



NOTA DE POLÍTICA ECONÔMICA

••• Novembro 2022 •••

As variações das taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil nos anos de 2020 e 2021: uma análise preliminar



Miguel Henriques de Carvalho

- As variações das taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil entre os anos de 2020 e 2021: uma análise preliminar¹
-
-

Miguel Henriques de Carvalho²

Resumo

A presente nota destina-se a uma análise preliminar das taxas de pobreza e extrema pobreza no Brasil nos anos de 2020 e 2021, durante a pandemia de COVID-19. Para este propósito foram utilizadas as taxas monetárias de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) e extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) divulgadas no documento *The Macro Poverty Outlook (MPO)* lançado em outubro de 2022 pelo Banco Mundial. Este documento além de trazer os dados observados para as taxas de pobreza e de extrema pobreza para os anos entre 2009 e 2020, traz também as projeções para estes indicadores para o ano de 2021. Baseada nestas informações, este trabalho aponta que em 2020, quando, no Brasil, as medidas de distanciamento social foram maiores e o PIB caiu 3,9%, as taxas de pobreza e de extrema pobreza diminuíram atingindo os níveis mínimos históricos na série disponibilizada pelo Banco Mundial desde 1981. Isto ocorreu devido à adoção do Auxílio Emergencial, adotado em resposta à pandemia de COVID-19, que teve, em 2020, 68,3 milhões de pessoas elegíveis (o equivalente a 55,7% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares) a um valor base mensal de R\$ 600,00 entre abril e agosto e de R\$ 300,00 entre setembro e dezembro. O Auxílio Emergencial em 2020 foi viabilizado pela suspensão temporária das regras fiscais vigentes devido a decretação do “estado de calamidade pública”, que durou até dezembro daquele ano. Por sua vez, em 2021, quando o isolamento social foi menor e o PIB cresceu 4,6%, o suficiente para mais que recuperar da queda registrada em 2020, segundo as projeções presentes no *The Macro Poverty Outlook (MPO)*, as taxas de pobreza e de extrema pobreza aumentaram abruptamente, fazendo com que esses índices recuassem aos níveis próximos de 2009 e 2012, respectivamente. Argumenta-se que o principal fator responsável pelo aumento rápido das taxas de pobreza e de extrema pobreza em 2021 foi a redução expressiva do Auxílio Emergencial. O programa foi eliminado entre janeiro e março de 2021 e depois retornou em níveis substancialmente menores entre abril e outubro, atendendo 39,5 milhões de pessoas (o correspondente a 36,6% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares) a um valor base de R\$ 250,00. A nota assinala, por fim, que no período mais crítico da pandemia em termos de número de mortes provocadas por COVID-19 e casos da doença, entre 01 de janeiro e 31 de outubro de 2021, o Auxílio Emergencial ou esteve suspenso (entre janeiro e março), ou foi substancialmente menor (entre abril e outubro) do que havia sido em 2020.

¹ Agradeço a Esther Dweck, Kaio Pimentel, Felipe Francisco da Silva, Vinícius Carneiro, Carolina Resende e Douglas Campanini Maciel pelas sugestões e críticas feitas a versões anteriores do trabalho. Os eventuais erros, lacunas e imprecisões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

² Doutorando no PPGE-IE-UFRJ, pesquisador do Grupo de Economia do Setor Público e do Grupo de Economia Política, ambos do IE-UFRJ, e Professor Assistente do Departamento de Economia da UFRRJ, campus de Seropédica.

Sumário Executivo

- A presente nota destina-se a análise preliminar das variações das taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil nos anos de 2020 e 2021, durante a pandemia de COVID-19. O trabalho baseia-se nos dados disponíveis no documento *The Macro Poverty Outlook (MPO)* para as taxas monetárias de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) e de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia). Este documento (BANCO MUNDIAL, 2022b) traz além dos valores desses indicadores observados para 2020, os dados projetados para 2021, o que possibilita a análise comparativa do comportamento das taxas de pobreza e de extrema pobreza para o Brasil e outros países no biênio 2020-2021.
- Em 2020, como efeito da adoção do Auxílio Emergencial, as taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) e de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) caíram aos níveis mínimos históricos, respectivamente, 18,7% e 1,9% (BANCO MUNDIAL, 2022a), justamente quando o PIB caiu 3,9% (IBGE, 2022) e as medidas de distanciamento social foram mais rígidas.
- Segundo as projeções do Banco Mundial (2022b), as taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza subiram abruptamente em 2021, atingindo, respectivamente, 28,4% e 5,8%, retornando estes índices aos níveis próximos, respectivamente, aos de 2012 (28,2%) e 2009 (6,1%) (BANCO MUNDIAL, 2022b). Importante ressaltar que o extraordinário aumento das taxas de pobreza e de extrema pobreza projetadas para 2021 ocorreu justamente quando o PIB cresceu 4,6%, o suficiente para mais que compensar a queda observada em 2020 (IBGE, 2022).
- À luz dos dados do Banco Mundial (2022b), o comportamento das taxas de pobreza e de extrema pobreza do Brasil no biênio 2020-2021 contrasta com o que ocorreu nos demais países da América Latina e Caribe. Quando comparamos a experiência brasileira com a dos demais 18 países da região para os quais há projeções disponíveis para as taxas de pobreza e de extrema pobreza para o ano de 2021 (BANCO MUNDIAL, 2022b), dois resultados se destacam: i) o Brasil foi o único país em que tanto a taxa de pobreza como a taxa de extrema pobreza caíram em 2020 em relação a 2019; ii) é esperado que apenas no Brasil e no Haiti as taxas de pobreza e extrema pobreza aumentem em 2021 em relação a 2020.
- Ao comparar a experiência brasileira e argentina a partir dos dados do Banco Mundial (2022b), enquanto no Brasil as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram em 2020 e subiram em 2021, na Argentina ocorreu o contrário, isto é, as taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza subiram em 2020, quando o PIB caiu 9,9%, e caíram em 2021, quando o PIB argentino cresceu 10,3% (INDEC, 2022), insuficiente, porém, para que o PIB do país se recuperasse da queda do ano anterior.
- Na medida em que o Salário Mínimo real mensal esteve praticamente constante em termos reais entre 2020 e 2021 e o Bolsa Família ficou sem reajuste nominal, acumulando perdas reais no biênio 2020-2021, o fator explicativo principal apontado pelo trabalho para justificar as oscilações abruptas das taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza foram os distintos formatos do Auxílio Emergencial vigentes nos anos de 2020 e de 2021. O Auxílio Emergencial foi criado no contexto da pandemia de COVID-19, tendo sido paga a primeira parcela em abril de 2020 e a última em outubro de 2021.
- Em 2020, o valor base do Auxílio Emergencial foi de R\$ 600,00, entre abril e agosto, e R\$ 300,00, entre setembro e dezembro, e teve 68,3 milhões de pessoas elegíveis (o equivalente a 55,7% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022a). O

valor mensal médio do Auxílio Emergencial pago durante os 9 meses de 2020 foi de R\$ 467,00. Em 2021, o Auxílio Emergencial foi eliminado nos três primeiros meses do ano e retornou entre abril e outubro com o benefício base de R\$ 250,00 (valor mensal médio de R\$ 230,00) assim como também foi reduzido o número de pessoas elegíveis para o programa, que caiu para 39,5 milhões de pessoas (o equivalente a 36,6% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022b).

- A partir dos dados da OMS (2022), observa-se que o número de contágios e mortes por COVID-19 aumentou em 2021 em relação a 2020. O intervalo entre os meses de abril de 2020 e outubro de 2021, em que foi pago a primeira e a última parcela do Auxílio Emergencial pode ser considerado como o período de “auge da pandemia” (01/04/2020-31/10/2021), na medida em que encerra 88,3% do total dos mortes por COVID-19 e 62,6% dos casos da doença – considerando o período total da pandemia entre 03 de janeiro de 2020 (um pouco antes da declaração oficial da pandemia pela OMS, em 11 de março) e 31 de outubro de 2022, quando o país somava 687.907 mortes por COVID-19 e 34.807.075 casos da doença (OMS, 2022). Durante este período (03/01/2020-31/10/2022), observamos que, entre 01 de abril e 31 de dezembro de 2020, ocorreram 28,0% dos mortes por COVID-19 e 21,7% dos casos e entre 01 de janeiro e 31 de outubro de 2021, ocorreram 60,3% dos mortes e 40,9% dos casos.

- Assim, no período mais crítico da pandemia em termos de número de casos e mortes provocadas pela COVID-19, entre 01 de janeiro e 31 de outubro de 2021, o Auxílio Emergencial ou esteve suspenso (entre janeiro e março), ou foi substancialmente menor (entre abril e outubro) do que havia sido em 2020.

- O Presidente Jair Bolsonaro criticou reiteradas vezes a política de isolamento social adotadas pelos governos subnacionais durante a pandemia (sintetizada na expressão “Fica em casa, a economia a gente vê depois”). Porém, exatamente quando o isolamento social foi maior, no ano de 2020, as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram mais (embora o PIB tenha caído também), o que é explicado pela adoção do Auxílio Emergencial no formato em que foi feito. Por outro lado, em 2021, quando o isolamento social e o Auxílio Emergencial foram menores, embora o PIB tenha crescido e se recuperado da queda de 2020, as taxas de pobreza e de extrema pobreza aumentaram drasticamente, algo que ocorreu na pior fase da pandemia de COVID-19 em termos de números de casos e mortes provocadas pela doença.

- A partir dos dados da OMS, entre 03 de janeiro de 2020 e 31 de outubro de 2022, o Brasil ocupava o 2º lugar nas Américas e o 15º no mundo em termos de mortes por habitante provocadas pela COVID-19 – e o segundo lugar mundial em termos de mortes acumuladas totais devido a doença no referido período.

1. Introdução

A presente nota destina-se a análise preliminar das variações das taxas de pobreza e extrema pobreza nos anos de 2020 e 2021, no contexto da pandemia de COVID-19³. São utilizadas as taxas monetárias anuais⁴ de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) e de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) presentes no documento do Banco Mundial (2022b) *The Macro Poverty Outlook (MPO)*, lançado em outubro de 2022⁵. Este documento traz além dos dados observados para o período entre 2011 e 2020, os indicadores projetados para o ano de 2021. Estas projeções ganham destacada relevância na medida em que até o presente momento (08 de novembro de 2022) os dados definitivos para o ano de 2021 ainda não constam na base de dados principal do Banco Mundial, o *World Development Indicators* (BANCO MUNDIAL, 2022c).⁶ O *The Macro Poverty Outlook (MPO)* possibilita a análise comparativa do comportamento das taxas de pobreza e de extrema pobreza para o Brasil para os anos de 2020 e de 2021, cujas projeções já são utilizadas em relatórios recentes do banco para a análise das taxas de pobreza e de extrema pobreza em 2021 no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2022a; 2022b).

Apoiada nestes dados do Banco Mundial (2022b), verifica-se que no Brasil, em 2020, as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram aos níveis mínimos históricos. No entanto, os dados projetados para o ano de 2021 apontam para uma elevação abrupta de ambas as taxas em níveis superiores aos prevalentes em 2019, ano anterior a pandemia. Argumenta-se que a queda das taxas de pobreza e de extrema pobreza em 2020 e a elevação drástica projetada pelo Banco Mundial (2022b) para esses indicadores em 2021 são explicadas pelas distintas características do programa Auxílio Emergencial, que foi substancialmente reduzido de 2020 para 2021 tanto em termos de pessoas atendidas quanto no que diz respeito ao valor base do benefício. Esta redução do programa em 2021 ocorreu justamente no ano em que a pandemia de COVID-19 atravessou sua fase mais crítica no Brasil, sendo o período entre janeiro e outubro de 2021 aquele com maior número de casos e mortes provocados pela doença (até o final de outubro de 2022) (OMS, 2022).

Além desta brevíssima introdução, o trabalho está organizado como se segue. A seção 2 é dedicada a análise do desempenho, para o caso brasileiro, dos indicadores disponibilizados pelo Banco Mundial (2022b) para as taxas de pobreza e de extrema pobreza. Isto inclui tanto os dados observados entre 2011 e 2020, como as projeções para o ano de 2021, além de comparação desses indicadores para o Brasil e alguns países da América Latina e Caribe e, em particular, a Argentina. Na seção 3 é feito um exame das características do programa Auxílio Emergencial vigentes em formatos distintos nos anos de 2020 e de 2021. Na seção 4 é apresentada brevemente evolução dos casos e mortes provocadas pela COVID-19 entre o pagamento da primeira parcela do Auxílio Emergencial, em abril de 2020, e a última parcela do programa, paga em outubro de 2021, período que compreende 88,3% das mortes provocadas por COVID-19 e 62,6% dos casos registrados da doença, quando considerado o intervalo entre 03 de janeiro de 2020 e 31 de outubro de 2022, segundo a OMS (2022). Seguem as considerações finais.

³ A COVID-19, ou novo coronavírus, é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2.

⁴ Em setembro de 2022, o Banco Mundial reajustou as linhas de pobreza e de extrema pobreza. A linha de pobreza para países classificados como de renda média alta, como é o caso do Brasil, foi reajustada de US\$ 5,50 PPC 2011/dia para US\$ 6,85 PPC 2017/dia e a linha de extrema pobreza foi reajustada de US\$ 1,90 PPC 2011/dia para US\$ 2,15 PPC 2011/dia.

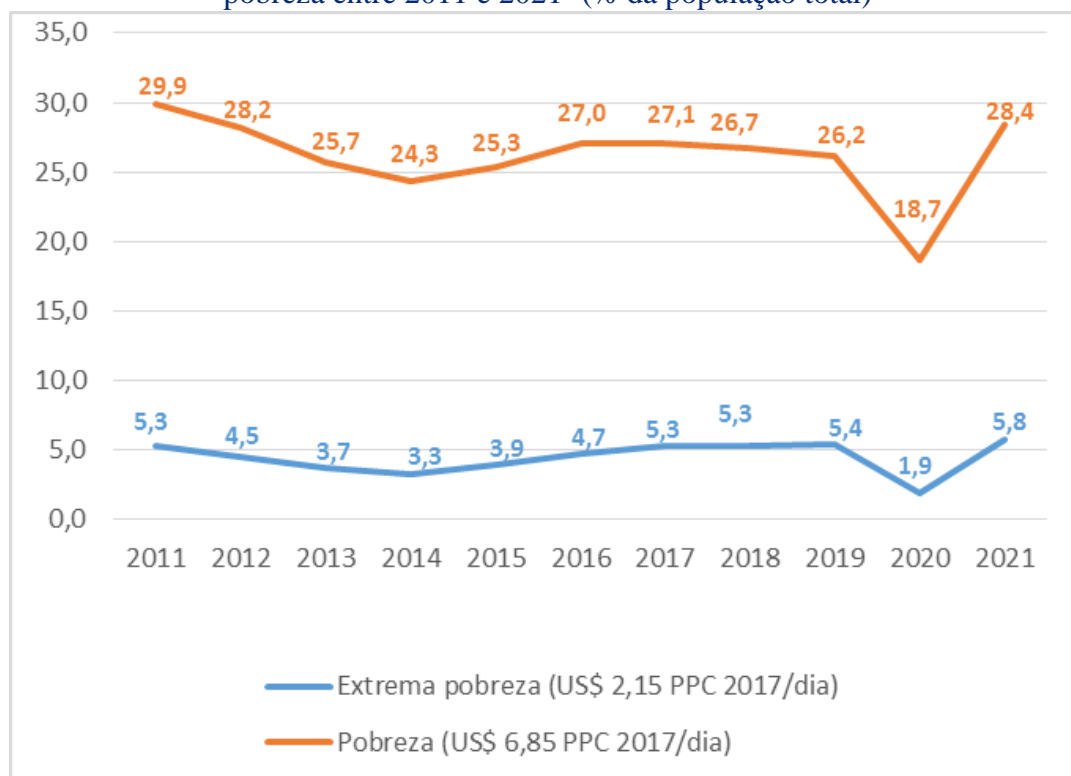
⁵ A análise empreendida nesta nota examina apenas a incidência da pobreza (a proporção de pessoas em condição de pobreza e de extrema pobreza em relação a população total), e não trata da “intensidade de pobreza” – que expressa a média dos hiatos de renda (o quanto falta para que as pessoas atinjam os valores referentes as linhas de pobreza e de extrema pobreza (MEDEIROS, 2012).

⁶ Os dados para os anos de 2011 a 2020 encontrados no Banco Mundial (2022b) são os mesmos encontrados no Banco Mundial (2022c).

2. A evolução recente das taxas de pobreza e de extrema pobreza para o Brasil a partir dos dados do *The Macro Poverty Outlook (MPO)* do Banco Mundial

O Gráfico 1 abaixo apresenta os dados disponibilizados pelo Banco Mundial (2022b) para as taxas de pobreza e de extrema pobreza entre 2011 e 2021 para o Brasil.

Gráfico 1. Brasil: Evolução das taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza entre 2011 e 2021* (% da população total)



* Dados projetados para 2021.

Fonte: Banco Mundial (2022b). Elaboração própria.

Como mostra o Gráfico 1, após uma elevação desses índices em 2015 e 2016, entre 2017 a 2019, as taxas de pobreza e de extrema pobreza encontravam-se relativamente estáveis. Em 2016, a taxa de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza foi de 27,0%, subindo, em 2017, para 27,1%, caindo, em 2018, para 26,7% e, em 2019, atingindo 26,2%. Por sua vez, em 2016, a taxa de pessoas vivendo abaixo da linha de extrema pobreza foi de 4,7%, subindo em 2017 para 5,3%, mesmo valor de 2018, e, em 2019, subiu novamente para 5,4%.

Ainda segundo o Gráfico 1, verifica-se que em 2020, quando o PIB brasileiro caiu 3,9% (IBGE, 2022), as taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza caíram abruptamente no país, atingindo, respectivamente, 18,7% e 1,9%, os menores índices já registrados na série do Banco Mundial (2022b). Por seu turno, em 2021, quando o PIB cresceu 4,6%, o suficiente para mais do que recuperar a queda observada em 2020 (IBGE, 2022), as taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil cresceram bruscamente, atingindo, respectivamente, 28,4% e 5,8%, segundo as projeções do Banco Mundial (2022b). No caso da taxa de pobreza, isto correspondia aproximadamente ao valor observado em 2012 (28,2%), e, no caso da taxa de extrema pobreza, ao valor próximo de 2009 (6,1%) (Banco Mundial, 2022c).

Outros trabalhos publicados em 2022 apoiados em outras bases de dados que não aquelas do Banco Mundial, também apontaram para o rápido aumento da pobreza e da extrema pobreza em 2021 em

relação a 2020. Destacamos o trabalho de Marcelo Neri (2022b) *Mapa da Nova Pobreza* publicado em junho de 2022, baseado em microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar Contínua, no qual já havia apontado o aumento das taxas monetárias de pobreza e de extrema pobreza em 2021 em relação a 2020. Outro trabalho do mesmo autor (NERI, 2022a) *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*, publicado em maio de 2022, indicou o aumento da insegurança alimentar entre a população total do Brasil em 2021 (36%) em relação a 2020 (28%). O *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* publicado pela Rede PENSSAN (2022), publicado em junho de 2022, por sua vez, também apontou para aumento da proporção de famílias com algum grau de insegurança alimentar em 2021/22 (58,7%) em relação a 2020 (55,2%).

Segundo os dados do Banco Mundial (2022b), como mostra a Tabela 1, o Brasil foi o único país da América Latina e Caribe, em uma seleção de 19 países para os quais foram disponibilizados dados comparáveis, em que as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram em 2020 em relação a 2019⁷. Porém, em 2021, é projetado que apenas no Brasil e no Haiti ambas as taxas aumentem em 2021 em relação a 2020.

Tabela 1. Evolução das taxas de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) e de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) em países selecionados da América Latina e Caribe em 2020 e 2021* (% da população total)

	Pobreza			Extrema Pobreza		
	2019	2020	2021*	2019	2020	2021*
Argentina	11,2	14,1	10,6	0,8	1,1	1,0
Bolívia	15,6	17,0	15,2	1,9	3,1	2,0
Brasil	26,2	18,7	28,4	5,4	1,9	5,8
Chile	7,4	8,0	2,1	0,3	0,7	0,1
Colômbia	34,8	44,2	39,2	5,3	10,8	6,6
Costa Rica	13,7	19,8	14,3	1,1	2,2	1,2
República Dominicana	20,2	23,8	24,8	0,8	1,1	1,1
Equador	29,7	34,6	31,7	3,6	6,5	3,6
El Salvador	28,8	32,7	28,4	1,4	5,7	3,6
Guatemala	54,0	58,8	56,8	12,8	18,1	15,5
Haiti	84,3	86,3	87,6	28,2	29,5	30,3
Honduras	49,5	57,7	53,3	12,7	19,5	14,5
México	n.d.	32,5	30,9	n.d.	3,1	2,6
Nicarágua	40,7	42,0	37,7	6,1	6,8	6,3
Panamá	12,1	14,1	12,9	1,0	1,3	1,1
Paraguai	19,7	22,3	20,8	1,0	0,8	0,7
Peru	28,7	42,7	32,5	3,0	5,8	2,9
Santa Lúcia	24,0	30,6	28,6	4,7	6,9	6,6
Uruguai	5,1	7,2	5,5	0,1	0,2	0,2

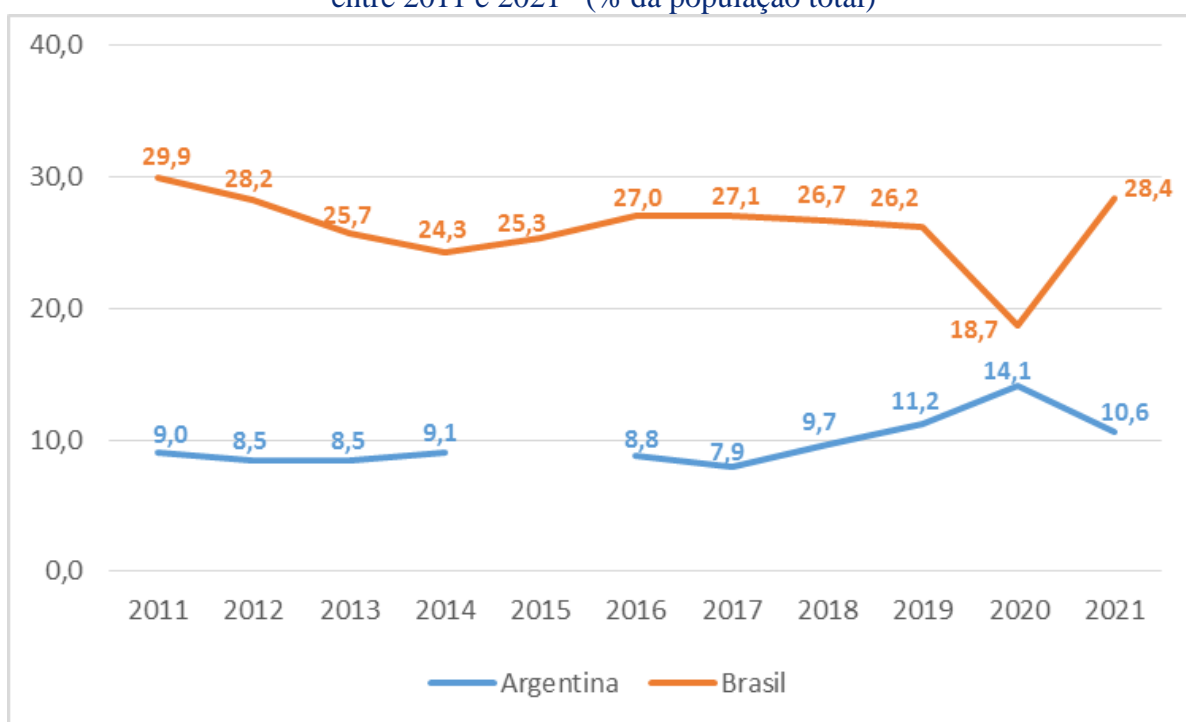
* Dados projetados para 2021.

Fonte: Banco Mundial (2022b). Elaboração própria.

⁷ Os dados disponíveis do *Panorama Social de América Latina, 2021*, publicado pela CEPAL (2022, p. 90), também indicam que o Brasil foi único país da América Latina, entre os 18 países para os quais o documento disponibilizou índices correspondentes, em que as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram em 2020 em relação a 2019.

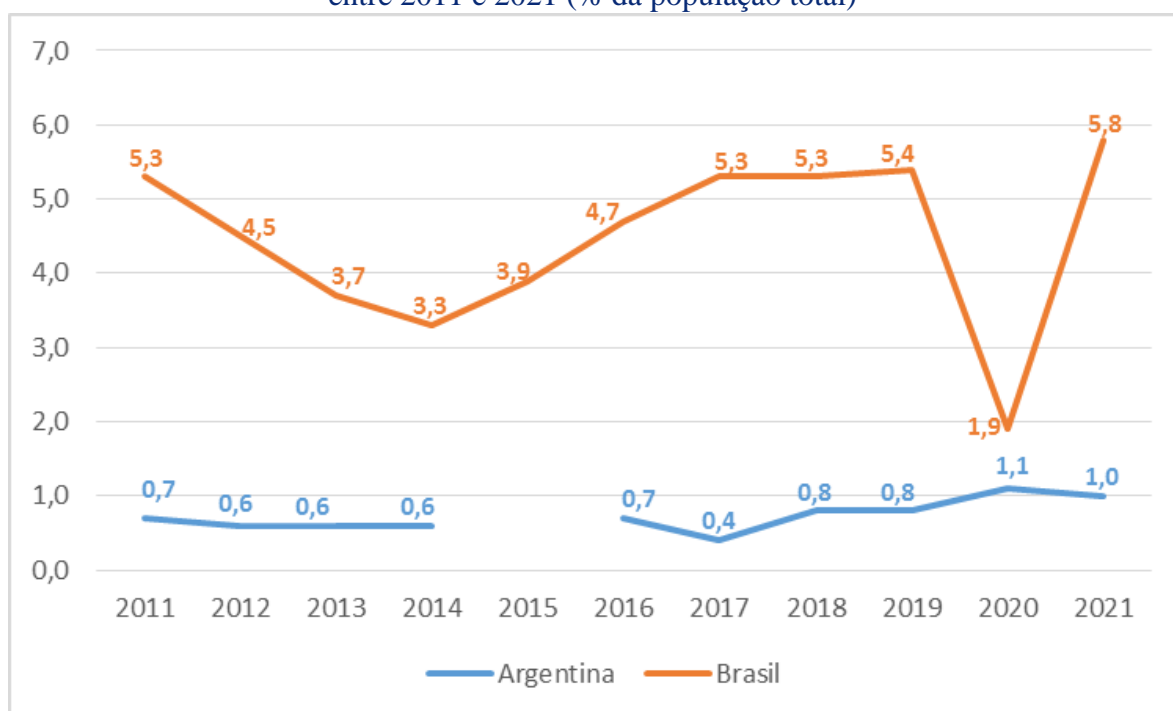
Comparando apenas o Brasil e a Argentina no biênio 2020-2021, foi registrada uma grande diferença entre a experiência dos dois países acerca do comportamento das taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza. Como mostram os Gráficos 2 e 3, enquanto no Brasil estes índices caíram em 2020 e subiram em 2021, na Argentina ocorreu o contrário. Vale observar que na Argentina o PIB caiu 9,9%, em 2020, e cresceu 10,3%, em 2021, algo insuficiente, no entanto, para que o PIB do país retornasse ao nível pré-pandemia (INDEC, 2022), ao passo que no Brasil, como visto, o crescimento econômico verificado em 2021 de 4,6%, embora menor do que o argentino neste ano, foi mais do que suficiente para que o PIB se recuperasse da queda registrada em 2020 de 3,9% (IBGE, 2022).

Gráfico 2. Evolução da taxa de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) no Brasil e na Argentina entre 2011 e 2021* (% da população total)



* O dado para 2015 não encontra-se disponível para a Argentina. Os dados para 2021 são projeções.
 Fonte: Banco Mundial (2022b). Elaboração própria.

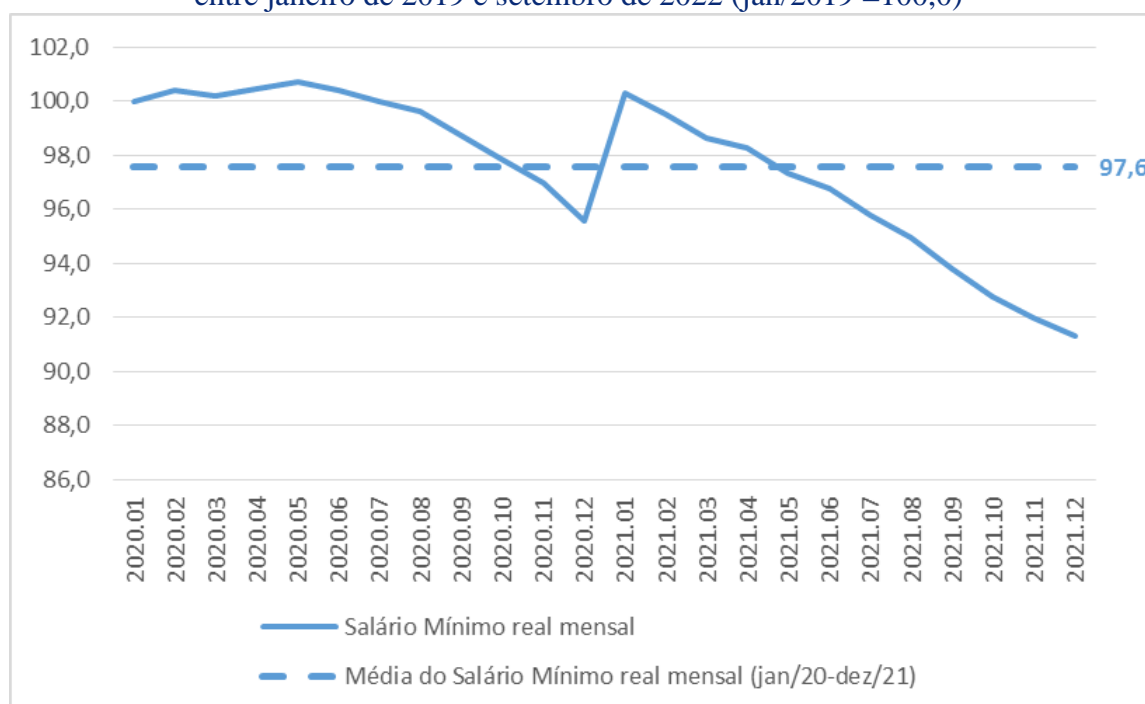
Gráfico 3. Evolução da taxa de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) no Brasil e na Argentina entre 2011 e 2021 (% da população total)*



* O dado para 2015 não encontra-se disponível para a Argentina. Os dados para 2021 são projeções.
 Fonte: Banco Mundial (2022b). Elaboração própria.

Acerca dos fatores explicativos para as variações nas taxas de pobreza e de extrema entre 2020 e 2021 no Brasil, observa-se que as políticas sociais, exceto pela adoção do Auxílio Emergencial, como será discutido adiante, não foram ampliadas entre 2020 e 2021. Por exemplo, o Salário Mínimo real mensal, que tem um impacto importante sobre o rendimento do trabalho e corresponde ao valor base das aposentadorias pagas pelo INSS, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, manteve-se em média inferior 2,4 pontos percentuais ao nível verificado em janeiro de 2020, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4. Brasil: Evolução mensal do Salário Mínimo real e da média do Salário Mínimo real mensal entre janeiro de 2019 e setembro de 2022 (jan/2019 =100,0)*



* O Salário Mínimo nominal foi deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE. O Salário Mínimo real está em Reais constantes de setembro de 2022.

Fonte: IPEA (2022). Elaboração própria.

Por sua vez, o Bolsa Família, programa de transferência de renda focalizada que atendia a parcela mais pobre da população brasileira, manteve-se estagnado em termos nominais ao longo do biênio 2020-2021, acumulando uma perda de poder de compra de 20% entre julho de 2018, último reajuste, e outubro de 2020, quando o programa foi encerrado.⁸ Em substituição ao Bolsa Família, foi criado a partir de novembro de 2021, o Auxílio Brasil. Em novembro de 2021, o Auxílio Brasil atendeu 14,5 milhões, cerca de 2,5 milhões famílias a mais do que as que recebiam o Bolsa Família, ao passo que o benefício médio do Auxílio Brasil (R\$ 224,41) foi cerca de 20% superior ao pago pelo Bolsa Família em outubro de 2021 (R\$ 187,00).⁹ Em dezembro, o valor do benefício médio do Auxílio Brasil subiu para R\$ 400.¹⁰

Em resumo, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021 o Salário Mínimo e o Bolsa Família acumularam perdas reais e o Auxílio Brasil foi criado apenas nos últimos dois meses de 2021 (e apenas em dezembro observou-se um aumento significativo em relação ao valor do Bolsa Família). Por outro lado, no ano em que o PIB caiu 3,9%, em 2020, as taxas de pobreza e de extrema pobreza, caíram, e, em 2021, quando o PIB cresceu 4,6%, mais que se recuperando da queda de 2020, as taxas de pobreza e de extrema pobreza cresceram e retornaram a níveis superiores aos observados em 2019. A partir destes fatos, e na ausência da criação de outros programas abrangentes destinados ao combate a pobreza no Brasil, o fator explicativo principal indicado nesta nota para justificar as oscilações abruptas das taxas de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza entre 2020 e 2021 no país foram os distintos formatos em cada um dos anos do Auxílio Emergencial, programa adotado no contexto da pandemia de COVID-19, e que será discutido no próximo item.

⁸ Sobre a queda do valor real do Bolsa Família entre julho de 2018 e outubro de 2022, ver, por exemplo, Elias (2021).

⁹ EBC (2021c).

¹⁰ Idem.

3. Os distintos formatos do Auxílio Emergencial nos anos de 2020 e de 2021

A pandemia de COVID-19 foi anunciada pela OMS em 11 de março de 2020) (UNA-SUS, 2020b), o que levou a subsequente declaração do “estado de calamidade pública” no Brasil em 20 de março, algo que durou até o final de 2020¹¹. Isto permitiu a suspensão temporária das regras fiscais, inclusive dos limites existentes para a expansão das despesas primárias impostas pelo “Teto de Gastos” (Emenda Constitucional 95) e, a partir de 7 de maio, a adoção de um regime fiscal extraordinário, o chamado “Orçamento de Guerra”¹².

Foi nesta conjuntura específica que o Auxílio Emergencial foi criado. Primeiramente, o programa foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 26 de março¹³, e, depois, no Senado, em 30 de março¹⁴, sendo sancionado o programa pelo Presidente Jair Bolsonaro no dia 01 de abril de 2020¹⁵, com duração inicial de três meses. Segundo o IBGE (2021, p. 44):

“O Auxílio Emergencial foi introduzido pelo Decreto n. 10.316, de 07.04.2020, que regulamentou a Lei n. 13.982, de 02.04.2020, com um valor base de R\$ 600 (seiscentos reais), limitado a até duas pessoas por família, podendo atingir R\$ 1.200 (mil e duzentos reais) no caso de mulheres que fossem provedoras de família monoparental. O público-alvo foram as pessoas adultas, desocupadas, microempreendedoras ou ocupadas em atividades informais, com rendimento familiar per capita de até 1/2 salário mínimo ou rendimento total de até três salários mínimos. O Auxílio Emergencial foi destinado a todas as pessoas com mais de 18 anos de idade – e mães com menos de 18 anos – desempregados ou que exerciam atividade de: microempreendedor individual – MEI, contribuinte individual na previdência social e trabalhador informal, que não tivessem recebido nenhum benefício de programas do governo, com exceção do Bolsa Família. Além disso, deveria reunir os requisitos de possuírem renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos, além de estarem na faixa de isenção do imposto de renda em 2018 e 2019 para quem fosse elegível às parcelas residuais.”

Sob estes critérios de pessoas elegíveis e valores, o Auxílio Emergencial foi estendido para os meses de julho e agosto, por meio de decreto presidencial.¹⁶ Após declarar, em 27 de agosto, ser “impossível” manter o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600 até o final de 2020,¹⁷ o Presidente da República Jair Bolsonaro estabeleceu, por meio da Medida Provisória 1000¹⁸, de 2 de setembro, a extensão do Auxílio Emergencial entre setembro e dezembro, o chamado de Auxílio Emergencial Residual, alterando seu valor base para R\$ 300,00.

Segundo o Ministério da Cidadania (2022a), em termos nominais, o Auxílio Emergencial em 2020 custou R\$ 297,9 bilhões com pagamentos em 9 parcelas (o que equivale a uma parcela média de R\$ 33,1 bilhões por mês) e houve 68,3 milhões de pessoas elegíveis para receber o benefício (o equivalente a 55,7% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares). Uma vez que o valor base do Auxílio Emergencial em 2020 foi de R\$ 600,00 entre abril e agosto (5 meses) e R\$ 300,00 entre

¹¹ EBC (2020d).

¹² Agência Senado (2020b).

¹³ Agência Câmara de Notícias (2020b).

¹⁴ Agência Senado (2020a).

¹⁵ Agência Câmara de Notícias (2020c).

¹⁶ EBC (2020b).

¹⁷ Almeida (2020).

¹⁸ EBC (2020c).

setembro e dezembro, o valor mensal médio do benefício naquele ano foi de R\$ 467,00 em termos nominais¹⁹. Segundo o IBGE (2021), a adoção do Auxílio Emergencial foi determinante para a redução simultânea das taxas de pobreza, extrema pobreza e desigualdade (Índice de Gini) em 2020.

O Auxílio Emergencial implementando a partir de abril de 2020 foi bastante ampliado em relação a proposta original feita em 18 de março pelo governo do Presidente Jair Bolsonaro, que originalmente propôs R\$ 200,00 para trabalhadores informais, que não recebiam recursos do Bolsa Família, por um período de 3 meses²⁰. Por seu turno, a oposição unificada no Congresso (PT, PSOL PDT, PSB, REDE e PC do B) apresentou na Câmara, em 25 de março de 2020, um projeto de renda básica emergencial para atender famílias que tivessem de meio salário mínimo per capita até três salários mínimos no total, o que incluiria microempreendedores, desempregados, trabalhadores intermitentes e autônomos, somando algo em torno de 100 milhões de pessoas. Com vigência prevista até dezembro (e extensível até o final da pandemia), este projeto previa o pagamento de 1 a 2 Salários Mínimos por família (sendo calculado o benefício de R\$ 300 por membro de cada família), um orçamento mensal previsto na época como algo em torno R\$ 60 bilhões mensais.²¹

Em 2021, o Governo Federal eliminou completamente o Auxílio Emergencial entre os meses de janeiro e março, embora diversos projetos de leis tenham sido apresentados em dezembro de 2020 pleiteando a sua manutenção.²² Dentre as diversas propostas, destacamos o Projeto de Lei 5494 de autoria dos Senadores Rogério Carvalho (PT/SE) e Paulo Rocha (PT/PA), apresentado em 14 de dezembro de 2020, que propunha a manutenção do Auxílio Emergencial em um valor base de R\$ 600,00, destinado a um público semelhante ao que recebeu o benefício em 2020 (incluindo também trabalhadores da cultura e agricultores familiares), durante o primeiro semestre de 2021, podendo ser prorrogado até o final da pandemia²³.

No entanto, prevaleceu a posição do Executivo Federal e, assim, o Auxílio Emergencial foi eliminado nos três primeiros meses de 2021. O então Secretário de Política Econômica, Adolfo Sachsida (atual Ministro de Minas e Energia), chegou a afirmar em 5 de janeiro de 2021, logo após o fim do programa, que manter o Auxílio Emergencial prejudicaria os mais pobres, declarando que:

“Se o governo continuasse gastando com o auxílio emergencial a dívida pública ia aumentar muito no final do dia. Os juros iam ter que aumentar e a situação dos mais pobres iria piorar ao invés de melhorar (...) Temos que prestar atenção no lado fiscal. Garantindo o lado fiscal, o investimento privado volta e volta o emprego”²⁴.

Porém, o Governo Federal mudou de posição nos meses seguintes. Em 16 de março de 2021 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, que permitiu a superação dos gastos previstos pela Lei Orçamentária Anual de 2021 em R\$ 44 bilhões, possibilitando a restituição do Auxílio Emergencial. Assim, em 2021, por meio do Decreto nº 10.661 de 26 de março, que regulamentou a Medida Provisória nº 1.039 de 18 de março de 2021, o Presidente Jair Bolsonaro reestabeleceu o Auxílio Emergencial, que passou a ser pago a partir de abril²⁵. A nova versão do programa atendeu um número substancialmente menor de pessoas e também o valor base do benefício foi bastante inferior em relação ao que foi executado

¹⁹ Foi considerando no cálculo do valor mensal médio para o Auxílio Emergencial pago em 2020 apenas os valores bases de R\$ 600 (abril-agosto) R\$300(setembro-dezembro), sendo excluído, portanto, as mulheres provedoras de família monoparental, que receberam R\$ 1.200, entre abril e agosto, e R\$600, entre setembro e dezembro.

²⁰ Caram, Uribe, Coletta, Fernandes, Rodrigues (2020).

²¹ Agência Câmara de Notícias (2020a.).

²² Agência Senado (2020c).

²³ Senado Federal (2020).

²⁴ UOL (2021).

²⁵ EBC (2021a).

em 2020. O Auxílio Emergencial em 2021 foi destinado às famílias com renda mensal total de até três Salários Mínimos, desde que a renda por pessoa fosse inferior a meio Salário Mínimo – e o beneficiário precisava ter sido considerado elegível para o programa até dezembro de 2020. Sob estes critérios, o número de pessoas elegíveis para o Auxílio Emergencial em 2021 foi de 39,5 milhões de pessoas (o equivalente a 36,6% da população quando considerada as pessoas elegíveis e seus familiares) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022b). Por sua vez, o benefício foi pago em três modalidades: (1) R\$ 150 para pessoas que moravam sozinhas; (2) R\$ 250 para famílias compostas por mais de uma pessoa; e (3) R\$ 375 para mulheres responsáveis pelas famílias monoparentais. O governo, por ocasião do lançamento da extensão do Auxílio Emergencial em 2021 indicou ser R\$ 250,00 o valor base do benefício.²⁶ Ao calcularmos a média ponderada entre as 3 modalidades de benefícios aludidas acima (R\$150,00/R\$250,00/R\$ 375,00) e o respectivo número de pessoas elegíveis (18,4 milhões/12,4 milhões/8,6 milhões) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022b), chegamos a um valor mensal médio de R\$ 230,00.

Previsto inicialmente para ser pago em quatro parcelas, o Auxílio Emergencial em 2021 foi prorrogado em julho até outubro (totalizando 7 parcelas)²⁷. Em 2021, também segundo o Ministério da Cidadania (2022b), o Auxílio Emergencial custou R\$ 60,3 bilhões (o que corresponde a um gasto mensal médio de R\$ 8,6 bilhões). Sem considerar a inflação (por exemplo, o IPCA foi de 4,5%, em 2020; 10% em 2021), em 2021 foi gasto por mês com os pagamentos do Auxílio Emergencial 27,5% do que foi gasto com o programa em 2021. Também em termos nominais, é lícito afirmar que em 2021 o valor mensal médio do Auxílio Emergencial (R\$ 230,00) foi algo em torno da metade (49,3%) do que fora o valor mensal médio do Auxílio Emergencial pago em 2020 (R\$ 467,00) e atendeu 57,5% das pessoas (39,5 milhões) atendidas em 2020 (68,3 milhões de pessoas). Após outubro, quando o programa foi extinto, foi criado, a partir de novembro, o Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família e tornou-se o principal programa de transferência de renda focalizado no país, como foi indicado acima.

A ausência do Auxílio Emergencial nos três primeiros meses de 2021 e o seu retorno em níveis substancialmente menores entre abril e outubro, em relação ao que foi praticado em 2020, parece ser a principal variável explicativa para justificar tamanho aumento das taxas de pobreza e de extrema pobreza em 2021 em relação aos níveis de 2020, o que foi previsto por vários analistas na época.²⁸ Vale lembrar que o Salário Mínimo e o Bolsa Família acumularam perdas reais ao longo dos 10 primeiros meses de 2021, e que o Auxílio Brasil no valor de R\$ 400,00 apenas foi implementado em dezembro. Essa expressiva redução dos gastos sociais em 2021, sobretudo do Auxílio Emergencial, ganha ainda maior relevância quando temos em vista que ela acarretou o aumento das taxas de pobreza e de extrema pobreza exatamente no pior período da pandemia de COVID-19 em termos de número de casos e mortes provocadas pela doença, como será discutido na próxima seção.

4. A evolução dos mortes e casos provocados pela COVID-19 durante o auge da pandemia (abril/2021-outubro/2022)

O intervalo entre janeiro e março de 2021 (Gráfico 5 e 6) assinala a escalada do número de casos e de mortes por COVID-19, exatamente quando o Auxílio Emergencial se encontrava encerrado. A semana

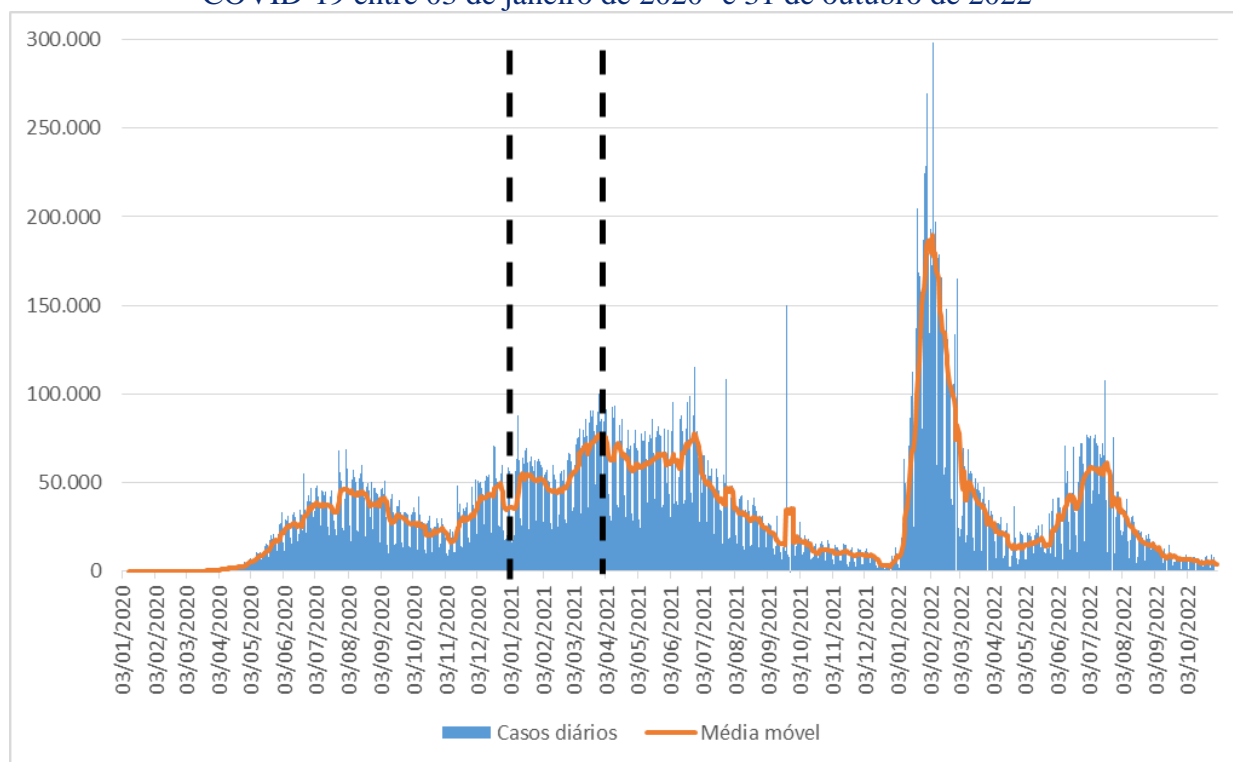
²⁶ Idem.

²⁷ EBC (2021b);

²⁸ Por exemplo, a Nota de Política Economia do Made (Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades da USP) de autoria de Luiza Nassif-Pires, Luísa Cardoso e Ana Luíza Matos de Oliveira (2021) intitulada *Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza*, publicada em abril de 2021, já havia previsto este aumento da pobreza e da extrema pobreza expressivo 2021 em relação a 2020 devido ao fim do Auxílio Emergencial nos três primeiros meses de 2021 e seu retorno em níveis substancialmente menores a partir de abril.

entre 23 e 29 de março foi aquela com o maior número de mortos no Brasil ao longo de todo o período da pandemia (OMS, 2022).

Gráfico 5. Brasil: Evolução diária e média móvel (últimos 7 dias) dos casos de COVID-19 entre 03 de janeiro de 2020* e 31 de outubro de 2022**

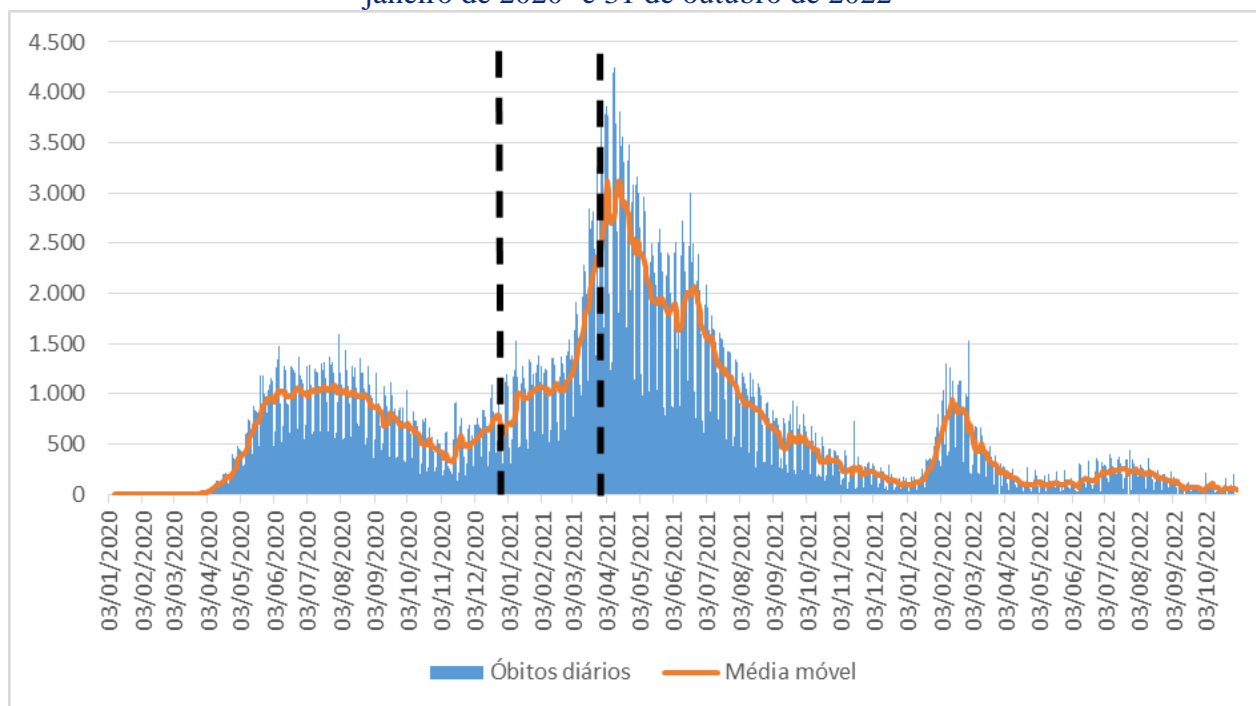


* Data que inicia a série disponível na OMS (2022). O primeiro caso oficialmente registrado de COVID-19 no Brasil é de 26 de fevereiro de 2020, segundo o UNA-SUS (2020a)

** O período entre janeiro e março de 2021 destacado no gráfico coincide com a interrupção do pagamento do Auxílio Emergencial, que voltou a ser pago entre abril e outubro daquele ano.

Fonte: OMS (2022). Elaboração própria.

Gráfico 6. Brasil: Evolução diária e média móvel (últimos 7 dias) das mortes por COVID-19 entre 03 de janeiro de 2020* e 31 de outubro de 2022**



* Data que inicia a série disponível na OMS (2022). O primeiro caso oficialmente registrado de morte por COVID-19 no Brasil é de 12 de março de 2020 (EBC, 2020a).

** O período entre janeiro e março de 2021 destacado no gráfico coincide com a interrupção do pagamento do Auxílio Emergencial, que voltou a ser pago entre abril e outubro daquele ano.

Fonte: OMS (2022). Elaboração própria.

Entre janeiro e março de 2021, o processo de vacinação ainda não tinha avançado de forma substantiva. Ao final de abril, havia somente cerca de 30 milhões de pessoas imunizadas com pelo menos uma dose da vacina, o equivalente a 14% da população total, segundo dados do consórcio de veículos de imprensa, que obteve os números nacionais a partir da consolidação dos dados das secretarias estaduais de Saúde²⁹. Segundo o consórcio, em agosto de 2021, este número chegou a 50% e, ao final de dezembro, em algo em torno de 75%. No Brasil, assim como ocorreu em outros países, a redução do número de mortes por COVID-19 está relacionado ao avanço do processo de vacinação (FIOCRUZ, 2022).

A partir dos dados da OMS (2022), observa-se que o número de contágios e mortes por COVID-19 aumentou em 2021 em relação a 2020. O período entre os meses em que foi pago a primeira e a última parcela do Auxílio Emergencial pode ser considerado como o “auge da pandemia” (01/04/2020-31/10/2021), na medida em que encerra 88,3% do total dos mortes por COVID-19 e 62,6% dos casos da doença – considerando o período total entre 03 de janeiro de 2020 (um pouco antes da declaração oficial da pandemia pela OMS, em 11 de março) e 31 de outubro de 2022. Neste intervalo o país somava 687.907 mortes por COVID-19 e 34.807.075 casos da doença (OMS, 2022). Durante este período (03/01/2020-

²⁹ As seguintes empresas formavam o consórcio de veículos de imprensa : Folha de São Paulo, UOL, O Globo, Extra, G1, O Estado de São Paulo. As informações coletadas pelo consórcio sobre a evolução do processo de vacinação no país foram extraídas de G1 (2022).

31/10/2022), observamos que, entre 01 de abril e 31 de dezembro de 2020, período de pagamento do Auxílio Emergencial em 2020, ocorreram 28,0% das mortes por COVID-19 e 21,7% dos casos da doença. Entre 01 de janeiro e 31 de outubro de 2021, que inclui o os três meses no qual Auxílio Emergencial esteve interrompido e os 7 meses em que ele foi pago em 2021, ocorreram 60,3% das mortes e 40,9% dos casos.

A Tabela 2 sumariza um quadro comparativo entre os anos de 2020 e 2021 relacionando as informações sobre as características do Auxílio Emergencial em cada ano assim como o desempenho das taxas de pobreza e de extrema pobreza, taxa de crescimento do PIB e os casos e mortes por COVID-19.

Tabela 2. Brasil: Comparação do Auxílio Emergencial, taxas de pobreza e extrema pobreza, taxa de variação do PIB e casos e mortes por COVID-19 no auge da pandemia (abril/2020-outubro/2021)¹

	2020	2021
Parcelas pagas do Auxílio Emergencial ^a	9 (abr-dez)	7 (abr-out)
Valor base do Auxílio Emergencial ^a	R\$ 600,00 (abr-ago) R\$ 300,00 (set-dez)	R\$ 0,00 (jan-mar) R\$ 250,00 (abr-out)
Número de pessoas elegíveis para o Auxílio Emergencial (milhões de pessoas) ^a	68,3 milhões	39,5 milhões
Parcela da população impactada pelo Auxílio Emergencial ² (% da população) ^a	55,7%	36,6%
Custo anual do Auxílio Emergencial ^a	R\$ 297,9 bilhões	R\$ 60,3 bilhões
Taxa anual de pobreza (US\$ 6,85 PPC 2017/dia) (% da população) ^b	18,7%	28,4% ⁴
Taxa anual de extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC 2017/dia) (% da população) ^b	1,9%	5,8% ⁴
Taxa de variação anual do PIB (%) ^c	-3,9%	4,6%
Casos de COVID-19 (número de pessoas) ^d	7.559.295 (abr-dez)	14.229.850 (jan-out)
Casos de COVID-19 (% do total ³)	21,7% (abr-dez)	40,9 % (jan-out)
Mortes por COVID-19 (número de pessoas) ^d	192.545 (abr-dez)	414.781(jan-out)
Mortes por COVID-19 (% do total ³)	28,0% (abr-dez)	60,3% (jan-out)

1. Entre 01 de abril de 2020 e 31 de outubro de 2021 ocorreram 88,3% do total de mortes por COVID-19 e 62,6% dos caso da doença registrados no Brasil, tomando como referência o período entre 03 de janeiro e 31 de outubro de 2022 (OMS, 2022).

2. A parcela da população impactada pelo Auxílio Emergencial inclui as pessoas elegíveis e seus familiares.

3. O total de casos e mortes por COVID-19 leva em consideração o período entre 03 de janeiro 2020, início da pandemia de COVID-19, e 31 de outubro de 2022.


4. Dados projetados pelo Banco Mundial (2022b).

Fontes: a. Ministério da Cidadania (2022a; 2022b). b. Banco Mundial (2022b). c. IBGE (2022). d. OMS (2022). Elaboração própria.

O Presidente Jair Bolsonaro criticou reiteradas vezes as políticas de distanciamento social adotadas pelos governos subnacionais durante a pandemia, atribuindo as estas políticas como um dos principais responsáveis pela crise econômica enfrentada no biênio 2020-2021, sintetizada na expressão “Fica em casa, a economia a gente vê depois”³⁰. No entanto, em 2020, quando o distanciamento social foi maior do que em 2021³¹, as taxas de pobreza e de extrema pobreza caíram (embora o PIB tenha caído também), ao passo que o número de pessoas contagiadas pelo COVID-19 e de mortes em decorrência

³⁰ Revista Piauí (2022).

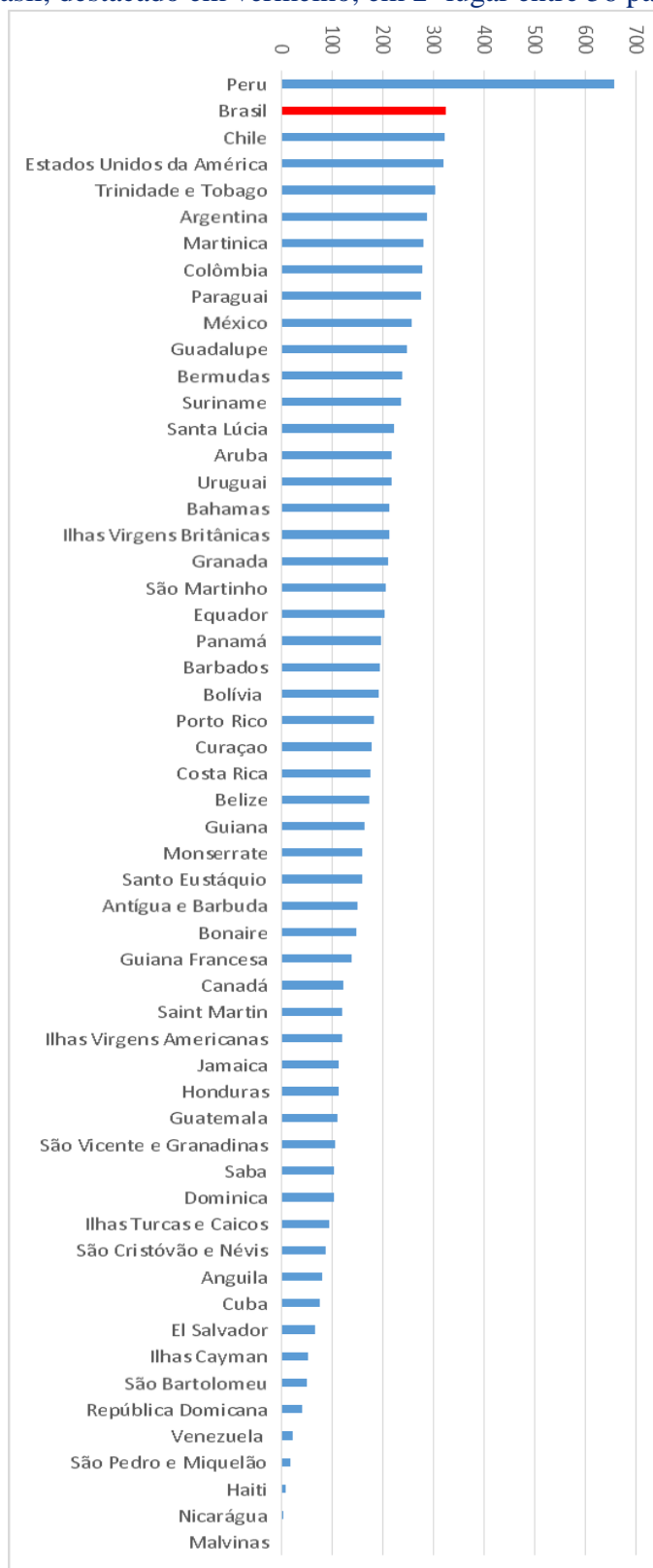
³¹ Sobre a queda do do distanciamento social em 2021 em relação a 2020, ver Martins e Guimarães (2022) e Mazzo (2021).



desse vírus foi expressivamente menor do que o observado em 2021 – quando o PIB cresceu, mas as taxas de pobreza e extrema pobreza também cresceram expressivamente.

O aumento substancial das mortes provocadas por COVID-19 em 2021 em relação a 2020 contribuiu decisivamente para que o Brasil obtivesse para o indicador de número de mortes por habitante decorrentes da doença, desde o início da pandemia até o dia 31 de outubro de 2022 (OMS, 2022), o segundo pior desempenho das Américas (56 países/territórios) (Gráfico 7), atrás apenas do Peru, e o 15º pior desempenho mundial (237 países/territórios) (Gráfico 8). No total acumulado de mortes por COVID-19 entre 03 de janeiro de 2020 e 31 de outubro de 2022, o Brasil (687.907) se encontrava naquela data em 2º lugar atrás apenas dos Estados Unidos (1.059.255).

Gráfico 7. Total acumulado de mortes por COVID-19 nas Américas para cada 100 mil pessoas entre 03 de janeiro de 2020* e 31 de outubro de 2022 (Brasil, destacado em vermelho, em 2º lugar entre 56 países)



1. Data que inicia a série disponível na OMS, que declarou em 11 de março o início da pandemia de COVID-19. Fonte: OMS (2022). Elaboração própria.

5. Considerações Finais

Não foi o propósito desta nota examinar a funcionalidade das atuais regras fiscais em curso no Brasil. No entanto, isto não nos impede de registrar que sua suspensão viabilizou a adoção do Auxílio Emergencial em 2020, política pública que promoveu resultados bastante expressivos em termos de redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil em plena pandemia, em um ano em que o PIB caiu 3,9%. Por sua vez, como também procuramos apontar, o abandono do Auxílio Emergencial em 2021 nos três primeiros meses do ano e seu retorno substancialmente menor entre abril e outubro é o fator principal para explicar o aumento expressivo da pobreza e da extrema pobreza observado naquele ano, segundo as projeções do Banco Mundial (2022b), período que coincidiu com o maior número de mortes provocadas pela COVID-19 e casos da doença no país em toda a pandemia, considerando o intervalo entre 03 de janeiro de 2020 e 31 de outubro de 2022. A piora abrupta dos índices de pobreza e extrema pobreza em 2021 chama ainda mais atenção quando é levado em consideração que o PIB cresceu 4,6% neste ano, mais do que o suficiente para que se recuperasse da queda de 2020.

Neste sentido, as conclusões do presente trabalho se encontram em frontal desacordo com as recentes afirmações feitas pelo economista Erik Alencar de Figueiredo, atual Presidente do IPEA, em nota intitulada *O efeito da COVID-19 sobre os indicadores de pobreza brasileiros e as políticas de mitigação: uma discussão inicial*, de junho de 2022. Neste trabalho, o autor escreve que “Análises contendo comparativos entre os resultados de 2021 e de 2020 não são recomendadas”, pois “as políticas emergenciais não eram fiscalmente sustentáveis no médio prazo”, de forma que não seria “recomendado utilizar como referência uma situação emergencial que não possuía sustentação de longo prazo” (FIGUEIREDO, 2022, p. 8).

Sem entrar no mérito do que Figueiredo (2022) compreende, de fato, como “fiscalmente sustentável” (sendo observado apenas que ele não indica nenhuma referência para o trato deste conceito na nota referida acima), assinalamos que a “situação emergencial” (a vigência da pandemia de COVID-19 e seu impacto negativo na saúde coletiva do país) observada em 2020 foi ainda maior em 2021, quando foi observado o maior número de mortes por COVID-19 e casos da doença no país entre o início da pandemia³² e o final do mês de outubro de 2022 (OMS, 2022). Isto nos leva, dentre outras questões, a uma indagação crucial que deverá ser enfrentada em trabalhos futuros, a saber:

- Qual a validade das justificativas teóricas e empíricas, no caso delas existirem, para que a flexibilização fiscal e a adoção do Auxílio Emergencial em 2020 não tenha sido estendida para 2021, de forma que o programa foi interrompido nos três primeiros meses de 2021 e retornou em níveis substancialmente menores entre abril e outubro, período este (janeiro-outubro/2021) que abarca a pior fase da pandemia em termos do número de mortes provocadas pela COVID-19 (60,3%) e casos da doença (40,9%)³³?

Por fim, ajuizamos que a experiência da adoção do Auxílio Emergencial e seu impacto substancial na redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza em 2020 em plena pandemia de COVID-19, quando as regras fiscais vigentes no Brasil como o “Teto de Gastos” foram suspensas, algo definido na esfera política, traz subsídios importantes para a reflexão crítica sobre a adequação operacional dessas normas. Mais especificamente, cabe analisar em que medida as regras fiscais atualmente existentes no país impedem que a política fiscal seja exercida em todo o seu potencial, tanto em termos da expansão do gasto público como dos meios disponíveis para seu financiamento, para atender com êxito os objetivos

³² Como visto, a pandemia de COVID-19 foi declarada oficialmente pela OMS em 11 de março de 2020, mas o organismo consolida os dados acerca de casos e mortes provocadas pela doença a partir de 03 de janeiro de 2020.

³³ Considerando o período entre o 03 de janeiro de 2020 e 31 de outubro de 2022 (ver Tabela 2).

que devem guiar a ação econômica do Estado, como, por exemplo, a redução da pobreza e da extrema pobreza.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. 2020a. “Líderes da oposição propõem renda básica emergencial durante a pandemia”. *Portal da Câmara dos Deputados*, 26 de março. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/648307-lideres-da-oposicao-propoem-renda-basica-emergencial-durante-a-pandemia/>. Acesso em 22 de outubro de 2022.

_____. 2020b. “Câmara aprova auxílio de R\$ 600 para pessoas de baixa renda durante epidemia” *Portal da Câmara dos Deputados*, 26 de março. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/648863-camara-aprova-auxilio-de-r-600-para-pessoas-de-baixa-renda-durante-epidemia>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

_____. 2020c. “Conheça as regras do benefício emergencial de R\$ 600”. *Portal da Câmara dos Deputados*, 01 de abril. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/649910-CONHECA-AS-REGRAS-DO-BENEFICIO-EMERGENCIAL-DE-R\\$-600](https://www.camara.leg.br/noticias/649910-CONHECA-AS-REGRAS-DO-BENEFICIO-EMERGENCIAL-DE-R$-600). Acesso em 22 de outubro de 2022.

AGÊNCIA SENADO. 2020a. “Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600”. *Senado Notícias*, 30 de março. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>. Acesso em 22 de outubro de 2022.

_____. 2020b. “Congresso promulga emenda que institui Orçamento de Guerra”. *Senado Notícias*, 07 de maio. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

_____. 2020c. “Senadores querem prorrogação do auxílio emergencial, negada pelo governo”. *Senado Notícias*, 29 de dezembro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/29/senadores-querem-prorrogacao-imediata-do-auxilio-emergencial>. Acessado em 27 de outubro de 2022.

ALMEIDA, Victor. “‘É impossível’, diz Bolsonaro sobre prorrogar auxílio com R\$ 600”. *Poder 360*, 27 de agosto. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/e-impossivel-diz-bolsonaro-sobre-prorrogar-auxilio-com-r-600/>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

BANCO MUNDIAL (2022b). Brazil Overview: Development News, research, data. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>. Acesso em 08 de novembro de 2022.

_____. *The Macro Poverty Outlook (MPO)*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>. Acesso em 27 de outubro de 2022.

_____. (2022c). *World Development Indicators*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em 27 de outubro de 2022.

CARAM, Bernardo; URIBE, Gustavo. COLETTA, Ricardo Della; FERNANDES, Talita; RODRIGUES, Thiago. 2020. “Contra pandemia, governo vai distribuir 200 para trabalhadores informais”. *Folha de São*

Paulo, 18 de março. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/contra-pandemia-governo-vai-distribuir-r-200-para-trabalhadores-informais.shtml>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). 2022. *Panorama Social de América Latina, 2021*. (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 29 de outubro de 2022.

ELIAS, Juliana. 2021. “Bolsa Família está congelado há 3 anos e aumento de 20% anunciado só repõe inflação”. CNN Brasil, 22 de outubro. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/bolsa-familia-esta-congelado-ha-3-anos-e-aumento-de-20-anunciado-so-repoe-inflacao/>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

EBC (Empresa Brasileira de Comunicação). “Primeira morte no Brasil aconteceu dia 12 de março”. *Agência Brasil*, 28 de junho. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/primeira-morte-por-covid-19-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

_____. 2020b. “Auxílio Emergencial de R\$ 600 é prorrogado por mais dois meses”. *Agência Brasil*, 30 de junho. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/auxilio-emergencial-de-r-600-e-prorrogado-por-mais-dois-meses>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

_____. 2020c. “Decreto define regras para pagamento de auxílio emergencial de R\$ 300”. *Agência Brasil*, 17 de setembro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/auxilio-emergencial-residual>. Acessado em 31 de outubro de 2022.

_____. 2020d. “Covid-19: Decreto de calamidade pública vale até a meia-noite de hoje”. *Agência Brasil*, 31 de dezembro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-12/covid-19-decreto-de-calamidade-publica-vale-ate-meia-noite-de-hoje>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

_____. 2021a. “Decreto regulamenta o pagamento do Auxílio Emergencial 2021 Beneficiários começam a receber em abril”. *Agência Brasil*, 26 de abril. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/decreto-regulamenta-o-pagamento-do-auxilio-emergencial-2021>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

_____. 2021b. “Governo prorroga auxílio emergencial por mais três meses Benefício continuará a ser pago até outubro”. *Agência Brasil*, 5 de julho. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/decreto-regulamenta-o-pagamento-do-auxilio-emergencial-2021>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

_____. 2021c. “Caixa começa a pagar Auxílio Brasil com valor mínimo de R\$ 400”. *Agência Brasil*, 10 de dezembro, Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-12/caixa-comeca-pagar-auxilio-brasil-com-valor-minimo-de-r-400>. Acessado em 30 de outubro de 2022.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. “O efeito da COVID-19 sobre os indicadores de pobreza brasileiros e as políticas de mitigação: uma discussão inicial”. *Nota da Presidência do IPEA*, nº7, Brasília, junho de 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11228/1/n_07_O_Efeito_da_Covid_19.pdf. Acessado em 29 de outubro de 2022.

FIOCRUZ. 2022. *Boletim especial: Balanço de dois anos da pandemia Covis-19 (Janeiro de 2020 a janeiro de 2022)*. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf. Acessado em 29 de outubro de 2022.

G1. *Mapa da vacinação contra COVID-19 no Brasil*. Disponível em <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acessado em 28 de outubro de 2022.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2021. *Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

_____. 2022. *Sistema de Contas Nacionais*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>. Acessado em 20 de outubro de 2022.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2022. “Informe de avance del nivel de actividad. Cuarto trimestre de 2021”. *Informes técnicos*, vol.6, nº53. Disponível em: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_229F2B413BEF.pdf. Acessado em 29 de outubro de 2022.

IPEA (2022). *IPEADATA*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 26 de outubro de 2022.

MARTINS, Thalyta Cassia de Freitas; GUIMARÃES, Raphael Mendonça. 2022. “Distanciamento social durante a pandemia da Covid-19 e a crise do Estado federativo: um ensaio do contexto brasileiro”. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, V. 46, N. Especial 1, P. 265-280, Março. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2022.v46nspe1/265-280/pt>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

MAZZO, Aline. 2021. “Isolamento atinge níveis mais baixos desde início da pandemia apenas da pandemia, aponta Datafolha”. *Folha de São Paulo*, 17 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/05/isolamento-atinge-niveis-mais-baixos-desde-inicio-da-pandemia-aponta-datafolha.shtml>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. 2022a. Auxílio Emergencial em 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2> e. Acessado em 22 de outubro de 2022.

_____. 2022b. Auxílio Emergencial em 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/view.php?d=176>. Acessado em 22 de outubro de 2022. Acessado em 22 de outubro de 2022.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luisa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. 2022. “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, 22 de abril. Disponível em:

<https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>.. Acessado em 29 de outubro de 2022.

MEDEIROS, Marcelo. 2012. *Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Brasília, EdUnB.

NERI, Marcelo C. 2022a. *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*. FGV Social, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FomeNaPandemia>. Acessado em 29 de outubro de 2022.

_____. 2022b. *Mapa da Nova Pobreza*. Rio de Janeiro, junho, FGV Social. (inclui anexo em separado com atlas de pobreza). Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acessado em 29 de outubro de 2022.

OMS (Organização Mundial de Saúde) (2022). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Disponível em: <https://covid19.who.int/data>. Acesso em 20 de outubro de 2022.

UOL. 2021. “Prorrogar auxílio pioraria situação dos mais pobres”, diz secretário”. 05 de janeiro. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/01/05/prorrogar-auxilio-pioraria-situacao-dos-mais-pobres-diz-secretario.htm>. Acesso em 22 de outubro de 2022.

REDE PENSSAN. (. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar). 2022. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (II VIGISAN)*. Relatório final. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acessado em 29 de outubro de 2022.

REVISTA PIAUÍ. 2022. “Bolsonaro usou a expressão ‘fica em casa, a economia a gente vê depois’ em mais da metade das lives na pandemia. 30 de setembro”. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/bolsonaro-usou-expressao-fica-em-casa-economia-gente-ve-depois-em-mais-da-metade-das-lives-na-pandemia/> . Acessado em 22 de outubro de 2022.

SENADO FEDERAL. 2020. *Projeto de Lei nº 5494, de 2020*. 14 de dezembro. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8912715&ts=1630423132885&disposition=inline>. Acessado em 27 de outubro de 2022.

UNA-SUS.2020a. *Geral: Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença*. 27 de fevereiro. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acessado em 22 de outubro de 2022.

_____.2020b. *Geral: Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 11 de março. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acessado em 22 de outubro de 2022.