

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: ASPECTOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL¹

ANA KAROLINA OLIVEIRA SILVA

Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, akaosilva@gmail.com.

RESUMO

A crise sanitária e socioeconômica causada pela pandemia da COVID-19 demandou medidas urgentes em todo o mundo para conter a disseminação do vírus e garantir a subsistência da população socialmente vulnerável. Nesse cenário, no Brasil foi instituído uma política pública de transferência de renda pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial (AE). Diante disso, este artigo busca compreender os aspectos do AE, enquanto política pública instituída para tentar mitigar os impactos da pandemia da COVID-19 na sociedade e na economia brasileira. Para isso, recorreu à revisão bibliográfica de artigos que analisaram a referida política, à análise documental da lei, decretos e medidas provisórias que a instituíram e às estatísticas do governo. O estudo mostra que o AE ascendeu à agenda governamental, sob pressão da sociedade, comunidade científica e políticos, como alternativa para garantir uma renda mínima aos cidadãos brasileiros socialmente vulneráveis, tornando-se uma das principais ações do Governo Federal no enfrentamento à pandemia da COVID-19 no país. Essa política passou por seis fases, com diferentes públicos-alvo, critérios para acesso, valores de referência e número de parcelas, atingindo cerca de 70 milhões de beneficiários no ano de 2020, número que sofreu redução significativa no segundo ano do benefício.

¹ Este artigo corresponde a parte da pesquisa de dissertação de mestrado.

Embora o AE tenha enfrentado diversos problemas durante sua execução, a experiência acumulada em políticas públicas de transferência de renda contribuiu em alguma medida para sua implementação, além disso, ressalta-se o seu efeito multiplicador gerado na economia brasileira.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial, Transferência de renda, Pandemia da COVID-19.

INTRODUÇÃO

A crise sanitária e socioeconômica deflagrada pela pandemia da COVID-19, que rapidamente atingiu sociedades de todo o mundo, demandou medidas restritivas à circulação de pessoas para conter a disseminação do vírus, tornando-se imprescindível prover um amparo social que garantisse a subsistência da população socialmente vulnerável durante esse período. Nesse contexto, no Brasil foi instituída uma política pública de transferência de renda para o enfrentamento desse problema público, o Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020; BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021).

O Auxílio Emergencial (AE) foi instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, após mobilização da sociedade e do Congresso Nacional. De acordo com Brasil, Capella e Ferreira (2021), essa política ascendeu à agenda governamental como alternativa para garantir uma renda mínima aos cidadãos brasileiros que se encontravam desamparados, sendo formulada e implementada em um curto período de tempo como uma das ações governamentais de enfrentamento aos efeitos da pandemia da COVID-19.

Devido à necessidade de adotar medidas emergenciais para lidar com os problemas públicos que surgiram ou foram acentuados pela pandemia da COVID-19, visto que no Brasil a pobreza e a desigualdade social são questões histórico-estruturais (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021), o AE não teve o tempo de maturação que outras políticas públicas tiveram em outros contextos. Contudo, no Brasil, experiências acumuladas em políticas públicas de transferência de renda – a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF) – e instrumentos operacionalizadores já existentes, como o Cadastro Único (CadÚnico), serviram de base para elaboração e implementação do benefício emergencial (CARDOSO, 2020; CARVALHO, 2020).

Nesse contexto, tendo em vista a predominância de programas de transferência de renda, como mecanismo de enfrentamento à pobreza e à desigualdade socioeconômica no país (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021) e o cenário político, econômico e social no Brasil quando foi atingido pela pandemia, este artigo buscou compreender os aspectos do AE, enquanto política pública instituída para tentar mitigar os impactos da pandemia da COVID-19 na sociedade e na economia brasileira. Para isso, buscou-se construir um referencial norteador que possibilite a compreensão do contexto socioeconômico e político-institucional que o país encontrava-se quando a pandemia o atingiu e a revisão de literatura que analisaram o AE; recorreu à análise documental da lei, decretos e medidas

provisórias que instituíram o benefício para entender suas peculiaridades em termos de público-alvo, faixas de valores pagos e número de parcelas; além de consulta as estatísticas governamentais referentes ao AE para verificar o seu alcance em número de beneficiários.

O estudo mostra que o AE ascendeu à agenda governamental sob pressão da sociedade, comunidade científica e políticos, como alternativa para garantir uma renda mínima aos cidadãos brasileiros socialmente vulneráveis, sendo desenhado e implementado em um curto período de tempo, tornando-se uma das principais ações do governo federal no enfrentamento a pandemia da COVID-19 no país (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). Essa política passou por diferentes modalidades e foi destinada a diferentes públicos-alvo, com valores de referência e número de parcelas distintos, elegendo inicialmente cerca de 50 milhões de pessoas ao recebimento da primeira parcela do benefício, número que foi sendo reduzido drasticamente nas parcelas e modalidades seguintes. Embora tenha apresentado problemas ao logo de sua execução, seu impacto social é notório, com cerca de 70 milhões de beneficiários no ano de 2020, evitando que milhões de brasileiros caíssem na pobreza durante a pandemia. Além disso, vale destacar o efeito multiplicador gerado pelo AE na economia brasileira, evitando que a queda do PIB (Produto Interno Bruto) no país em 2020 fosse ainda maior.

Além dessa primeira seção introdutória, o texto segue a seguinte estrutura: a primeira seção apresenta o referencial norteador que contextualiza o cenário econômico, político e social do país, no período que antecede a pandemia da COVID-19, e oferece perspectivas sobre o AE a partir da revisão da literatura que analisa o benefício emergencial; a segunda seção delinea os aspectos dos AEs, sintetizando as legislações, os valores pagos, os públicos-alvo, período de duração de cada fase, número de parcelas e critérios para acesso adotados, destacando alguns dos seus impactos a partir do referencial norteador; por fim, a última seção traz as considerações finais.

1 REFERENCIAL NORTEADOR PARA COMPREENDER O AUXÍLIO EMERGENCIAL

Para chegar a uma compreensão razoável da implementação de uma política pública de transferência de renda como uma das principais medidas no Brasil para enfrentar os efeitos da pandemia da COVID-19, faz-se necessário resgatar os principais acontecimentos no cenário político-institucional, econômico

e social no país dos anos que antecedem a pandemia, tendo em vista que tais acontecimentos influenciaram sobremaneira a situação caótica atual. Sendo assim, as duas subseções a seguir traz uma breve contextualização desse cenário pré-pandemia como também interpretações e problematização do AE a partir da revisão de literatura.

1.1 Contexto político, econômico e social no Brasil pré-pandemia

No contexto da pandemia da COVID-19 diversos desafios emergiram no cenário nacional e as disparidades econômicas e sociais, que é uma questão histórico-estrutural no Brasil, ficaram ainda mais evidentes (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021). A crise de saúde pública provocada pelo novo coronavírus atingiu o Brasil em um momento que a sociedade brasileira ainda encontrava-se sob os efeitos de uma crise político-institucional e econômica desde 2015-2016, como também das consequências da agenda neoliberal adotada pelos governos Temer e Bolsonaro desde 2016, com políticas de contenção dos gastos públicos e reformas estruturais, provocando perdas irreparáveis de direitos e garantias sociais da população mais vulnerável do país (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021; SILVA, 2021).

Para uma melhor compreensão da situação atual do país vale mencionar o próprio processo de desenvolvimento do Brasil, que desde a sua ocupação e colonização pelos portugueses é marcado pela desigualdade estrutural, regional, social, econômica etc. Ao longo do processo de formação econômica, o Brasil concentrou renda e riqueza em algumas áreas específicas, que foram alvos de recursos e investimentos, tornando-se o centro desenvolvido do país (região centro-sul), enquanto as demais regiões foram deixadas de lado, tornando-se regiões periféricas atrasadas, como é o caso da região Nordeste, que embora tenha sido onde iniciou-se a história de ocupação econômica do Brasil, ficou às margens do processo de desenvolvimento do país por um longo período de tempo (ARAÚJO; SANTOS, 2020).

Embora o Brasil seja marcado em sua trajetória de desenvolvimento pela concentração de renda e riqueza entre os diferentes grupos sociais e entre as suas regiões, na década de 2000 o país vivenciou melhora significativa nos seus indicadores sociais, com destaque para distribuição de renda no país. De acordo com Resende et al. (2015), houve uma diminuição nas disparidades dos Produtos Internos Brutos (PIBs) e dos PIBs *per capita* das regiões do país, com

quase todas as regiões apresentando crescimento econômico superior à década anterior. Nessa década as ações governamentais foram bastante expressivas, com a retomada de instrumentos e recursos governamentais focalizados para o desenvolvimento regional, como também políticas sociais do governo federal que agiram como políticas regionais, visto que mecanismos de transferência de renda, como por exemplo o Programa Bolsa Família (PBF), funcionaram como elemento de redução da pobreza e na diminuição das disparidades de renda entre as pessoas.

De acordo com Carvalho (2018), o Brasil experimentou um crescimento inclusivo, com redução das desigualdades sociais e regionais na primeira década do século XXI. A política de distribuição de renda constituiu um dos pilares fundamentais da política econômica que proporcionou esse crescimento. A expansão e universalização das políticas de transferência de renda com a criação do Bolsa Família pelo governo federal em 2003 foi essencial para reduzir os índices de pobreza e diminuir a desigualdade de renda. Apesar do dispêndio com o programa ser reduzido, custando muito pouco para o governo federal (custou apenas 0,5% do PIB em 2019), o seu impacto distributivo é indiscutível (CARVALHO, 2020). Silva, Souza e Lima (2021) também enfatizam que o início do século XXI marca importantes mudanças no cenário econômico e social no Brasil, com retomada do crescimento econômico impulsionada pelo cenário internacional favorável e melhorias nos indicadores sociais.

Diante das pesquisas e discussões que colocam em questão se houve de fato redução da desigualdade de renda no Brasil nos anos 2000, pesquisadores do Insuper² realizaram pesquisa inédita utilizando uma metodologia considerada inovadora com base em dados da Receita, das Contas Nacionais e da Pesquisa Orçamentária Familiar (POF). O resultado do estudo aponta que a desigualdade de renda no Brasil, medida pelo índice de Gini³, reduziu entre 2002 e 2017 de 0,583 para 0,547, contribuindo para que aproximadamente 16 milhões de brasileiros saíssem da linha de pobreza (NOVO, 2021).

2 O estudo foi realizado por Ricardo Paes de Barros, Samir Cury, Samuel Franco e Laura Muller Machado, com colaboração de Suiani Febroni e Camila Soares.

3 A construção desse indicador prevê a utilização de toda informação disponível sobre rendimentos de uma população, considerando a distribuição como um todo e sintetizando-a em um único valor que varia de 0 a 1, sendo 0 a situação de perfeita igualdade na distribuição dos rendimentos e 1, de perfeita desigualdade, onde todo o rendimento estaria concentrado nas mãos de uma única pessoa.

Esse estudo revela que a desigualdade de renda no Brasil reduziu de forma ininterrupta entre 2002 e 2015, voltando a crescer em 2016 e 2017. Esse período em que a desigualdade de renda no país apresentou queda contínua coincide justamente com o período dos governos Lula e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme Schmidt (2019), esse foi um período que ficou marcado por adotar um modelo de desenvolvimento conhecido como desenvolvimentismo social que tinha como característica a combinação de crescimento econômico com inclusão social.

Embora tenha sido observado redução da desigualdade de renda ao longo desse período, profundas disparidades ainda marcam a distribuição de renda no país, sobretudo no período recente. Com a mudança de governo após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff houve mudanças na agenda política com a adoção de um projeto neoliberal de privatizações e promoção do desmonte das políticas públicas, tendo continuidade com a agenda conservadora de Jair Bolsonaro a partir de 2019 (BRASIL, 2021; TEODORO, 2020).

A partir de 2015, com acirrada crise político-institucional que se instaurou no país e culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve forte avanço de projetos neoliberais e visível polarização da sociedade em torno de diferentes projetos políticos-ideológicos. Ao assumir a presidência da República, Michel Temer deu início as políticas de ajuste fiscal e desconstrução de direitos sociais e trabalhistas com a promessa de as reformas gerariam milhões de empregos, no entanto, o resultado foi a deterioração das condições de trabalho, aumento expressivo do desemprego e de trabalhos informais, com progressivo desmonte das políticas públicas (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021; SILVA; SOUZA; LIMA, 2021).

Vale lembrar que nesse período de crise ao invés do então governo transferir mais recursos para a população mais pobre, por meio de políticas e programas sociais, para tentar mitigar os danos da crise, o que ocorreu foi restrição orçamentária, limitando os efeitos dos programas de transferência de renda, como é o caso notável do PBF (BARBOSA; SOUZA; SOARES, 2020). Nesse sentido, como afirma Silva (2021), sob a dinâmica da neoliberalização, na configuração do Estado brasileiro tem cada vez menos espaço para a proteção social pública e universal da população, sobretudo para a efetivação de uma política de assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, conforme determinado pela Constituição.

Cumpre ressaltar que a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, e sua posse como presidente da República, em 2019, representou

o aprofundamento, no Brasil, de tendências autoritárias, fascistas, ultraconservadoras e ultraliberais, que passaram a pôr em xeque importantes conquistas civilizatórias da sociedade brasileira em todos os campos das políticas públicas. É, portanto, nesse contexto de avanço do conservadorismo, de ataque aos direitos sociais, de crescente insegurança do trabalho e de aumento da pobreza que o Brasil enfrenta as consequências nefastas da pandemia da Covid-19 sobre os indicadores sociais (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 110)

Em suma, 2015 marca um ponto de inflexão no Brasil, interrompendo o período de melhorias sociais e econômicas. Desde então o que tem se observado é um progressivo desmonte das políticas públicas, com perdas de direitos após as reformas previdenciária e trabalhista, desemprego elevado e restrição fiscal com a PEC do Teto dos gastos. Foi nessa conjuntura de fragilidade econômica e desigualdade social que a pandemia da COVID-19 abateu-se sobre o Brasil (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021)

Os contrastes sociais e econômicos que persistem no Brasil foram sendo evidenciados à medida que resultados de pesquisas e dados estatísticos sobre o impacto da pandemia da COVID-19 no Brasil foram sendo divulgados, ao longo de 2020 e 2021. As pesquisas revelam que o maior risco de contágio e morte por esse vírus estava nas áreas mais periféricas, favelas e comunidades⁴, nas regiões mais pobres do país, sendo esse risco ainda maior para pessoas pretas ou pardas. O contraste na forma como a pandemia atingiu as diferentes classes sociais também evidencia as barreiras às recomendações de higiene básica, distanciamento social e permanência em casa⁵, principais medidas adotadas no mundo a fora para tentar conter a disseminação da COVID-19.

Quando a pandemia da COVID-19 chegou ao Brasil em meados de março de 2020, além das questões relacionadas ao acesso às condições mínimas de saneamento básico e moradia que possibilitasse a higienização necessária, como era recomendado pelas entidades de saúde, outras questões ganharam notoriedade, dada a necessidade de medidas emergenciais para conter a propagação do vírus.

4 Ver Instituto Data Favela.

5 ⁶ Estudo das pesquisadoras Ceolin e Nascimento (2021) da UFSM trata sobre o aprofundamento das desigualdades sociais durante a pandemia relacionando saúde global, desigualdade social e (des)proteção nas periferias brasileiras.

1.2 Percepções sobre o Auxílio Emergencial a partir da literatura

Diante das medidas restritivas e de isolamento social, impossibilitando milhões de brasileiros saírem de casa para trabalhar e garantir o seu sustento e de suas famílias, e da parada brusca de vários setores da economia, que levou ao encerramento das atividades de diversas empresas que já enfrentavam dificuldades antes da pandemia⁶, o número de desempregados no país aumentou significativamente. Pesquisadores e economistas ao analisar a conjuntura econômica do país já alertavam para necessidade de uma política anticíclica para enfrentar a pandemia.

Diante das circunstâncias em que os mais vulneráveis (pobres, desempregados, trabalhadores formais e informais de baixa renda, pequenos e médios empresários) pedem socorro, é consenso entre vários economistas que o Estado tem que gastar, e pode fazer isso injetando recursos na economia (SILVA; ALMEIDA, 2020, p. 33).

Dada a necessidade de uma rápida resposta para prover uma renda mínima e fazer frente aos desafios que estavam postos pelo momento pandêmico, o Governo Federal, sob intensa pressão da sociedade e da comunidade científica, criou uma política pública de transferência de renda temporária como um dos principais instrumentos de enfrentamento à pandemia.

Essa política de transferência de renda temporária de caráter emergencial, que só foi lançada após grande mobilização da sociedade e do Congresso Nacional, conforme apontam Brasil, Capella e Ferreira (2021) ascendeu a agenda governamental devido ao cenário de crise provocado pela COVID-19, mas que em um contexto de não crise dificilmente seria uma prioridade na agenda conservadora do atual governo.

Silva, Souza e Lima (2021) destacam que o Brasil possui um histórico de políticas de transferência de renda para fazer frente à pobreza e às desigualdades sociais. Essas políticas surgiram na década de 1990, mais precisamente em 1995, quando o governo lançou os primeiros programas de transferência monetária em nível municipal, denominados de Programas de Renda Mínima e

6 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/pais-ja-vive-primeira-onda-de-encerramento-de-fabricas-em-meio-a-pandemia.shtml?origin=folha>

Bolsa Escola, evoluindo para programas em nível federal, se consolidando com o Bolsa Família, durante o Governo Lula (2003-2010).

No que se refere a modalidade de política de transferência de renda, Silva, Souza e Lima (2021, p. 112), afirmam que “O Auxílio Emergencial é um programa de transferência monetária focalizado sem condicionalidades.” Entendendo que os programas de transferência de renda podem apresentar diferentes modalidades, no caso do benefício emergencial, focalizados são aqueles que estabelecem critérios para acesso, como por exemplo, renda, idade, localização de moradia etc. Nesse contexto, para as autoras, o AE foi instituído com o objetivo de atenuar a situação provocada pela elevação do desemprego, do trabalho informal precarizado e, principalmente, da pobreza. No entanto, sua formulação ocorreu sob intensa pressão de diferentes movimentos sociais e de grupos diretamente afetados pelo desemprego e a pobreza.

No que diz respeito a implementação do benefício, Silva, Souza e Lima (2021) destacam que a política apresentou problemas recorrentes, como por exemplo no manuseio do aplicativo ou mesmo no acesso à internet. Já com relação a implementação, afirmam que houve improvisação e falta de planejamento na seleção dos beneficiários e na distribuição do benefício.

Em consequência, foi sobejamente divulgada geração de aglomerações, contribuindo para ampliação de contágio da Covid-19; dificuldades de acesso às agências pagadoras; distorções na concessão e denúncia de uso indevido do auxílio; falta de transparência na seleção do público demandante; informações desencontradas; atrasos nos pagamentos; e demora no processo de análise das solicitações. Ademais, o aparato institucional já consolidado no CadÚnico, que dispõe de 11.908 postos em todos os municípios e experiência de 17 anos no Bolsa Família, foi ignorado, o que reforçou a improvisação e os problemas na implementação do auxílio (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 114-115).

Uma outra percepção com relação a implementação do AE é encontrada no texto de Cardoso (2020, p.1056), que afirma que: “A implementação do Auxílio Emergencial, com a urgência que se fez necessária, só foi possível em virtude de um contexto mais amplo de políticas sociais geridas pelo MC, entre elas o CadÚnico e o PBF.” Além disso, Cardoso (2020) destaca o protagonismo do Ministério da Cidadania (MC) e de outros atores que foram essenciais na operacionalização dos pagamentos e no tratamento das informações no processo de implementação do AE. Conforme é enfatizado pelo autor:

[...] arranjos preexistentes foram preponderantes para viabilizar a implementação do Auxílio Emergencial, pois sem a expertise do MC em políticas como CadÚnico e PBF, que contemplam os relacionamentos com CEF [Caixa Econômica Federal] e Dataprev⁷, a complexidade para coordenar esse novo benefício poderia inviabilizar sua realização ou não gerar resultado satisfatório em curtíssimo prazo. Além disso, instrumentos da ação pública como o CadÚnico, e todas as rotinas e os fluxos derivados de sua operacionalização, moldaram a implementação do Auxílio Emergencial (CARDOSO, 2020, p. 1059).

Ou seja, enquanto Silva, Souza e Lima (2021) acreditam que as falhas no processo de implementação do AE foram decorrentes do não aproveitamento da experiência acumulada, Cardoso (2020) afirma que a existência prévia de instrumentos operacionalizadores e arranjos institucionais foram fundamentais para a implementação do AE. Embora reconheça que, apesar da inovação do requerimento remoto, o Brasil ainda apresenta muitas dificuldades com relação ao acesso à internet.

A inclusão digital, porém, ainda é um desafio no Brasil e se mostrou um grande inimigo da implementação do Auxílio Emergencial e dos instrumentos criados para o requerimento de maneira remota, ora por problemas de acesso, ora pela dificuldade em realizar o requerimento, ainda que este tenha sido desenhado a fim de permitir uma experiência simplificada ao usuário (CARDOSO, 2020, p. 1058).

Nesse contexto de percepções sobre a formulação e implementação do AE, importa destacar as suas principais características, para obtermos uma visão geral sobre principais aspectos e efeitos na sociedade e na economia brasileira.

2 ASPECTOS E IMPACTOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Como já mencionado anteriormente, o AE criado em caráter de urgência para fazer frente aos desafios postos pela pandemia da COVID-19 no Brasil, concedendo um benefício monetário aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), contribuintes individuais ou facultativos do Regime Geral da Previdência Social, trabalhadores informais inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal ou em aplicativo da Caixa Econômica Federal (CEF) e beneficiários do Bolsa Família. Dessa forma, o Quadro 1, a seguir, traz

7 Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

uma síntese dos AEs implementados em 2020 e 2021, destacando as legislações, periodicidade das parcelas e valores pagos aos beneficiários.

Quadro 1 – Síntese dos principais aspectos dos Auxílios Emergenciais

Auxílio Emergencial (AE I)	
Legislação	Lei 13.892 de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC).
Período	Abril, maio e junho de 2020 (3 parcelas).
Valores	De R\$ 600, R\$ 1200 a R\$ 1800.
Prorrogação do Auxílio Emergencial (AE II)	
Legislação	Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.
Período	Julho e agosto de 2020 (3 parcelas)
Valores	De R\$ 600, R\$ 1200 a R\$ 1800.
Auxílio Emergencial Residual (AE III)	
Legislação	Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Período	Setembro, outubro, novembro e dezembro de 2020 (4 parcelas).
Valores	Cotas reduzidas pela metade em relação ao AE I e II.
Auxílio Emergencial 2021 (AE IV)	
Legislação	Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).
Período	Abril, maio, junho e julho de 2021 (4 parcelas).
Valores	R\$ 150, R\$ 250 a R\$ 375.
Prorrogação do Auxílio Emergencial 2021 (AE V)	
Legislação	Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021. Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.
Período	Agosto, setembro e outubro de 2021 (3 parcelas).
Valores	R\$ 150, R\$ 250 a R\$ 375.
Auxílio Emergencial Retroativo (AE VI)	
Legislação	Medida Provisória nº 1.084, de 24 de dezembro de 2021. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 4.153.017.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.
Período	Agosto de 2022.
Valores	Entre R\$ 600 e R\$ 3000 (proporcional ao número de parcelas recebidas em 2020, referente aos primeiros 5 meses do AE).

Fonte: Elaboração própria.

O AE I foi instituído no início de abril de 2020, como um benefício emergencial temporário, inicialmente previsto para durar três meses (abril, maio e junho), mas foi prorrogado por mais dois meses (julho e agosto). Para o AE I e II foi repassado cinco parcelas de R\$ 600 aos cidadãos que atendessem aos critérios de elegibilidade. Contudo, a Lei previa que a mulher chefe de família monoparental poderia receber duas cotas do AE (R\$ 1200). Além disso, em casos excepcionais onde a mulher chefe de família monoparental, com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos e outra maior de 18 anos (que tenha o direito ao benefício), poderia receber o valor de R\$ 1800.

Para ter direito ao AE I e II era necessário atender aos seguintes critérios: ser maior de 18 anos (exceto mães adolescentes); renda per capita familiar de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; não ter tido rendimentos tributáveis em 2018; máximo de duas pessoas por família; mulheres chefes de família monoparental podendo receber o dobro da cota.

Com o projeto de Lei nº 873/2020, do Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), o público do Auxílio Emergencial foi ampliado, passando a incluir catadores de material reciclável, seringueiros, taxistas, mototaxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas, pescadores artesanais e mães adolescentes, ou seja, as mães menores de 18 anos (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021).

Para a segunda extensão do AE até dezembro, o AE residual (AE III), foram adotados novos critérios para o acesso ao benefício, aumentando as restrições, como:

[...] exclusão de preso em regime fechado e de brasileiros residentes no exterior; sobre o Imposto de Renda da pessoa física foi considerada a declaração de 2020, com exclusão dos que receberam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributáveis na fonte acima de R\$ 40.000, ficando ainda de fora pessoas incluídas na declaração como dependentes; foi retirado do auxílio quem tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens e direitos em valor de R\$ 300 mil, sendo ainda excluído quem adquiriu vínculo de emprego com carteira assinada; quem obteve benefício previdenciário ou assistencial, como aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou pensão por morte. Foi, porém, mantida a acumulação do benefício para mulher chefe de família; contudo, ela deveria ser a única a receber o auxílio na família (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 114).

Após o fim do AE residual, o benefício emergencial foi interrompido durante os três primeiros meses de 2021. Somente após forte pressão, o Governo federal

lançou o AE 2021, destinado aos cidadãos que receberam o auxílio ou sua extensão em 2020 e que atendam aos critérios estabelecidos pela nova medida provisória, que impõe critérios ainda mais restritivos que os critérios estabelecidos em 2020.⁸ Como resultado das restrições, houve uma redução significativa do número de beneficiários. De acordo com dados divulgados pelo Portal da Transparência⁹, enquanto em 2020 cerca de 70 milhões de brasileiros foram atendidos pelo AE, esse número foi reduzido para aproximadamente 73 milhões de beneficiários em 2021. Alguns dos critérios de exclusão do AE 2021 (AE IV e V) consistem em:

[...] não pagamento ao trabalhador com vínculo empregatício formal ativo; que receba benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista; com renda familiar per capita acima de meio salário-mínimo; que seja membro de família com renda total acima de três salários-mínimos; que residam no exterior; tenha recebido, em 2019, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; tenha posse ou propriedade de bens ou direitos no valor de R\$ 3000,00, em 31 de dezembro de 2019; tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, com somatório superior a R\$ 40.000,00; tenha sido incluído, em 2019, como dependente de declarante sobre a Renda de Pessoa Física; esteja preso em regime fechado ou receba auxílio reclusão; tenha menos de 18 anos, exceto no caso de mães adolescentes, sendo o benefício limitado a uma pessoa por família (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 115-116).

Vale mencionar que os valores pagos pelo AE 2021, em suas duas rodadas (4 + 3 parcelas), também foram reduzidos. Parcela de R\$ 150 por mês para família unipessoal, parcela de R\$ 250 por mês para família composta por mais de uma pessoa e parcela de R\$ 375 por mês para mulheres chefe de família monoparental, com pelo uma pessoa menor de 18 anos na família.

Já o AE retroativo tem como público-alvo homens chefes de família monoparental que sejam os únicos responsáveis pelo sustento dos filhos. A medida provisória 1.084 foi publicada em 24 de dezembro de 2021, atendendo à derrubada do veto do presidente Jair Bolsonaro pelo congresso nacional em junho de 2021. Nesse sentido, o decreto prevê que os pais chefe de famílias monoparental

8 As informações sobre o público-alvo e os critérios do Benefício Emergencial podem ser encontradas no site do Ministério da Cidadania, disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>.

9 Os dados divulgados pela Controladoria-Geral da União através do Portal da Transparência estão disponíveis em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano>.

que durante a vigência do AE em 2020 tenham recebido apenas a cota simples de R\$ 600. Sendo assim, o valor a ser recebido condiz com número de parcelas que tenha recebido durante o AE I e II, podendo chegar até o valor de R\$ 3000.

Desse modo, após analisar os principais aspectos dos AEs executados em 2020 e 2021, um outro ponto importante a ser avaliado diz respeito aos seis impactos. Sua implementação não foi tarefa fácil, sobretudo pelo contexto, que exigia uma rápida execução para atender os mais vulneráveis. Silva (2020) resalta problemas frequentes durante a implementação, como a dificuldade no acesso à internet enfrentada por milhões de brasileiros. A autora ainda destaca outros problemas:

[...] falta de planejamento para distribuição do benefício, gerando aglomerações que ampliam a potencialidade do contágio; dificuldades de acesso junto às agências pagadoras; distorções na concessão e denúncia de uso indevido do benefício; falta de transparência na seleção do público demandante; informações desconstruídas e atrasos nos pagamentos, além de demora no processo de análise de solicitações (SILVA, 2020, p. 4876).

Contudo, embora o AE tenha apresentado vários problemas no seu processo de implementação, como dificuldade de cadastramento para as pessoas que apresentavam irregularidade no CPF (Cadastro da Pessoa Física), acesso ao aplicativo para o cadastramento, filas para saques nas agências da Caixa Econômica Federal (BEZERRA, 2021), segundo a

Síntese de Indicadores Sociais (2021) do IBGE, os benefícios dos programas sociais no contexto da pandemia foram cruciais para evitar que uma grande massa da população brasileira caísse em situação de extrema pobreza e pobreza. Utilizando como referência as linhas do Banco Mundial¹⁰, a Síntese (2021) realizou estudo considerando um cenário hipotético sem programas sociais. Nesse cenário, a proporção de pessoas em situação de extrema pobreza teria aumento de 5,7% para 12,9%, enquanto a população em situação de pobreza teria aumentado de 25,9% para 32,1%. Os benefícios dos programas sociais durante o ano de 2020 contribuíram sobretudo para que o rendimento da população mais pobre do país não tivesse uma queda tão brusca, pois sem

10 A Síntese dos Indicadores Sociais analisa as condições de vida da população brasileira considerando as linhas sugeridas pelo Banco Mundial e, ainda, os critérios adotados em programas sociais do Governo Federal. Linha de pobreza (US\$5,50/dia) e extrema pobreza (US\$1,90/dia) do Banco Mundial

os benefícios a faixa dos 10% mais pobres da população teria queda de 75,9% no seu rendimento.

O impacto significativo dos benefícios sociais durante o ano de 2020 também pode ser observado a partir do índice de Gini que mede a desigualdade de renda. O índice de Gini em 2020 reduziu 3,7% (caiu de 0,544 para 0,524), no entanto, conforme cenário hipotético em que não houvesse transferência de renda dos programas sociais o índice passaria de 0,524 para 0,573, ou seja, teria apresentado um aumento expressivo da desigualdade nesse ano.

Desse modo, em 2020 o AE foi um instrumento importante de política pública, funcionando como mecanismo de proteção social dos grupos sociais mais vulneráveis e também como forma de induzir o consumo das famílias de menor renda que tem uma maior propensão a consumir e com isso elevar o PIB. Segundo Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021) em Nota divulgada pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE), o AE foi responsável por evitar que a economia brasileira caísse entre 8,4% e 14,8% em 2020, tendo um impacto positivo no agregado da economia. Contudo, a redução e posteriormente interrupção do AE em 2021 traz consequências graves para a população e para economia, considerando o impacto que o benefício teve em 2020. Como mostra pesquisa do MADE:

[...] o AE mitigou a queda da renda, foi capaz de trazer a taxa de pobreza para níveis historicamente baixos no Brasil e que os hiatos de pobreza, considerando gênero e raça, diminuíram em 2020. A ausência do AE tem como consequência o aumento da pobreza e da desigualdade de gênero, impulsionado principalmente pela piora da situação das mulheres negras (NASSIF-PIRES, CARDOSO e OLIVEIRA, 2021, p. 4).

Embora o AE em 2020 tenha gerado impacto positivo na vida das famílias, na distribuição de renda reduzindo a desigualdade e evitando que o tamanho da queda do PIB fosse ainda maior, o inquérito divulgado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional revela que cerca de metade da população brasileira encontrava-se em situação de insegurança alimentar durante a pandemia, com aproximadamente 19 milhões de pessoas passando fome (PENSSAN, 2021). Além disso, a redução do valor do benefício e do número de beneficiários e posteriormente a sua interrupção em 2021 causa um impacto negativo de longo prazo para a população brasileira. Tendo em vista o momento crítico atual, com elevada taxa de desemprego, inflação provocada pelo aumento dos preços dos principais produtos que compõe a cesta

básica, as perspectivas são de aumento do empobrecimento e da desigualdade social no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo buscou compreender, a partir da revisão bibliográfica e da análise documental, o cenário político-institucional, econômico e social no Brasil quando o país foi atingido pela pandemia da COVID-19, com o intuito de compreender os principais aspectos da política pública de transferência de renda instituída para tentar mitigar os impactos da crise pandêmica na sociedade e na economia brasileira, o Auxílio Emergencial.

Com base nas evidências, a pandemia escancarou as desigualdades estruturais do país e as dificuldades que os grupos sociais mais vulneráveis vêm enfrentando durante esse período. O país que já se encontrava debilitado pela crise político-institucional e socioeconômica que vem enfrentando nos últimos anos, passou a enfrentar dificuldades em seguir as recomendações das autoridades sanitárias para conter a disseminação do vírus, principalmente a população em situação de vulnerabilidade social passaram a enfrentar ainda mais dificuldades devido a questões como a falta de condições mínimas de moradia, saneamento básico, acesso à água, ao trabalho remoto, o desemprego, a inflação entre outros fatores não mencionados neste texto.

No que diz respeito a principal política de enfrentamento à crise da COVID-19 no Brasil, o Auxílio Emergencial, esta ascendeu à agenda governamental sob pressão da sociedade, comunidade científica e políticos, sendo desenhado e implementado em um curto período de tempo, tornando-se uma das principais ações do governo federal no enfrentamento a pandemia da COVID-19 no país. Conforme vimos, o AE implementado em abril de 2020 passou por duas extensões no mesmo ano (AE II e AE III), sendo o AE III com adoção de novos critérios e valor das parcelas reduzidas pela metade. O AE 2021 também estabeleceu novas regras, ainda mais restritivas, excluindo significativamente o número de beneficiários. Além disso, os valores das parcelas também foram reduzidos. Por fim, em dezembro de 2021 foi estabelecido o AE retroativo para os homens país de família monoparental, previsto para ser pago em agosto de 2022.

De modo geral, esse benefício de transferência de renda foi capaz de amortizar os efeitos da crise provocada pela COVID-19, reduzindo a desigualdade de renda no país e evitando que a recessão econômica fosse ainda maior em 2020. Durante sua execução foi capaz de atingir cerca de 70 milhões de pessoas só em

2020, mas apesar de sua relevância nesse ano, milhões de brasileiros viveram em situação de insegurança alimentar. Já no segundo ano da pandemia, com redução e posteriormente o fim do benefício emergencial, o cenário se mostrou ainda pior, com perspectiva de aumento do empobrecimento e da desigualdade econômica e social, com efeitos negativos de longo prazo para sociedade brasileira, principalmente devido ao aumento do desemprego e da inflação no país. Essa pesquisa se deteve a abordar aspectos mais técnicos do AE, contudo, pesquisas futuras podem focar nas experiências e nas vozes dos cidadãos brasileiros que foram atendidos por essa política de transferência monetária, durante esse período crítico enfrentado pelo Brasil e pelo o mundo.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, T. B.; SANTOS, V. M. Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: SOUZA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. **Celso Furtado: a esperança militante**. Vol.1 [Livro Eletrônico]. Disponível em: <http://eduepb.uepb.edu.br/download/celso-furtado-vol1/?wpdmdl=1066&masterkey=5ed6d06765d14>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BARBOSA, R.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 2019. [**Blog DADOS**], 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em 11 jan. 2022.

BEZERRA, F. O. Políticas públicas de “assistência emergencial” em tempos de covid-19: traços de crise e desigualdade em organização e proteção social no Brasil. In: BARBOSA, L. A.; AGRA, N. (org.). **O Brasil na covid-19: adoecimento e retrocesso**. Campina Grande, EDUEPB, 2021, p. 71-84. Disponível em: <https://eduepb.uepb.edu.br/download/o-brasil-na-covid-19/?wpdmdl=1766&masterkey=615447c233fa4>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL, F. G. Estudos em Políticas Públicas e a COVID-19: Indicativos de uma agenda de pesquisa. **Interseções**, v. 22, n. 3, p. 336-347, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/irei.2020.56785> Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.

Revista De Administração Pública, v. 55, n. 3, p. 644–661, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Lei 13.892 de 02 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. **Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10412.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. **Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. **Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021. **Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10740.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL: Medida Provisória nº 1.084, de 24 de dezembro de 2021. **Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$**

4.153.017.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1084.htm. Acesso em 18 nov. 2021.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p.1052-1063, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267> . Acesso em: 01 nov. 2021.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

COSTA, A.; SOARES, M. Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. **Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 30, p. 65-83, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22481/ccsa.v17i30.7124>. Acesso em: 30 out. 2021.

MINISTÉRIO da cidadania. **Auxílio Emergencial**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 12 nov. 2021.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. (Nota de Política Econômica nº 010). MADE/USP, 2021.

NOVO olhar sobre a desigualdade: pesquisadores propõem metodologia para examinar distribuição de renda no Brasil [**Insper**] 19 out. 2021. Disponível em: Novo olhar sobre a desigualdade (insper.edu.br). Acesso em 17 jan. 2022.

PENSSAN, REDE. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil [Internet]**, 2021.

RESENDE, Guilherme et al. **Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2054). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3635>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 (Nota de Política Econômica nº 007). MADE/USP, 2021.

SCHMIDT, J. P. Políticas públicas no Brasil 1930-2018: tensões entre *Welfare State* e Estado Mínimo. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 19, n.2, p. 93-119, jul./dez 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36751/rdh.v19i1.1313>. Acesso em: 19 set. 2021.

SILVA, M. O. S. e. O avanço do debate e a formulação de propostas de Programas de Transferência de Renda para a proteção social no contexto da pandemia da Covid-19. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2020, Teresina. **Anais...** Teresina: UFPI, 2020. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/2020/upload/anais/Nzl2.pdf?051610>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SILVA, A. K. O.; ALMEIDA, Á. C. S. Brasil desgovernado: a urgência de medidas econômicas para amenizar os impactos do coronavírus no país. In: LEITE, K. V. B. S.;

ALMEIDA, Á. C. S (Org.). Conjuntura: Uma Leitura Alternativa. Campina Grande, EDUFCG, 2020. p. 32-33. Disponível em: https://12f2bcc7-9ecc-e9c6-9bdc-cc8e-48f307cf.filesusr.com/ugd/a7511c_b1246f699efd49909302fa410e4f8ead.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

SILVA, M. O. S.; SOUSA, S. M. P. S.; LIMA, V. F. S. A. Auxílio emergencial e trabalho do Serviço Social no contexto da Covid-19. **Revista em Pauta**, n. 48, v. 19, p. 107-123, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2021.60299> Acesso em: 02 maio 2022.

SILVA, R. R. Assistência social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da covid-19. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, 26-45, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v25n1p26-45>. Acesso em: 20 out. 2021.

SÍNTESE de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. [**Estatísticas Sociais**] 13 dez. 2021. Disponível em: <Síntese de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza | Agência de Notícias (ibge.gov.br)>. Acesso em: 19 jan. 2022.

TEODORO, C. A. Ideário neoliberal e as fragilidades das políticas públicas: a incapacidade do governo brasileiro de enfrentar da pandemia do covid-19. **Revista Eletrônica Norte Mineira de Direito** – Erga Omnes, Mato Verde/MG, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: evento_006 - Patrícia Krieger Grossi.pdf (puhrs.br). Acesso em: 01 nov. 2021.