRAMÃO: A POBREZA NO BRASIL NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

**Nº 102**

---

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Dezembro de 2022

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Marcos Hecksher

Rafael G. Osorio



## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

#### Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

#### Diretor de Estudos Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

#### Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

## EQUIPE TÉCNICA

### Pedro H. G. Ferreira de Souza

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

*E-mail:* <[pedro.ferreira@ipea.gov.br](mailto:pedro.ferreira@ipea.gov.br)>.

### Marcos Hecksher

Assessor especializado na Disoc/Ipea.

*E-mail:* <[marcos.hecksher@ipea.gov.br](mailto:marcos.hecksher@ipea.gov.br)>.

### Rafael G. Osorio

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

*E-mail:* <[rafael.osorio@ipea.gov.br](mailto:rafael.osorio@ipea.gov.br)>.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc102>

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.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....                      | 5  |
| 2 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL ..... | 5  |
| 3 OS EFEITOS DA POLÍTICA SOCIAL.....    | 8  |
| 4 CONCLUSÕES .....                      | 13 |
| REFERÊNCIAS .....                       | 14 |



## 1 INTRODUÇÃO

A crise ensejada pela covid-19 trouxe a pobreza de volta às primeiras páginas dos jornais. Com a recente divulgação dos dados completos de rendimentos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2021, tornou-se possível estudar de forma sistemática a situação social após dois anos de pandemia no curto e no médio prazos. Afinal, em 2021, a PNAD Contínua completou também sua primeira década de existência, oferecendo assim a oportunidade de examinarmos a evolução da pobreza não só em relação a 2019, mas também à luz de uma série histórica comparável que remonta ao período anterior à recessão de 2014 a 2016.

O objetivo desta Nota Técnica (NT) é documentar os níveis e as trajetórias da taxa de pobreza – isto é, o percentual de pobres na população – para um conjunto de cinco linhas de pobreza, que engloba tanto linhas nacionais com referência aos valores do Programa Auxílio Brasil (PAB) quanto linhas internacionais utilizadas no monitoramento da pobreza global.

Para isso, esta nota está organizada em quatro seções. Na seção 2, apresenta-se a evolução da pobreza no Brasil entre 2012 e 2021 e decompõem-se as variações na taxa de pobreza em dois efeitos: i) o “efeito crescimento”, dado por variações na renda média; e ii) o “efeito redistribuição”, provocado por mudanças na desigualdade de renda. Na seção 3, investiga-se o papel da política social no combate à pobreza: mais especificamente, estudamos como as transferências sociais assistenciais contribuíram para reduzir a pobreza. Nesta seção, lançamos mão de uma versão aprimorada do método proposto por Hecksher (2020) para investigar não só os resultados anuais, mas também mensais, de modo a quantificar os efeitos das diversas iterações do Auxílio Emergencial (AE) no auge da pandemia.

Por fim, na seção 4, reúnem-se nossas principais conclusões. Em resumo, entre 2020 e 2021, a pobreza no Brasil registrou o maior aumento em pontos percentuais (p.p.) em mais de três décadas e, com isso, atingiu o maior patamar da série histórica da PNAD Contínua. As transferências sociais foram extremamente bem-sucedidas em anular o choque da covid-19 em 2020, mas sua retração em 2021 foi mais rápida do que a recuperação do mercado de trabalho, resultando em números preocupantes. Ainda assim, elas cumprem um papel significativo, reduzindo a taxa de pobreza entre 20% e 40% a cada ano, dependendo da linha escolhida.

## 2 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Os painéis do gráfico 1 apresentam a evolução da taxa de incidência da pobreza no Brasil para cinco linhas de pobreza diferentes, agrupadas por tipos. O painel (a) traz a pobreza de acordo com as duas linhas de elegibilidade ao PAB em dezembro de 2021: entre R\$ 210 e R\$ 105 mensais por pessoa. O painel (b), por sua vez, reporta estimativas para três linhas internacionais usadas no monitoramento da pobreza global: PPC\$ 1,90, PPC\$ 3,20 e PPC\$ 5,50 por dia por pessoa, em dólares internacionais de 2011, isto é, dólares com paridade de poder de compra (PPC\$). A linha de PPC\$ 1,90/dia foi calculada a partir das linhas nacionais de quinze dos países mais pobres do mundo e serve como referência para o monitoramento da extrema pobreza pelo Banco Mundial. Seu valor mensal em reais de dezembro de 2021 era de R\$ 173 por pessoa. As linhas de PPC\$ 3,20 e PPC\$ 5,50 foram estimadas com base nas linhas nacionais de países de rendas média-baixa e média-alta, equivalendo a R\$ 292 e R\$ 502 por mês por pessoa em valores de 2021, respectivamente.<sup>1</sup>

Ambos os painéis mostram padrões idênticos: a escolha da linha afeta o nível estimado de pobreza, mas não a trajetória desde 2012. Nos cinco casos, a história é a mesma: a redução da pobreza entre 2012 e 2014 foi desfeita pela crise econômica de 2014 a 2016, e a lenta recuperação econômica entre 2016 e 2019 não beneficiou os mais pobres, de modo que as taxas de pobreza ficaram estagnadas ou até mesmo pioraram no período. Depois, em 2020, a despeito da contração de quase 5% no produto interno bruto (PIB) *per capita*, a pobreza recuou pela primeira vez em muitos anos: as quedas ficaram entre 0,9 p.p. e 1,6 p.p., dependendo da linha escolhida, graças à expansão emergencial das transferências monetárias (seção 4). Em todos os casos, a variação foi estatisticamente significativa.<sup>2</sup>

1. Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).

2. Ver também Barbosa, Souza e Soares (2020) e Souza (2022).

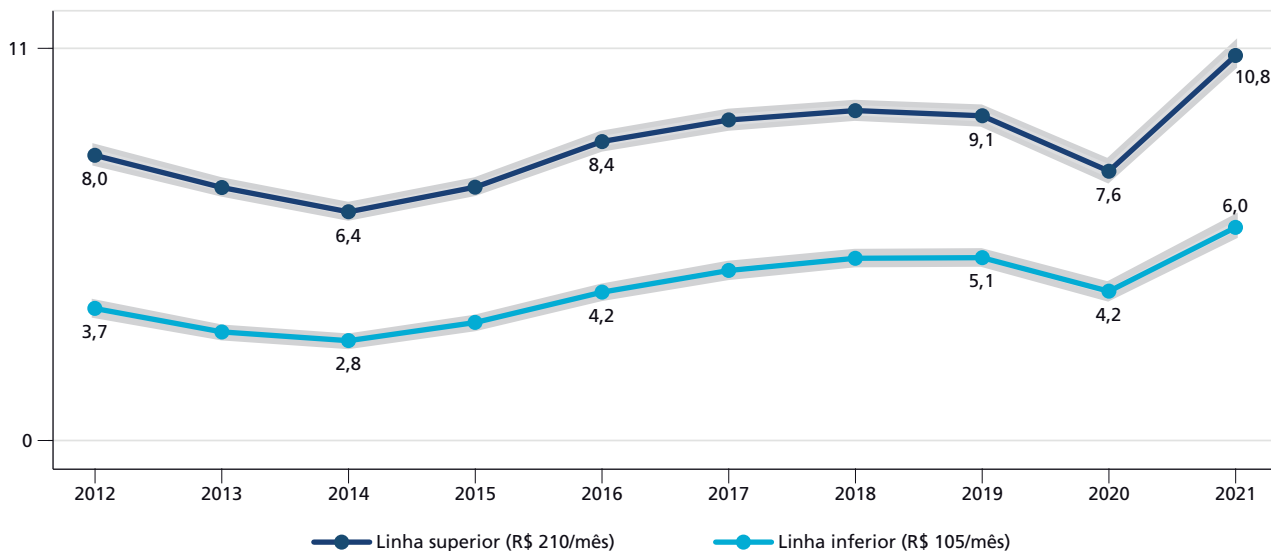
Infelizmente, em 2021, tivemos o maior aumento anual da pobreza em mais de trinta anos.<sup>3</sup> O prolongamento da pandemia e o menor volume das transferências se refletiram em aumentos entre 1,8 p.p. e 4,7 p.p., a depender da linha, com retrocessos mais fortes para as linhas mais elevadas. Em consequência, o nível de pobreza no Brasil em 2021 foi o pior da década e de toda a série histórica da PNAD Contínua. Embora os números não possam ser diretamente comparados aos da antiga PNAD, é plausível supor que a pobreza extrema retornou ao patamar de meados dos anos 2000, conforme demonstrado em Souza (2022) e no gráfico 1.

GRÁFICO 1

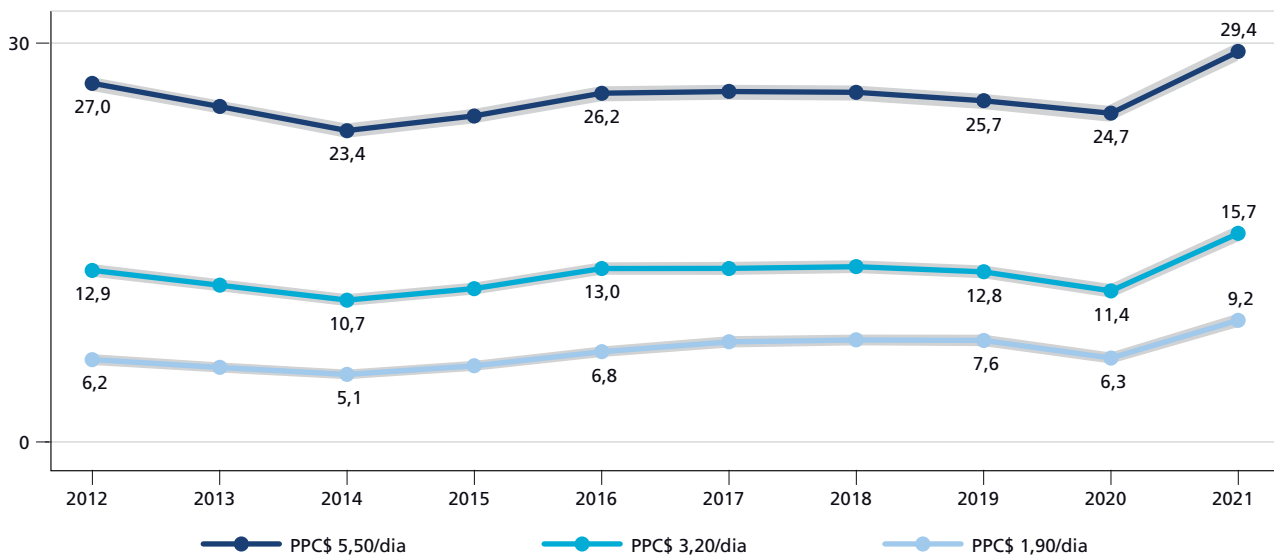
## Taxas de pobreza para linhas de pobreza selecionadas – Brasil (2012-2021)

(Em %)

1A – Linhas de pobreza do PAB



1B – Linhas internacionais de pobreza



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

2. As linhas de \$1,90, \$3,20 e \$5,50 por dia em dólares internacionais (PPC\$) correspondem, respectivamente, a R\$ 173, R\$ 292 e R\$ 502 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).

3. As áreas sombreadas indicam os intervalos de confiança a 95% incorporando o desenho amostral da PNAD Contínua.

3. Estimativas do Banco Mundial baseadas na série histórica da antiga PNAD indicam que o último ano com disparada tão forte nas taxas de pobreza foi 1990, quando houve elevação de 3,3 p.p. e 6,0 p.p. na pobreza medida pelas linhas de PPC\$ 1,90/dia e PPC\$ 5,50/dia, respectivamente. Dados disponíveis em: <>. Acesso em: 14 jul. 2022.

De um ano para o outro, variações nas taxas de pobreza resultam de dois componentes, que podem inclusive atuar em direções opostas: variações na renda média (“efeito crescimento”) e mudanças na desigualdade de renda (“efeito redistribuição”).<sup>4</sup> O gráfico 2 apresenta essa decomposição para todas as variações anuais desde o início da série histórica da PNAD Contínua, enquanto a tabela 1 agrega os resultados para períodos selecionados. No gráfico 2, os dois efeitos estão representados pelas barras azuis de diferentes tonalidades e a variação total (correspondente à soma das duas barras) está assinalada pela linha com marcadores. Valores positivos indicam aumento da pobreza, e vice-versa. Por motivos de espaço, mostramos os resultados somente para a linha de PPC\$ 3,20 por dia, cujo valor é bem próximo do valor médio das cinco linhas de pobreza apresentadas nos painéis do gráfico 1.

Desde 2012, as variações na taxa de pobreza foram muito mais sensíveis a mudanças distributivas (efeito redistribuição) do que a variações na renda média (efeito renda), seja em períodos de redução (de 2012 a 2014 e em 2020) ou de aumento da pobreza (de 2014 a 2016 e em 2021) da pobreza. Com efeito, a piora na distribuição de renda foi responsável por mais de 70% do crescimento de 2,8 p.p. da taxa de pobreza entre 2012 e 2021.

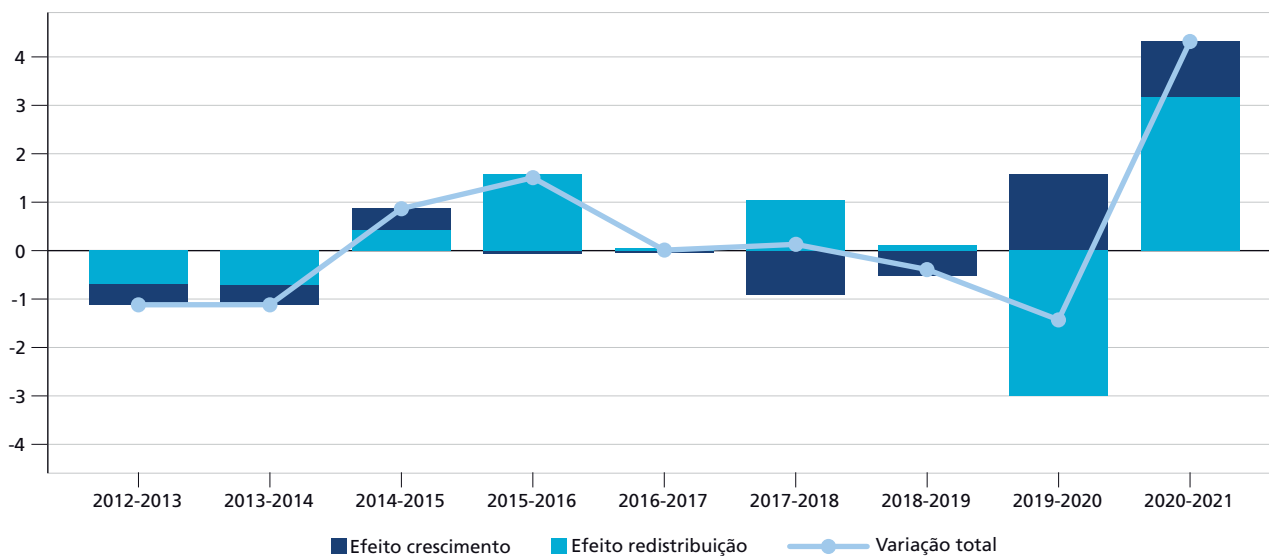
A única exceção a esse padrão ocorreu no período da pandemia, pois a queda da renda média foi preponderante para a elevação da pobreza entre 2019 e 2021. O efeito redistribuição teve contribuição ínfima porque as mudanças observadas entre 2019 e 2020 e 2020 e 2021 se anularam: no primeiro ano da pandemia, a redistribuição operada pelo AE contribuiu fortemente para a redução da pobreza, mas no período seguinte a retração das transferências provocou o movimento oposto.

Em conjunto, o gráfico 2 e a tabela 1 despertam preocupação sobre a evolução da pobreza nos próximos anos. Desde 2014, o efeito redistribuição tem atuado consistentemente na direção oposta à desejada: com exceção de 2020, ano marcado pelo AE (ver seção), as mudanças na desigualdade contribuíram para aumentar a pobreza em todos os anos. As decomposições mostram, inclusive, que o efeito redistribuição bloqueou qualquer avanço no combate à pobreza durante a incipiente recuperação econômica de 2016 a 2019, visto que a taxa de pobreza teria recuado 1,5 p.p. se o crescimento da renda nesse período tivesse sido homogêneo ao longo de toda a distribuição.

#### GRÁFICO 2

##### Decomposição da variação anual na taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 3,20/dia – Brasil (2012-2021)

(Em p.p.)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.

2. A linha de \$3,20 por dia em dólares internacionais (PPC\$) corresponde a R\$ 292 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).

4. Ver Datt e Ravallion (1992). Existem outras opções para decompor as variações da taxa de pobreza em função de variações da renda média e da desigualdade. A decomposição de Datt e Ravallion é a mais usada devido à sua simplicidade. Porém, a decomposição original implica um termo residual de difícil interpretação que pode assumir valores elevados. Para eliminar o termo de resíduo, calculamos o valor de Shapley, conforme sugerido por Shorrocks (2013).

TABELA 1

**Decomposição da variação na taxa de pobreza em períodos selecionados para a linha de PPC\$ 3,20/dia – Brasil (2012-2021)**

(Em p.p.)

| Período   | Taxa de pobreza (%) |       | Variação na taxa de pobreza (p.p.) |                       |       |
|-----------|---------------------|-------|------------------------------------|-----------------------|-------|
|           | Inicial             | Final | Efeito crescimento                 | Efeito redistribuição | Total |
| 2012-2014 | 12.9                | 10.7  | -0.8                               | -1.4                  | -2.2  |
| 2014-2016 | 10.7                | 13.0  | 0.4                                | 2.0                   | 2.4   |
| 2016-2019 | 13.0                | 12.8  | -1.5                               | 1.2                   | -0.3  |
| 2019-2021 | 12.8                | 15.7  | 2.7                                | 0.2                   | 2.9   |
| 2012-2021 | 12.9                | 15.7  | 0.8                                | 2.0                   | 2.8   |

Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.2. A linha de \$3,20 por dia em dólares internacionais (PPC\$) corresponde a R\$ 292 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).

3. A soma dos efeitos pode não gerar resultados exatos devido a arredondamentos.

### 3 OS EFEITOS DA POLÍTICA SOCIAL

Há mais de uma década as transferências monetárias assistenciais contribuem de forma importante para o combate à pobreza no Brasil (Souza *et al.*, 2019), e, com a pandemia de covid-19, seu papel tornou-se muito maior: em 2020, o AE e, em menor escala, o Auxílio Emergencial Residual (AER) conseguiram transformar o que seria uma disparada sem precedentes nas taxas de pobreza em uma redução significativa, como visto nas seções anteriores.<sup>5</sup> Infelizmente, a retração das transferências emergenciais em meio ao prolongamento da pandemia resultou em números muito piores para 2021.

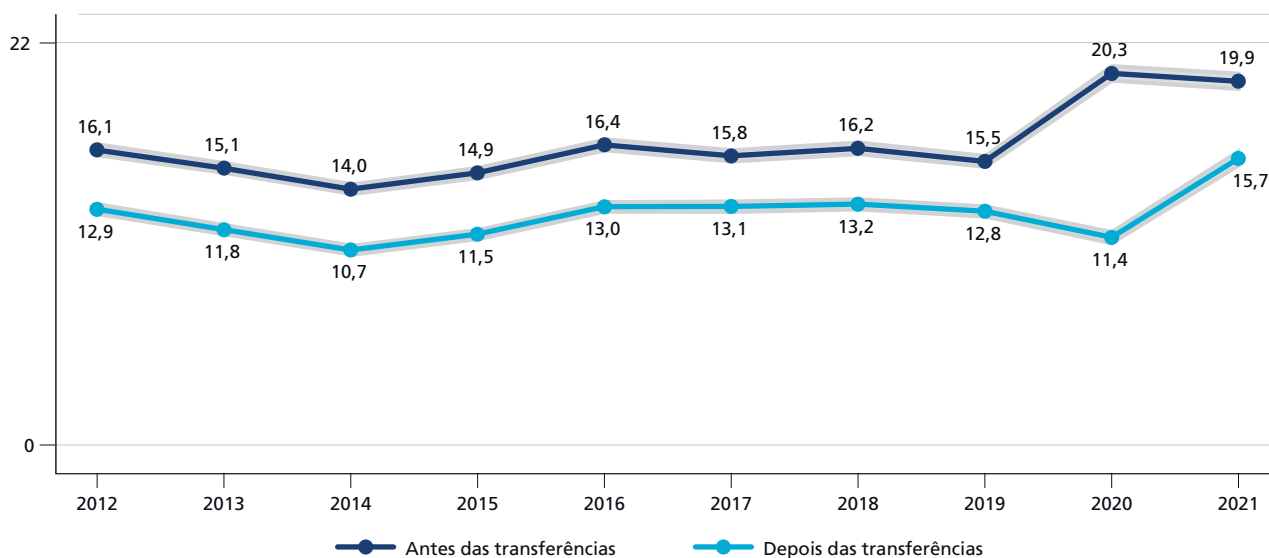
O gráfico 3 compara as taxas de pobreza estimadas antes e depois das transferências sociais não contributivas entre 2012 e 2021 para a linha de pobreza de PPC\$ 3,20 por dia. Até 2019, antes da pandemia, em média, a taxa de pobreza depois das transferências era 3,2 p.p. mais baixa; ou seja, os benefícios elevavam as rendas de cerca de 6 milhões de pessoas para fora da pobreza a cada ano, número que apresentou leve tendência de queda na medida em que a inflação corroeu o valor real dos benefícios do Programa Bolsa Família – PBF (Barbosa, Souza e Soares, 2020).

Em 2020, o efeito das transferências foi muito mais forte: enquanto a taxa de pobreza para a renda antes dos benefícios registrou aumento de quase 5 p.p. em relação ao ano anterior, ultrapassando 20%, a pobreza depois das transferências teve a maior queda anual da série histórica. Com isso, a diferença entre as duas séries subiu para quase 9 p.p., o que explica inteiramente o bom resultado para 2020 visto anteriormente.

Dessa forma, o choque da pandemia sobre as taxas de pobreza só se materializou com mais força em 2021. Apesar do crescimento do PIB, a pobreza antes das transferências recuou muito pouco, permanecendo em patamar substancialmente mais elevado do que nos anos anteriores à covid-19. Ao mesmo tempo, as transferências emergenciais foram muito menos generosas, caindo de cerca de R\$ 295 bilhões em 2020 para pouco abaixo de R\$ 60 bilhões em 2021 (Souza, 2022), e o PAB entrou em vigor apenas no fim do ano. Por tudo isso, a pobreza depois das transferências saltou mais de 4 p.p., o pior desempenho anual desde 1990, como observamos antes.

### Taxas anuais de pobreza antes e depois das transferências sociais não contributivas para linha de PPC\$ 3,20/dia – Brasil (2012-2021)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.
2. A série “antes das transferências” exclui os rendimentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC), PBF, AE (2020 e 2021), AER, PAB e outros programas sociais. A série “depois das transferências” considera os rendimentos de todas as fontes, ou seja, usa o mesmo conceito de renda das seções 2 e 3.
3. A linha de \$3,20 por dia em dólares internacionais (PPC\$) corresponde a R\$ 292 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).
4. As áreas sombreadas indicam os intervalos de confiança a 95% incorporando o desenho amostral da PNAD Contínua.

O gráfico 4 oferece outro olhar sobre o efeito das transferências sociais não contributivas, exibindo a redução relativa (em porcentagem) na taxa de pobreza depois que incluímos esses benefícios nos rendimentos familiares. Esse gráfico reporta os efeitos não só para a linha de PPC\$ 3,20 por dia, mas também para todas as outras analisadas no gráfico 1.

Pelo menos três lições podem ser tiradas do gráfico 4. Primeiro, as transferências sociais são relativamente bem focalizadas, com efeitos maiores para as linhas de pobreza com valores mais baixos,<sup>6</sup> mas ainda insuficientes diante do objetivo constitucional estabelecido em 1988 de “erradicar a pobreza” (Brasil, 1988, art. 3º, III). Se considerarmos a linha de PPC\$ 1,90 – baliza da primeira meta global dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030, acordados em 2015 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) – concluímos que as transferências sociais reduzem a pobreza em aproximadamente 30% no início e no fim da série da PNAD Contínua. Admitida uma taxa de pobreza de até 3% como sinal de erradicação, mesmo no ano com a menor taxa de pobreza da série (5,1% em 2014) já seria preciso multiplicar por 1,7 o efeito das transferências para o Brasil antecipar o alcance da meta global. Ficou mais difícil em 2021: passou a ser necessário multiplicar o efeito em 2,6 vezes, de 30% para 77%, para cumprirmos o ODS 1.1.

Segundo, as duas iterações do AE em 2020 cumpriram bem seu papel diante do pior choque nas oportunidades de trabalho dos mais pobres. A redução na pobreza ultrapassou 50% para as três linhas mais baixas, e chegou perto disso para a linha de PPP\$ 3,20/dia. Para a linha inferior do PAB, a taxa de pobreza depois das transferências foi quase 66% menor do que antes delas.

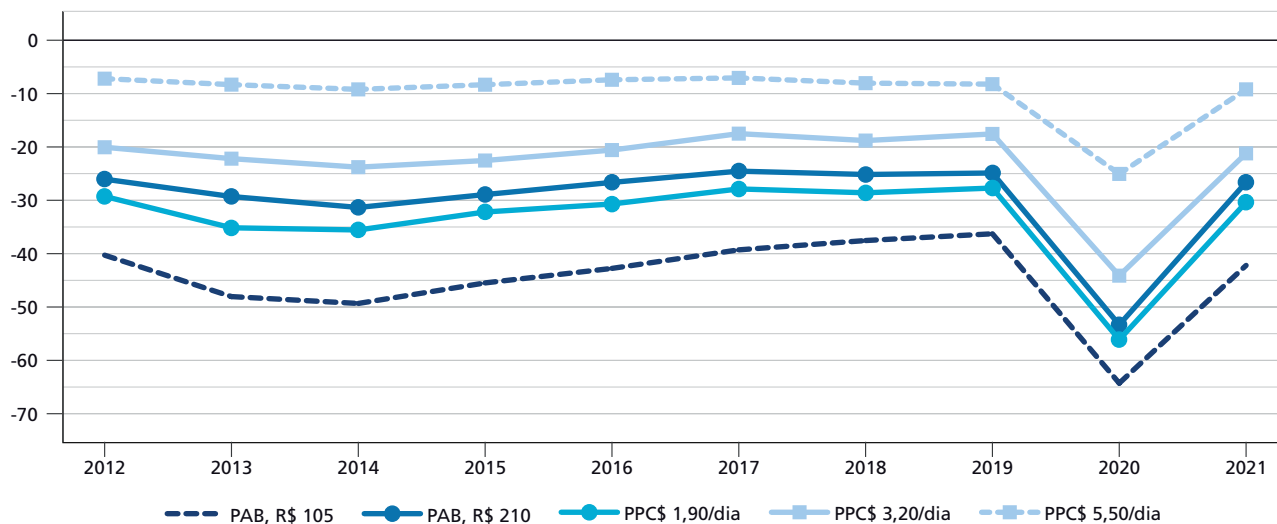
Terceiro, a escalada da pobreza em 2021 decorreu da rápida retração no volume das transferências em um contexto em que o mercado de trabalho para os mais pobres parou de piorar, mas não chegou a dar sinais de recuperação. Para todas as linhas, a redução percentual na pobreza em 2021 teve magnitude similar ou até um pouco maior do que em 2019. O problema é que, depois de dois anos de pandemia, a pobreza antes das transferências estava em patamar muito mais elevado.

6. Ver também Souza *et al.* (2019).

GRÁFICO 4

## Redução na taxa anual de pobreza após as transferências sociais não contributivas – Brasil (2012-2021)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.

2. A série “antes das transferências” exclui os rendimentos do BPC, PBF, AE (2020 e 2021), AER, PAB e outros programas sociais. A série “depois das transferências” considera os rendimentos de todas as fontes, ou seja, usa o mesmo conceito de renda das seções 2 e 3.

3. As linhas de \$1,90, \$3,20 e \$5,50 por dia em dólares internacionais (PPC\$) correspondem, respectivamente, a R\$ 173, R\$ 292 e R\$ 502 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).

As taxas anuais mostradas em todos os gráficos até aqui representam médias do que ocorre ao longo de doze meses e, por definição, atenuam as oscilações mensais da pobreza, que atingiram amplitudes inéditas em 2020 e 2021, quando os choques sucessivos da pandemia e da recessão se misturaram a enormes variações na cobertura e nos valores dos benefícios sociais. Dada a importância das transferências sociais nesse período, vale a pena um olhar mais detalhado.

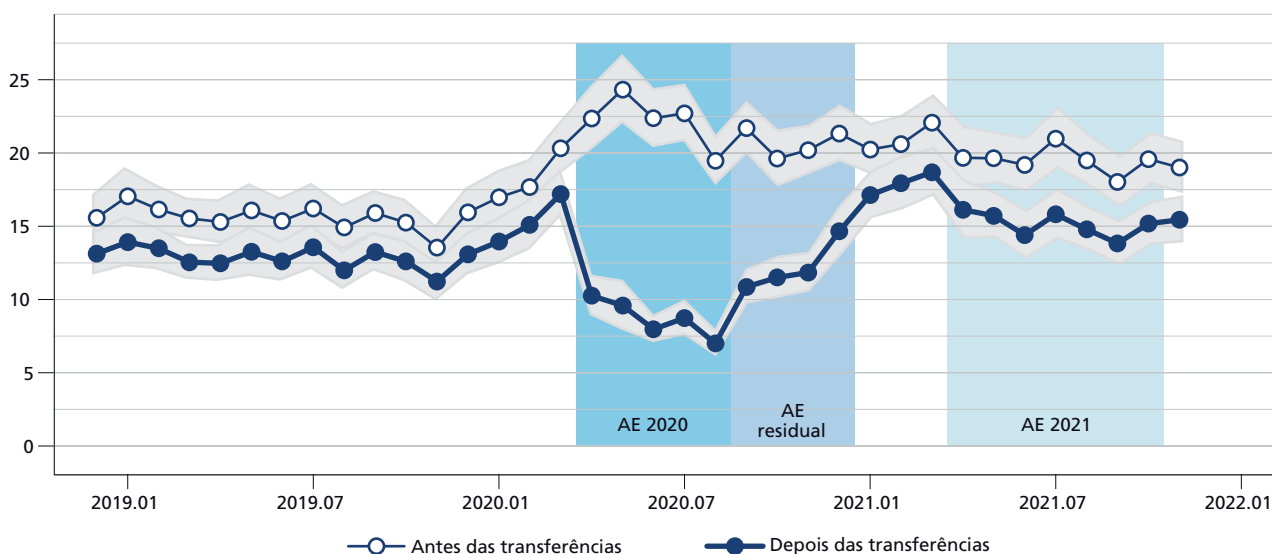
Os microdados públicos da PNAD Contínua identificam apenas os trimestres de cada entrevista, mas é possível deduzir os meses de 97% das observações, cotejando a idade na data de referência com a data de nascimento das pessoas pesquisadas. Isso é feito com uma versão aprimorada do método proposto por Hecksher (2020), adotada em 2022 nas análises conjunturais do Ipea sobre o mercado de trabalho.<sup>7</sup> Como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pergunta o valor das rendas efetivamente recebidas no mês anterior ao de cada entrevista, os dados coletados do decênio 2012-2021 cobrem os 120 meses de dezembro de 2011 a novembro de 2021, mas os três gráficos a seguir se concentram nos 36 últimos meses para destacar as oscilações excepcionais do período recente.

O gráfico 5 mostra como variam as proporções de pessoas sob a linha de pobreza de PPC\$ 3,20/dia caso as rendas de programas sociais sejam ou não computadas.

7. O resultado é uma base mensalizada para o estudo da pobreza com menos de um quinto das observações mensalizadas sobre o mercado de trabalho. Cada mês identificado pelo método tem uma amostra média de aproximadamente 33 mil pessoas com informações de todas as rendas. Em maio de 2021, essa amostra atinge seu menor tamanho, com 20.596 observações. As amostras mensalizadas de abril de 2021 em diante poderão ser aumentadas em futuras atualizações da análise, porque a identificação do mês fica mais fácil conforme os grupos de domicílios são repetidamente visitados. Aqueles que ingressaram no painel rotativo da pesquisa desde o segundo trimestre de 2021 ainda não tinham microdados de todas as suas cinco visitas trimestrais publicados quando esta NT foi preparada.

### Taxas mensais de pobreza antes e depois das transferências sociais não contributivas para a linha de PPC\$ 3,20/dia – Brasil (2019-2021)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.

2. A série “antes das transferências” exclui os rendimentos do BPC, PBF, AE (2020 e 2021), AER, PAB e outros programas sociais. A série “depois das transferências” considera os rendimentos de todas as fontes, ou seja, usa o mesmo conceito de renda das seções 2 e 3.
3. A linha de \$3,20 por dia em dólares internacionais (PPC\$) corresponde a R\$ 292 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).
4. As áreas sombreadas indicam os intervalos de confiança a 95% incorporando o desenho amostral da PNAD Contínua.

A pandemia de covid-19 foi declarada como tal pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 e, a partir da segunda metade do mês, medidas de isolamento social em larga escala começaram a ser adotadas no Brasil. Os acontecimentos se refletiram imediatamente na PNAD Contínua, com as estimativas pontuais da pobreza antes e depois das transferências subindo e ultrapassando, em março de 2020, os limites superiores de seus intervalos de confiança prévios. Em fevereiro de 2020, sem as rendas de programas sociais, a pobreza teria sido de 17,7% ( $\pm 1,8$  p.p. no intervalo de confiança de 95%); e, com os programas, foi de 15,1% ( $\pm 1,6$  p.p.). Já em março, sob o primeiro impacto da pandemia no país, a pobreza sem programas sociais seria de 20,3% ( $\pm 1,7$  p.p.); e, com eles, atingiu 17,2% ( $\pm 1,5$  p.p.).

Os cinco meses seguintes foram marcados pelo avanço da covid-19, mas também pelo volume inédito de transferências do AE, que atuou com escala sem precedentes de abril a agosto de 2020, com cobertura ampliada e pagamentos de R\$ 600 e R\$ 1.200. A pobreza sob PPC\$ 3,20/dia teria escalado até o pico de 24,3% ( $\pm 2,2$  p.p.) sem os programas sociais em maio, mas o auge das transferências mais do que compensou esse efeito e fez a proporção de pobres variar no sentido oposto, até alcançar o mínimo histórico de 7,0% ( $\pm 0,8$  p.p.) em agosto de 2020.

Após cinco pagamentos, os beneficiários do AE passaram a receber metade dos valores iniciais, o que fez a pobreza depois das transferências subir e se aproximar da que se observaria sem elas. Em janeiro de 2021, o AE foi interrompido, levando a proporção de pobres sob PPC\$ 3,20/dia até o pico da série histórica mensalizada: 18,7% ( $\pm 1,6$  p.p.) em março de 2021. Sete meses após experimentar o mínimo histórico de 7,0%, a estimativa pontual da pobreza havia saltado 167%, adicionando 11,7% da população brasileira ao contingente de pobres.

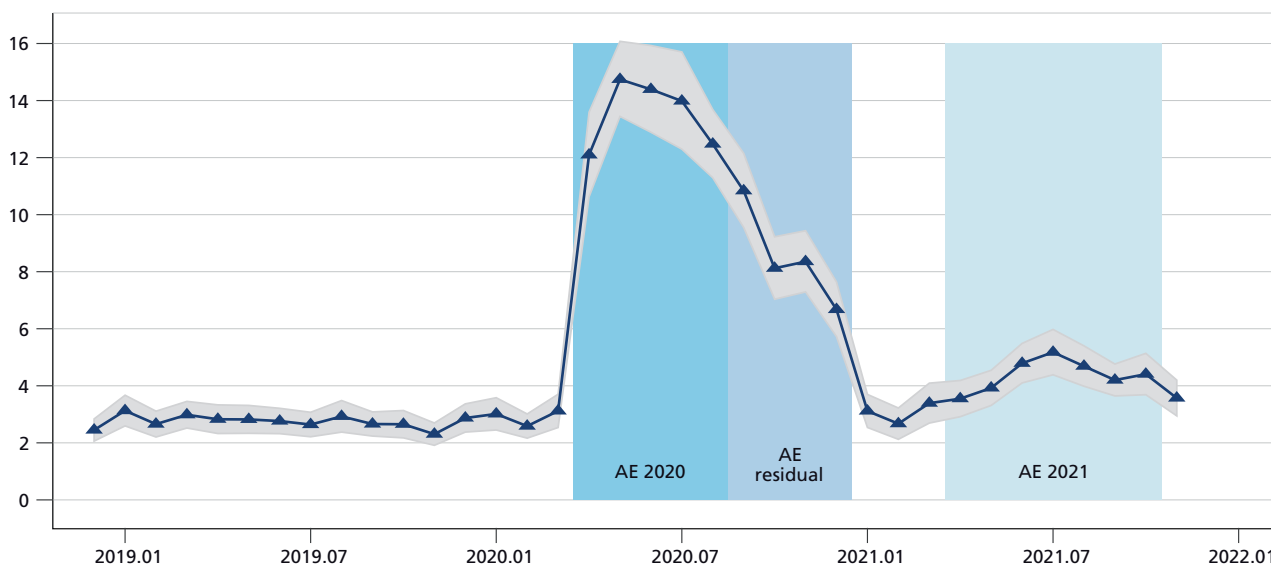
Em abril de 2021, quando o Brasil enfrentou o pico da segunda e mais letal onda de covid-19, o programa foi reativado com benefícios menores (R\$ 150, R\$ 250 e R\$ 375). Essa retomada do AE coincidiu com reduções significativas da pobreza antes e depois das transferências, respectivamente, para 19,7% ( $\pm 2,0$  p.p.) e 16,1% ( $\pm 1,9$  p.p.). Em novembro de 2021, o AE foi substituído pela primeira versão do novo PAB, que ainda tinha cobertura restrita a 14,5 milhões de famílias – número que aumentou para 18 milhões em fevereiro de 2022 – e não contava com o benefício extraordinário que garantiu piso de R\$ 400 por família e, com isso, praticamente dobrou a transferência média por família. Seja como for, no último ponto da base mensalizada (novembro de 2021), a proporção de pobres sob PPC\$ 3,20/dia foi de 19,0% ( $\pm 1,7$  p.p.) antes das transferências e, depois delas, de 15,4% ( $\pm 1,5$  p.p.).

O gráfico 6 destaca a diferença entre as duas linhas do gráfico 5, ou seja, a proporção da população brasileira que, a cada mês, teve renda domiciliar *per capita* elevada acima de PPC\$ 3,20/dia depois das transferências, mas que cairia abaixo dessa linha se não fosse beneficiada pelos programas sociais. O intervalo de confiança mostra que o efeito absoluto dos programas sociais sobre a pobreza é estatisticamente significativo em todos os 36 meses. Contudo, o que mais chama atenção é que a proporção de brasileiros poupada da pobreza pelas transferências permanecia estável até março de 2020 (3,1%  $\pm$ 0,6 p.p.) e dá um salto imediatamente após a introdução do AE, chegando ao ápice em agosto de 2020 (14,7%  $\pm$ 1,3 p.p.).

#### GRÁFICO 6

#### Varição na taxa mensal de pobreza após as transferências sociais não contributivas para linha de PPC\$ 3,20/dia – Brasil (2019-2021)

(Em p.p.)



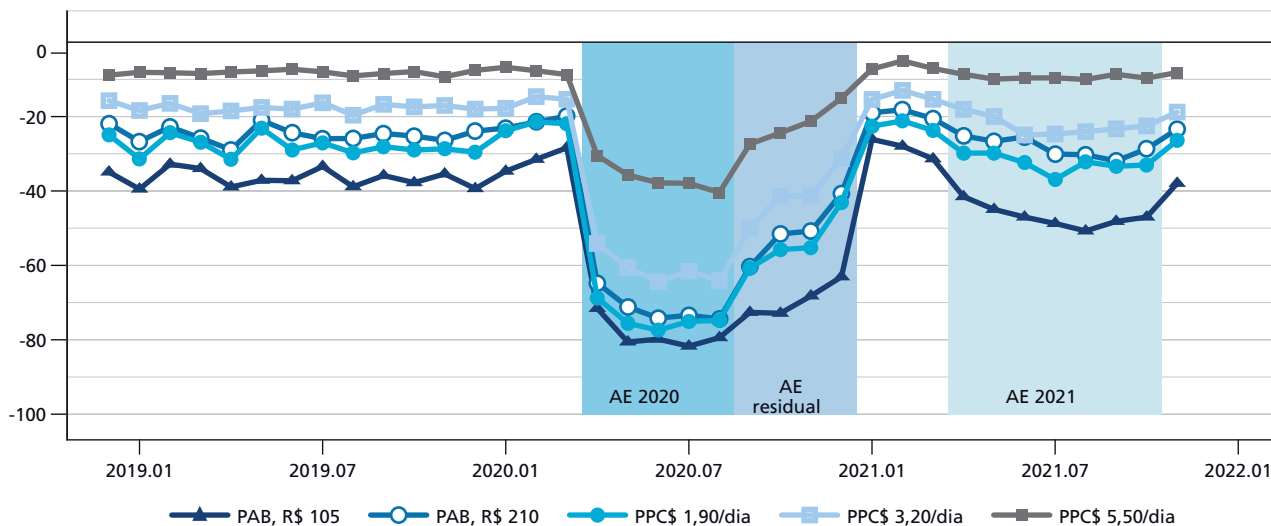
Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes e deflacionada para dezembro de 2021 pelo INPC.
2. A série “antes das transferências” exclui os rendimentos do BPC, PBF, AE (2020 e 2021), AER, PAB e outros programas sociais. A série “depois das transferências” considera os rendimentos de todas as fontes, ou seja, usa o mesmo conceito de renda das seções 2 e 3.
3. A linha de \$3,20 por dia em dólares internacionais (PPC\$) corresponde a R\$ 292 por mês (conversão com fator de paridade de poder de compra de 2011 de 1.6588). Para mais informações, ver Ferreira *et al.* (2016) e Jolliffe e Prydz (2016).
4. As áreas sombreadas indicam os intervalos de confiança a 95% incorporando o desenho amostral da PNAD Contínua.

O efeito absoluto dos programas sociais sobre a pobreza retorna ao patamar pré-pandêmico em meio à interrupção do AE, caindo até 2,7% ( $\pm$ 0,5 p.p.) em fevereiro de 2021. A reativação do AE com valores mais modestos eleva o efeito das transferências novamente, mas em grau bem menor, de abril até julho de 2021 (5,2%  $\pm$ 0,8 p.p.). Em seguida, o recuo da cobertura volta a reduzir o efeito das transferências. Em novembro de 2021, quando o PAB começou a substituir o AE, os programas sociais pouparam da pobreza 3,6% ( $\pm$ 0,6 p.p.) das pessoas residentes no Brasil. Embora esse efeito absoluto no fim da série seja maior que o de antes da pandemia, a taxa de pobreza – antes e depois das transferências – ainda era maior que a pré-pandêmica, como vimos no gráfico 5.

Em termos relativos, a redução percentual das taxas de pobreza também retorna ao padrão pré-pandêmico no fim das séries mensais. O gráfico 7 mostra que isso acontece sob as cinco linhas estudadas nesta NT. Fora do período emergencial, como observado com os dados anuais, os efeitos são, ao mesmo tempo, expressivos e insuficientes – pelo menos no período anterior à expansão da cobertura e à implementação do benefício extraordinário do PAB.



Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Elaboração dos autores.

Obs.: A linha de pobreza de PPC\$ 3,20 por dia equivale a R\$ 292 por mês em reais de dezembro de 2021. Renda domiciliar *per capita* calculada com os rendimentos efetivos do trabalho e das demais fontes.

Mesmo no caso da pobreza mais extrema, a maioria (mais de 60%) das pessoas que seria pobre se as transferências não existissem permanece pobre mesmo com a existência delas segundo a PNAD Contínua. A proporção poupada da pobreza sob a linha de R\$ 105 mensais já não chegava a 40% em 2019 e havia recuado para 31,5% em fevereiro de 2020. O primeiro impacto da pandemia retraiu esse percentual até 28,4% em março de 2020. A introdução do AE, por sua vez, fez o efeito relativo das transferências sobre a mais extrema pobreza alcançar o máximo histórico de 81,7% em julho de 2020. A interrupção do programa cortou esse efeito até o nível mais raso da série decenal, 26,1% em janeiro de 2021. Após novo impulso, até 49,7% em agosto de 2021, a cobertura voltou a encolher até a redução da extrema pobreza com os programas sociais retornar ao nível pré-pandêmico de 37,9% no primeiro mês do PAB, em novembro de 2021.

No caso da linha de pobreza mais alta, menos de 10% dos que seriam pobres na ausência dos programas sociais deixam de ser pobres devido às transferências, exceto de abril a dezembro de 2020. Esse percentual atingiu seu maior nível histórico em agosto de 2020, quando alcançou 40,4%, poupando da pobreza mais moderada naquele mês uma proporção semelhante à que costuma ser poupada da pobreza mais extrema com os programas sociais.

O gráfico 7 evidencia que é possível aprimorar os programas e oferecer uma cobertura ainda maior às pessoas vulneráveis de diferentes graus de pobreza, sobretudo aos mais extremos, pelo menos na dimensão em que estiveram cobertas nos primeiros meses do AE. Isso precisa ser feito, no entanto, com mais cuidado para evitar despesas com pessoas não pobres e benefícios com valores fiscalmente insustentáveis, de modo a prevenir novos aumentos dos diversos graus de pobreza ao longo do tempo. No momento, ainda não há informações disponíveis para avaliar em que medida a expansão do PAB ocorrida no início de 2022 cumpriu esses objetivos.

## 4 CONCLUSÕES

Desde a recessão de 2014 a 2016, a pobreza no Brasil vem aumentando paulatinamente, puxada sobretudo pela elevação na desigualdade de renda. Essa tendência foi brevemente interrompida em 2020, ano em que as somas vultosas transferidas pelo AE conseguiram anular o choque da covid-19 e até reduziram as taxas de pobreza. Infelizmente, a redução das transferências em 2021 foi muito maior do que quaisquer melhoras no mercado de trabalho, e a pobreza voltou a subir, dando seu maior salto anual desde 1990.

Com isso, nossas estimativas para cinco linhas distintas indicam que, em todos os casos, as taxas de pobreza estavam em 2021 no maior nível da série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012. Mais ainda a decomposição das variações anuais aponta que o aumento da pobreza na última década decorreu majoritariamente de mudanças na distribuição de renda.

Não obstante, as transferências sociais não contributivas funcionaram a contento no período mais crítico do mercado de trabalho na pandemia. Sem o AE, a pobreza teria regredido a níveis inéditos desde o século passado; com o auxílio, a pobreza provavelmente atingiu mínimos históricos em meados de 2020. Em 2021, os recursos desembolsados pelas transferências emergenciais foram muito menores, o que explica a escalada nas taxas de pobreza. Em novembro, primeiro mês de operação do PAB, os dados mensalizados sugerem que sua contribuição relativa foi semelhante à do PBF, com redução de 20% a 40% na taxa de pobreza, dependendo da linha escolhida. Nesse mês, o PAB não havia ainda expandido a cobertura de famílias pobres e, apesar do novo esquema de benefícios, a transferência média caiu, considerando o valor de outubro, ainda com a última parcela do AE.

Apesar disso, o PAB passou por expansão significativa no início de 2022, com aumento de cobertura de 14,5 milhões para 18 milhões de famílias e implementação do benefício extraordinário que garantiu piso de R\$ 400 por família, o que quase dobrou o valor médio transferido para as famílias beneficiárias. Mais recentemente, a Emenda Constitucional (EC) nº 123, de julho de 2022, instituiu um acréscimo extraordinário de R\$ 200 a ser pago durante os cinco últimos meses deste ano. Parte dessa expansão de cobertura e desses valores pode ter impacto sobre a pobreza, mas esta depende de outros fatores, como a focalização do programa, a dinâmica do mercado de trabalho e a inflação. Inobstante, nossos dados se limitam a 2021, logo não é possível avaliar os efeitos dessas mudanças em 2022.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F. de; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2610).
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- DATT, G.; RAVALLION, M. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. **Journal of Development Economics**, v. 38, n. 2, p. 275-295, Apr. 1992.
- 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.
- HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 62).
- JOLLIFFE, D.; PRYDZ, E. B. Estimating international poverty lines from comparable national thresholds. **The Journal of Economic Inequality**, v. 14, n. 2, p. 185-198, 2016.
- SHORROCKS, A. F. Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. **The Journal of Economic Inequality**, v. 11, n. 1 p. 99-126, 2013.
- SOUZA, P. H. G. F. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século XXI. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 29, p. 1-26, 2022.
- 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. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

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

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

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**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Projeto Gráfico**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

## **Missão do Ipea**

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

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL