

A MONTANHA-RUSSA DA POBREZA MENSAL E UM PROGRAMA SOCIAL ALTERNATIVO

Marcelo Neri¹

Marcos Hecksher²

Resumo: Este artigo estima em frequência mensal indicadores baseados em renda domiciliar per capita de todas as fontes e simula os efeitos de um programa social alternativo para o Brasil. A mensalização da Pnad Contínua revela que a pandemia de covid-19 e a instabilidade das políticas sociais têm provocado oscilações bruscas das taxas de pobreza entre níveis extremos desde março de 2020. Em novembro de 2021, após o Auxílio Brasil ser lançado, as taxas de pobreza sob diferentes linhas registravam seus piores níveis entre os meses de novembro dos dez anos cobertos pela pesquisa. A partir da cobertura inicial observada na base, simula-se o efeito dos pisos de R\$ 400 e R\$ 600 posteriormente adotados no programa e os resultados são comparados aos de um programa alternativo com focalização perfeita. Com 74% dos recursos mensais gastos na versão do Auxílio Brasil adotada em agosto de 2022, é possível reduzir de 6,1% para zero a proporção de brasileiros sob a linha internacional que baliza a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) para erradicar a extrema pobreza do mundo. O programa alternativo proposto transfere mais a quem é mais pobre sem extinguir o incentivo para que se obtenha e reporte mais renda, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. Um adicional a menores de idade reduz a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade; programa social; transferência de renda.

THE MONTHLY POVERTY ROLLERCOASTER AND AN ALTERNATIVE SOCIAL PROGRAM

Abstract: This article estimates monthly indicators based on per capita household income from all sources and simulates the effects of an alternative social program for Brazil. The monthly payment of Pnad Contínua reveals that the covid-19 pandemic and the instability of social policies have caused sudden fluctuations in poverty rates between extreme levels since March 2020. In November 2021, after Auxílio Brasil was launched, the rates of Poverty under different lines recorded their worst levels between the months of November of the ten years covered by the survey. From the initial coverage observed at the base, the effect of the R\$ 400 and R\$ 600 floors later adopted in the program is simulated and the results are compared to those of an alternative program with perfect focus. With 74% of the monthly resources spent on the version of Auxílio Brasil adopted in August 2022, it is possible to reduce from 6.1% to zero the proportion of Brazilians under the international line that guides the United Nations (UN) goal to eradicate the extreme poverty of the world. The proposed alternative program transfers more to the poorest without extinguishing the incentive to obtain and

¹ Diretor do FGV Social e professor da FGV EPGE. E-mail: marcelo.neri@fgv.br.

² Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE). E-mail: mdhecksher@gmail.com.

report more income, as each real gained in the market reduces the benefit by only 35 cents. An additional benefit for minors reduces the concentration of poverty among children and adolescents.

Keywords: poverty; inequality; social program; income transfer.

INTRODUÇÃO

As taxas de pobreza e as políticas sociais vivem uma verdadeira era de extremos nos três últimos anos no Brasil. A pandemia de covid-19, a recessão, a inflação e uma sequência de mudanças nos programas de transferência de renda fizeram o país experimentar, em poucos meses, as maiores e as menores taxas de pobreza dos últimos dez anos.

De abril a dezembro de 2020, o chamado “orçamento de guerra” contra a pandemia permitiu a criação do Auxílio Emergencial (AE), que multiplicou a escala das transferências de renda não contributivas federais, concentrando em nove meses um valor equivalente a uma década de Bolsa Família (BF), programa com valores congelados e que vinha acumulando uma fila de pessoas elegíveis descobertas. De janeiro a março de 2021, o AE foi extinto e, de abril a outubro, foi retomado com cobertura e benefícios menores. Em novembro de 2021, o governo substituiu o BF, marca de governos anteriores, por um novo programa, o Auxílio Brasil (AB), inicialmente com os valores do AE reduzido.

No mês seguinte, o AB passou a ter um piso de R\$ 400 e, em julho de 2022, a Constituição foi alterada pela Emenda 123, que instituiu uma série de benefícios provisórios destinados a vigorar pelos cinco meses seguintes, inclusive um “acréscimo mensal extraordinário” de R\$ 200 ao AB. Com eleições marcadas para outubro, a EC 123 também multiplicou a escala do histórico ciclo eleitoral dos gastos sociais no Brasil, embora tenha sido justificada formalmente pelo “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo”.

Este artigo estima em frequência mensal indicadores baseados em renda domiciliar per capita de todas as fontes e simula os efeitos de um programa social alternativo para o Brasil. A oscilação vertiginosa experimentada pelos mais pobres só fica totalmente nítida na Seção 2, em que desagregamos mês a mês as rendas de todas as fontes que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou em termos anuais na divulgação de 10 de junho da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Contínua (PNADC). A partir dos microdados públicos da série de dez divulgações anuais (2012-2021), os meses são deduzidos do cotejo entre datas de nascimento e idades calculadas de pessoas pesquisadas nos mesmos períodos. Uma primeira abordagem é encontrada em Hecksher (2020) e algumas inovações permitem deduzir os meses de 97,5% das entrevistas com dados de todas as rendas. Como a pesquisa pergunta as rendas efetivamente recebidas no mês anterior a cada entrevista, analisamos essas rendas de dezembro de 2011 a novembro de 2021.

Coincidentemente, novembro de 2021 é o mês de lançamento do AB, ainda sem os pisos de R\$ 400 e R\$ 600 adotados posteriormente. A partir da distribuição da cobertura inicial, a seção 3 simula nos microdados de novembro de 2021 o efeito sobre diversos indicadores de pobreza da instituição dos pisos e de um programa social alternativo com focalização perfeita, priorizando o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades inscrito na Constituição brasileira (art. 3º, III), balizado pelas métricas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). A seção 4 reúne as conclusões gerais.

1. DA ESCALADA ANUAL À MONTANHA-RUSSA MENSAL

O debate sobre pobreza no Brasil, assim como no mundo, é majoritariamente baseado em estatísticas anuais. No entanto, a maioria das rendas é recebida mensalmente e parte delas é utilizada no pagamento de serviços cobrados mês a mês. A condição de não ter renda suficiente para cobrir certo nível de despesas é experimentada e sentida, frequentemente, em bases mensais.

A principal fonte de dados para monitorar a pobreza no Brasil é a PNADC, que faz entrevistas distribuídas ao longo de quatro semanas a cada mês e pergunta sobre valores mensais efetivamente recebidos de várias fontes no mês anterior. No caso dos rendimentos laborais, a pesquisa também pergunta sobre valores mensais habitualmente recebidos em cada trabalho. Apesar de todos os rendimentos serem mensais, as estatísticas de pobreza publicadas pelo IBGE são agregadas em frequência anual e os microdados disponibilizados ao público informam apenas o trimestre de coleta, não o mês de referência de cada entrevista.

Apesar disso, é possível deduzir os meses de coleta e de referência cotejando as datas de nascimento e as idades calculadas de pessoas pesquisadas nos mesmos

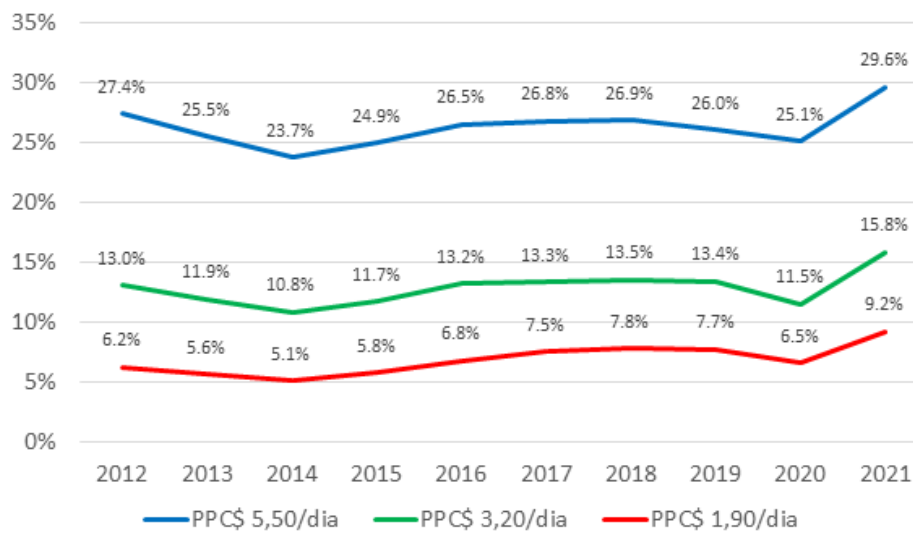
períodos. Com uma versão melhorada do método descrito por Hecksher (2020), 97,5% das observações têm o mês identificado entre aquelas com dados sobre todas as fontes de rendas e pesos amostrais revisados pelo IBGE, ou seja, as primeiras visitas de 2012-2019 e as quintas visitas de 2020-2021. Isso resulta em amostras mensais com 35,2 mil pessoas em média, variando desde um mínimo de 20,6 mil pessoas em maio de 2021 até 39,2 mil pessoas em abril de 2013.

A pobreza analisada neste artigo é aquela definida pelas rendas efetivamente recebidas de todas as fontes, inclusive do trabalho. Para permitir a construção de séries cobrindo os dez anos de dados disponíveis, ignorou-se a renda obtida com tíquetes ou cartões de transporte e alimentação, coletada apenas desde o último trimestre de 2015. A análise destaca a pobreza sob as três linhas internacionais, definidas em dólares com a paridade de poder de compra (PPC) de 2011, que balizam os ODS da ONU: PPC\$ 1,90/dia, PPC\$ 3,20/dia e PPC\$ 5,50/dia. A preços de novembro de 2021 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foram consideradas abaixo dessas linhas, respectivamente, as pessoas com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 173, R\$ 291 e R\$ 501.

A Figura 1 mostra as trajetórias anuais das proporções da população brasileira abaixo das três linhas internacionais de pobreza considerando o ano de realização das entrevistas, como costuma ser feito na maioria dos estudos. Nos dez anos da PNADC, as três linhas mostram, quase sempre, as mesmas tendências e inflexões: queda da pobreza em 2013 e 2014, alta em 2015 e 2016, pouca variação em 2017, 2018 e 2019, queda em 2020 e alta em 2021. Nas três séries, a menor taxa anual de pobreza é observada em 2014 e a maior, em 2021.³

³ Para análises complementares com as linhas de R\$ 105 e R\$ 210 mensais que balizam o AB, ver Neri e Hecksher (2022). As tendências são basicamente as mesmas com todas as linhas e também com outros conceitos de renda, seja considerando rendimentos habituais do trabalho e/ou incluindo rendas de tíquetes e cartões de transporte e alimentação.

Figura 1 – Proporção de pobres anual



Fonte: Elaboração própria a partir da PNADC/IBGE.

Cada uma dessas proporções anuais, como foi explicado, é a média do que se coletou ao longo de 12 meses possivelmente muito diferentes uns dos outros, ponderada com os fatores de expansão atribuídos a cada pessoa da amostra pesquisada pelo IBGE. A estatística anual é importante e segue um padrão comparável ao das séries estimadas na maioria dos países.⁴ Contudo, vale reconhecer a razão de Merfeld e Morduch (2022) quando afirmam que uma das simplificações mais nítidas e comuns ao medir a pobreza tem sido defini-la como uma deficiência na renda anual. Assim como esses autores constatarem com dados mensais da Índia, a mensuração da PNADC indica que a pobreza no Brasil também pode variar bem mais intensamente quando acompanhada mês e mês, e as oscilações de 2020 e 2021 foram muito maiores do que as vislumbradas nas séries anuais.

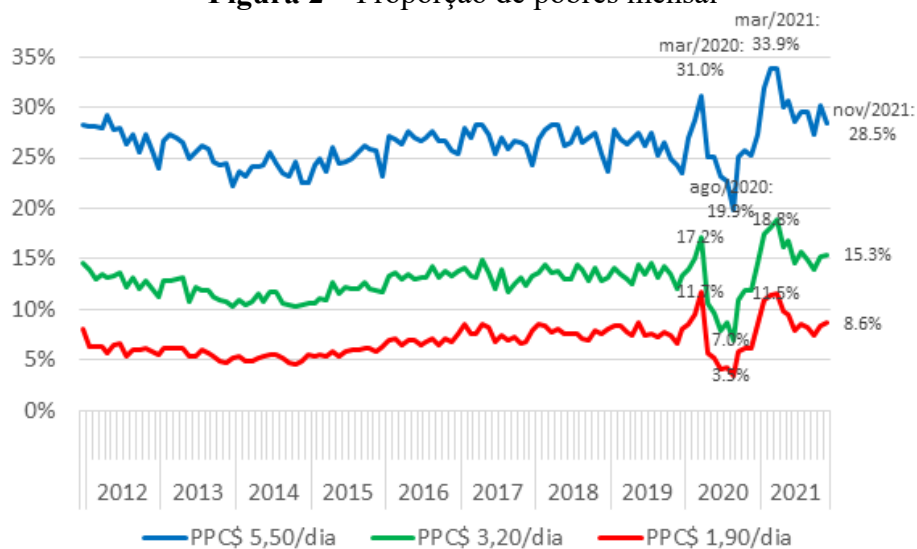
Como a PNADC pergunta as rendas efetivamente recebidas no mês anterior a cada entrevista, as bases coletadas nos anos 2012-2021 permitem observar, na verdade, as rendas efetivamente recebidas de dezembro de 2011 a novembro de 2021. Assim, esses 120 meses de referência (não mais os anos de coleta) definem o eixo horizontal da Figura 2, que apresenta as proporções mensais de pessoas com renda per capita abaixo das três linhas de pobreza internacionais.

⁴ Neri (2022) apresenta rankings de pobreza em 2021 por unidade da federação. A menor proporção de pobres é a de Santa Catarina e a maior, do Maranhão. O estudo inova ao comparar a pobreza anual na PNADC entre 146 estratos geográficos. A maior taxa de pobreza está no Litoral e Baixada Maranhense e as menores, em Florianópolis e no entorno de Florianópolis.

Mais uma vez, as trajetórias das três linhas são similares entre si, mas suas oscilações passam a ser muito mais radicais em 2020 e 2021, com altas e quedas vertiginosas, como as de uma montanha-russa. Entre diferentes meses desses dois anos, houve sucessivas inversões de sentido nas tendências, com as taxas de pobreza atingindo picos e vales mais extremos que os valores mínimos e máximos das séries anuais.

A proporção de pobres sob a linha de PPC\$ 5,50, por exemplo, saltou de 23,4% em dezembro de 2019 para 31,0% em março de 2020, quando a pandemia de covid-19 foi declarada e seus primeiros efeitos atingiram a economia brasileira. Esse salto de 7,6 pontos percentuais (7,6 p.p.) na taxa correspondeu a uma queda de 16,1 milhões de pessoas adicionais na população pobre, que passou subitamente de 49,3 milhões para 65,4 milhões de pessoas.

Figura 2 – Proporção de pobres mensal



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

No mês seguinte, o AE começou a ser pago com benefícios de R\$ 600, dobrados para R\$ 1.200 no caso de mulheres chefes de famílias monoparentais, quando o salário mínimo ainda era de R\$ 1.045. Isso fez as taxas de pobreza despencarem até agosto, quando atingiram seus menores percentuais na série de 120 meses.⁵ Sob a linha de PPC\$ 5,50, a proporção de pobres desabou do pico de 31,0% em março de 2020 até o

⁵ Nas séries anuais das taxas de pobreza, vimos que os mínimos ocorrem em 2014, mas não com níveis tão baixos como os de agosto de 2020.

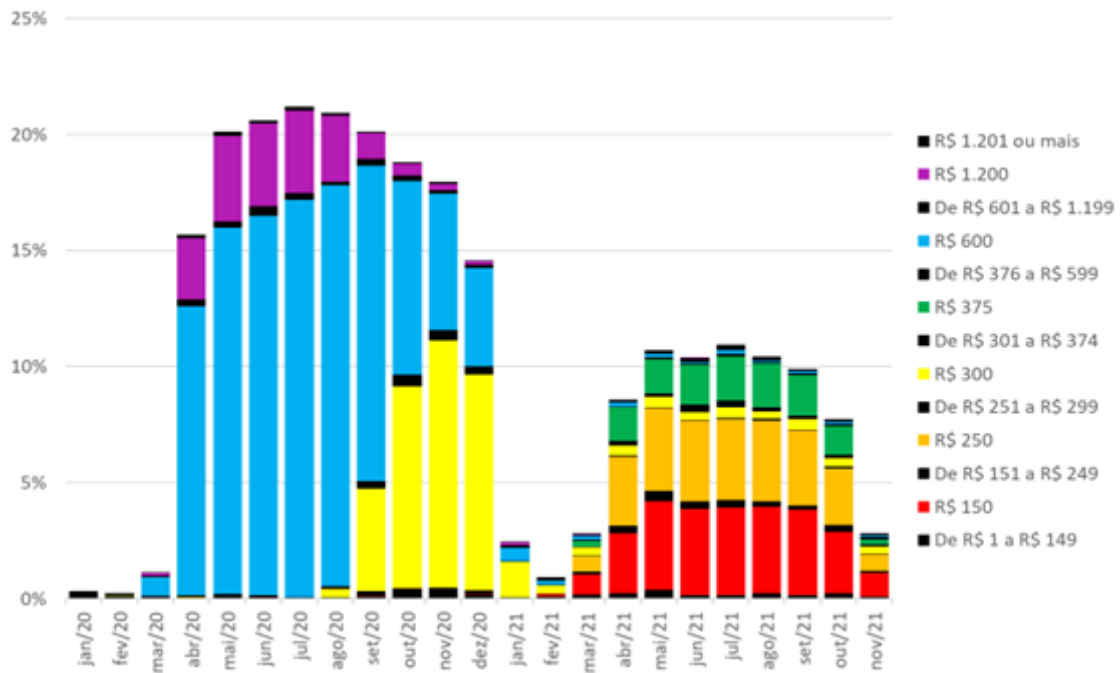
mínimo de 19,9% em agosto. Isso correspondeu à retirada de 23,4 milhões de pessoas da população pobre, que passava a ter 42,0 milhões de pessoas.

Em setembro de 2020, no entanto, o AE começou a reduzir pela metade os benefícios de quem já havia recebido cinco pagamentos mensais com os valores iniciais. Isso dá início a uma nova disparada nas taxas de pobreza, magnificada pela interrupção do AE de janeiro a março de 2021, justamente quando o Brasil enfrenta uma segunda e mais letal onda de covid-19, com a variante ômicron. Do mínimo histórico de 19,9% em agosto de 2020, a pobreza sob PPC\$ 5,50 é catapultada em sete meses até o novo pico da série da PNADC, atingindo 33,9% da população brasileira (ou 71,9 milhões de pessoas) em março de 2021.

A retomada do AE a partir de abril de 2021 – com cobertura mais restrita e benefícios reduzidos para R\$ 150, R\$ 250 e R\$ 375 – e a progressiva recuperação do mercado de trabalho fazem a pobreza recuar, mas não até os níveis pré-pandêmicos. Em novembro de 2021, quando o AB (ainda sem os posteriores pisos de R\$ 400 e R\$ 600) passa a substituir o BF, as taxas de pobreza ainda eram as maiores entre os meses de novembro dos dez anos cobertos pela PNADC: 8,6% sob PPC\$ 1,90, 15,3% sob PPC\$ 3,20 e 28,5% sob PPC\$ 5,50.

A Figura 3 atesta o funcionamento da mensalização ao mostrar como os valores típicos do AE e do AB foram se modificando entre os mais frequentes reportados na pergunta da PNADC sobre “outros programas sociais” que os captou ao longo dos meses de 2020 e 2021. Essa pergunta registrava poucas respostas antes do início desses programas. A partir de abril de 2020, a rubrica dá um salto, puxada pelos valores típicos dos benefícios iniciais, R\$ 600 e R\$ 1.200. A partir de setembro de 2020, quem chega ao sexto pagamento vai passando a receber metade do valor inicial e os R\$ 300 passam a predominar. Quando o programa é interrompido no primeiro trimestre de 2021, valores residuais são pagos e, a partir de abril, os benefícios de R\$ 100, R\$ 250 e R\$ 375 preponderam, com cobertura cadente no fim do ano, especialmente em novembro, quando o AB tem início.

Figura 3 – Adultos com renda reportada de “algum outro programa social” por faixa de valor



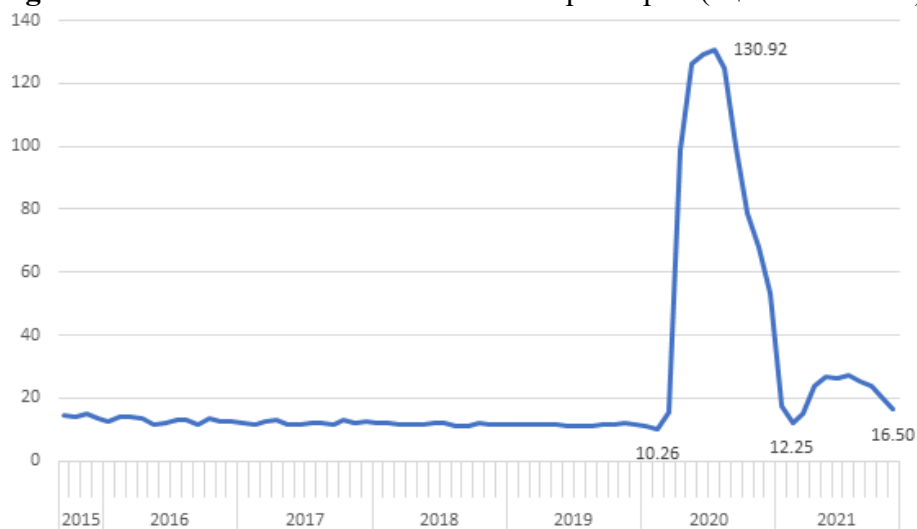
Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

A usual subenumeração de benefícios sociais em pesquisas domiciliares é exacerbada na captação do AE, cuja cobertura estimada não chega a um terço da observada nos registros administrativos, mas as tendências estão bem descritas na PNADC. Se por um lado a subenumeração puxa para baixo a renda estimada dos mais pobres, por outro, a necessidade de o IBGE substituir as entrevistas presenciais por telefonemas dificultou especialmente a manutenção e inclusão dos mais pobres na amostra, que se tornou mais escolarizada e branca do que antes da pandemia. Dito isso, com desafios semelhantes aos enfrentados pelas pesquisas de referência em todo o mundo, a PNADC é o melhor monitor das rendas formais e informais da população brasileira, sobretudo dos mais pobres.

Assim como a Figura 2 mostrou a montanha-russa da pobreza mensal, a Figura 3 mostra a montanha-russa da cobertura e dos benefícios típicos do AE e do AB em 2020 e 2021. O impacto conjunto dessas transferências somadas às do BF sobre a média das rendas per capita de todos os brasileiros é apresentado na Figura 4. As transferências sociais per capita em relação a toda a população saem de R\$ 10,26 em fevereiro de 2020 para R\$ 130,92 em julho de 2020, caindo para 12,25 em fevereiro de 2021. No último ponto da série, que já incorpora o AB, o valor de transferências é de R\$ 16,50, ou seja,

60,9% maior que logo antes da chegada da pandemia, mas apenas 12,6% do valor encontrado no ápice das transferências.

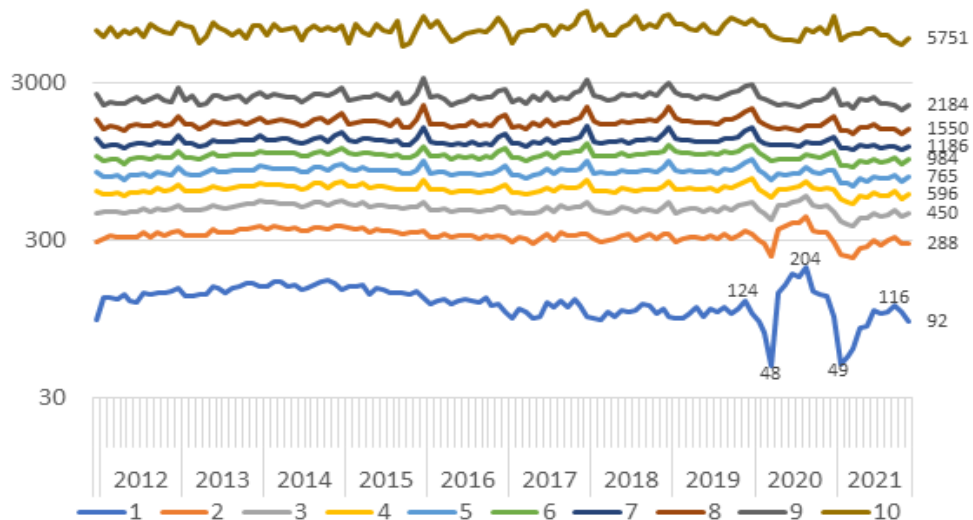
Figura 4 – Média das transferências sociais per capita (R\$ de nov/2021)



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

Uma quarta forma de visualizar a montanha-russa experimentada pelos mais pobres nos últimos anos é acompanhar as variações da renda domiciliar per capita média de cada décimo da distribuição, desde os 10% mais pobres até os 10% mais ricos. É o que mostra a Figura 5, apresentada em escala logarítmica para destacar as variações relativas e facilitar a comparação entre níveis absolutos muito desiguais.

Figura 5 – Média da renda domiciliar per capita por décimo da distribuição (R\$ de nov/2021, em escala logarítmica)



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

A renda mensal dos 10% mais pobres (o primeiro décimo) já vinha em queda antes da chegada da covid-19 ao Brasil e despencou no início do isolamento social (de R\$ 124 em novembro de 2019 a R\$ 48 em março de 2020). Deste mínimo atingido em março de 2020, a renda do grupo foi mais do que quadruplicada até seu pico histórico em agosto do mesmo ano (R\$ 204), na fase mais generosa do AE. Daquele valor de pico, desabou novamente menos de um quarto com a suspensão do programa em janeiro de 2021 (R\$ 49). A retomada do benefício, com cobertura e valores reduzidos, recuperou parcialmente a renda dos mais pobres (R\$ 116 em setembro de 2021), com tendência de novo recuo nos últimos meses do ano e terminando a série 25,9% abaixo do nível pré-pandemia (R\$ 92 em novembro de 2021).

Segundo a mensalização da PNADC, em novembro de 2021, a renda domiciliar per capita dos 10% mais pobres foi de R\$ 92, o equivalente a míseros R\$ 3,07 por dia para cada pessoa. Esse valor extremamente baixo tinha sido 34,9% maior dois anos antes, R\$ 124 mensais per capita, sempre a preços de novembro de 2021. A escala logarítmica ajuda a comparar melhor as variações relativas (em percentual da renda, não em reais absolutos) e explicita que só os mais pobres experimentaram oscilações tão vertiginosas na pandemia. Nos décimos mais próximos ao topo da distribuição de renda, as oscilações não foram tão diferentes daquelas de anos anteriores, com previsíveis ganhos de décimo terceiro nos meses de dezembro e variações mais tênues no resto do tempo.

Os mais pobres, sem emprego formal, não reportam os mesmos picos natalinos. Nem em 2019 o adicional no BF de dezembro aumentou a renda média do grupo. O que eles enfrentam mês a mês são oscilações imprevisíveis entre graus extremos e moderados de pobreza, amplificadas pela pandemia e pela instabilidade das políticas sociais dos últimos anos. Sem jamais irem à Flórida, uma montanha-russa de privações foi a parte que lhes coube neste parque temático.

2. SIMULAÇÃO DOS PISOS DE 2022 E DE UM PROGRAMA ALTERNATIVO

A base mensalizada de novembro de 2021, quando foi lançado o AB, é um bom ponto de partida para simular os pisos de R\$ 400 e R\$ 600 adotados posteriormente,

assim como um programa alternativo (PA). Com 29.852 observações, essa base permite localizar na distribuição os beneficiários cobertos pelo AB em seu lançamento.

Cabe ressaltar novamente que a PNADC subestima a cobertura do AB e que esta foi ampliada em 2022. Por outro lado, quando a pandemia forçou a PNADC a ser realizada por telefone, a amostra perdeu parte dos domicílios mais pobres visitados antes e os substituiu por outros com características associadas a rendas mais altas, como nível de escolaridade e proporção de pessoas declaradas de cor branca mais altas. Assim, o objetivo das simulações deste artigo não é prever os efeitos reais dos programas simulados, o que só poderá ser conhecido efetivamente a posteriori. A intenção é comparar o que aconteceria se os diferentes cenários tomados como hipóteses se concretizassem, supondo fixos os rendimentos de trabalho e a cobertura do AB detectada na PNADC em novembro de 2021.

Os objetivos do PA seriam: 1) erradicar a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia permanente e incondicionalmente no menor prazo possível; 2) incentivar a progressiva superação das linhas de pobreza mais altas; e 3) reduzir desigualdades.

Para simular o AB com os pisos de 2022 e o PA, a população foi ordenada conforme a renda domiciliar per capita (RDPC) “antes das transferências”. Esse montante exclui valores atribuídos pelos entrevistados ao Bolsa Família e a “outros programas sociais”, mas inclui outros benefícios sociais como aposentadoria, pensão, seguro desemprego e Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de rendimentos do trabalho, aluguel, pensão alimentícia, mesada, doação, rendimentos financeiros e outros. Assim como na seção anterior, não foi considerada a renda de cartão ou tíquete de transporte ou alimentação.

Além de estimar o valor da RDPC antes e depois das transferências vigentes em novembro de 2021, foram simulados três programas sobre a mesma base:

- 1) AB com piso de R\$ 400: substituiu-se por R\$ 400 a renda individual proveniente de programas sociais (BF + outros programas sociais) quando esta era positiva, mas inferior a R\$ 400.

⁶ A meta adotaria o padrão internacional de considerar a pobreza erradicada se fosse reduzida a menos de 3% na PNADC, de modo a admitir possíveis erros de medida, oscilações pontuais das rendas, entre outros eventos adversos.

- 2) AB com piso de R\$ 600: substituiu-se por R\$ 600 a renda individual proveniente de programas sociais (BF + outros programas sociais) quando esta era positiva, mas inferior a R\$ 600.
- 3) Programa alternativo (PA):⁷
 - a. Elegíveis: RDPC menor que PPC\$ 5,50/dia antes das transferências
 - b. Benefício básico: 35% do que falta para PPC\$ 5,50/dia per capita
 - c. Adicional por menor de idade (0-17 anos): PPC\$ 1,30/dia por menor

Note-se que 35% de PPC\$ 5,50 é igual a PPC\$ 1,925. Assim, mesmo para um domicílio sem renda alguma antes das transferências e sem menores de idade, o benefício per capita seria de PPC\$ 1,925, o suficiente para evitar que seus moradores permanecessem sob a linha de PPC\$ 1,90 que baliza a meta internacional de erradicação da pobreza. Se o programa conseguisse alcançar todos os elegíveis, inclusive aqueles que caem temporariamente na pobreza por apenas um mês, a meta 1.1 dos ODS seria cumprida no Brasil.

Essa cobertura perfeita, sem erros de exclusão, é um objetivo certamente muito mais fácil de enunciar e simular no computador do que de cumprir na prática. A simulação é feita, simplesmente, como se isso fosse alcançado, para que seja possível apreciar os efeitos dessa conquista a ser buscada. Para estimular que isso aconteça, propõe-se um conjunto de ações não incluídas na simulação:

⁷ O PA simulado tem características comuns a outras propostas em debate e a políticas já experimentadas em diferentes contextos. O objetivo deste exercício é simplesmente quantificar os potenciais custos e benefícios de um possível desenho alternativo para os critérios e parâmetros das transferências sociais e, então, compará-los aos do AB com e sem pisos simulados sobre a mesma base.

Outros aspectos do PA proposto, não incluídos na simulação

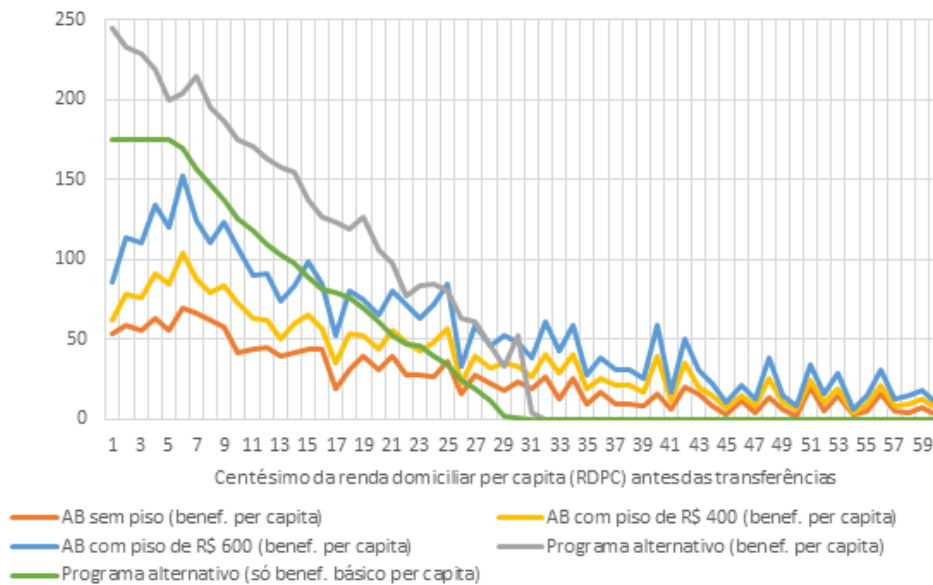
- a) Condicionalidades de saúde e educação (somente) para o adicional por menor de idade.
- b) Visitas semestrais para atualização cadastral e de um plano para a família superar a pobreza.
- c) Em caso de superação da pobreza, são mantidos mais seis pagamentos mensais.
- d) Após o jovem completar 18 anos, recebe mais seis pagamentos mensais.
- e) Em caso de fraude, a exclusão do programa é imediata.
- f) Atualização anual das cotas de benefícios a distribuir por município usando cadastros, Censo 2022 e estimativas da PNADC por estrato geográfico.
- g) Bônus anual para agentes sociais por baixo erro de exclusão na unidade da federação (UF) segundo a PNADC.
- h) Acesso dos beneficiários a uma poupança remunerada com a mesma taxa de juros utilizada na Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), atrelada à Selic.
- i) Acesso dos beneficiários a microcrédito produtivo orientado:
 - Desconto com a taxa da DIRPF;
 - Somente para financiar investimento produtivo, com recibo e justificativa associada a uma atividade profissional;
 - Valor não consignável: o necessário para consumo de PPC\$ 1,90 per capita por todos os moradores do domicílio em todos os meses.
 - Prazo máximo de seis meses.
- j) Reajuste anual da linha de elegibilidade (inicialmente de PPC\$ 5,50) e do benefício ao menor de idade (inicialmente de PPC\$ 1,30) segundo a maior entre duas taxas:
 - inflação pelo IPCA no ano anterior;
 - crescimento nominal do PIB per capita no ano anterior + 0,2% até 2030.

Associar o reajuste ao PIB per capita é uma forma de reconhecer um conceito de pobreza relativa, que evolui conforme os recursos da sociedade, como parâmetro das privações a serem combatidas, mesmo que o ponto de partida mínimo seja uma linha internacional de pobreza absoluta que os países se comprometeram a erradicar. Os 0,2% adicionais permitem que o benefício tenda a aproximar progressivamente a renda dos mais pobres à média, o que é compatível com a meta 10.1 dos ODS e com o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais inscrito na Constituição brasileira. Ao mesmo tempo, os 0,2% devem permitir que o custo do programa diminua em percentual do PIB, já que a população do país (denominador do PIB per capita) ainda deve crescer de 0,5% a 0,6% ao ano de 2022 até 2030 e 0,3% ao ano nos oito anos seguintes segundo as projeções mais recentes (IBGE, 2018; UN, 2022).

Definidos o desenho do programa e o que foi incluído nas simulações ou não, é possível passar aos resultados encontrados. A Figura 6 mostra quanto cada centésimo da distribuição pré-transferências é beneficiado por cada programa. O PA, se puder ser perfeitamente focalizado como na simulação, é o que mais beneficia os 24% mais pobres. Por outro lado, o PA só transfere algum valor aos 30,1% mais pobres, pois essa é a proporção de pobres pré-transferências sob a linha de PPC\$ 5,50 utilizada como critério de elegibilidade.

Já o AB com piso de R\$ 600 é o que mais beneficia o 25º, o 28º, o 29º e todos os centésimos a partir do 31º. O AB com piso de R\$ 400 também é suficiente para superar o benefício do PA ao 29º centésimo e a todos a partir do 31º. O AB sem piso só supera o PA a partir do 31º centésimo.

Figura 6 – Transferências per capita, por centésimo da RDPC antes das transferências

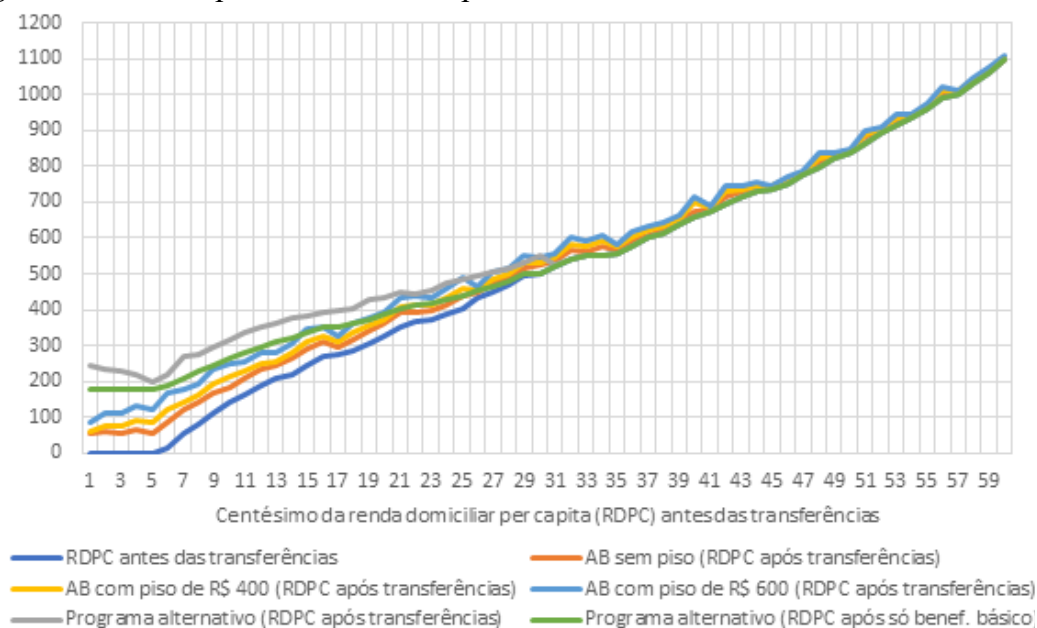


Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

A Figura 7 apresenta a RDPC resultante de cada centésimo após cada um dos benefícios simulados ser somado à RDPC pré-transferências. Aos 5% mais pobres, que têm renda zero antes das transferências, o PA somente com benefício básico transfere exatamente o mesmo valor, de 35% da linha de elegibilidade e essa passa a ser toda a renda desse grupo. Como o PA completo inclui adicionais aos menores de idade e, entre os domicílios de renda zero, foram considerados mais pobres os que tivessem mais

moradores (em geral, mais crianças e adolescentes), os cinco primeiros décimos são os únicos em que a RDPC após o PA é maior para quem foi alocado mais à esquerda. Enquanto o benefício básico é sempre decrescente com a RDPC pré-transferências, o adicional aos menores de idade é o único fator que desfaz a monotonicidade do PA e da RDPC após seu recebimento. Em outras palavras, as únicas “ultrapassagens” em relação às situações prévias que o PA promove são em favor dos menores de idade.

Figura 7 – RDPC após transferências, por centésimo da RDPC antes das transferências



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

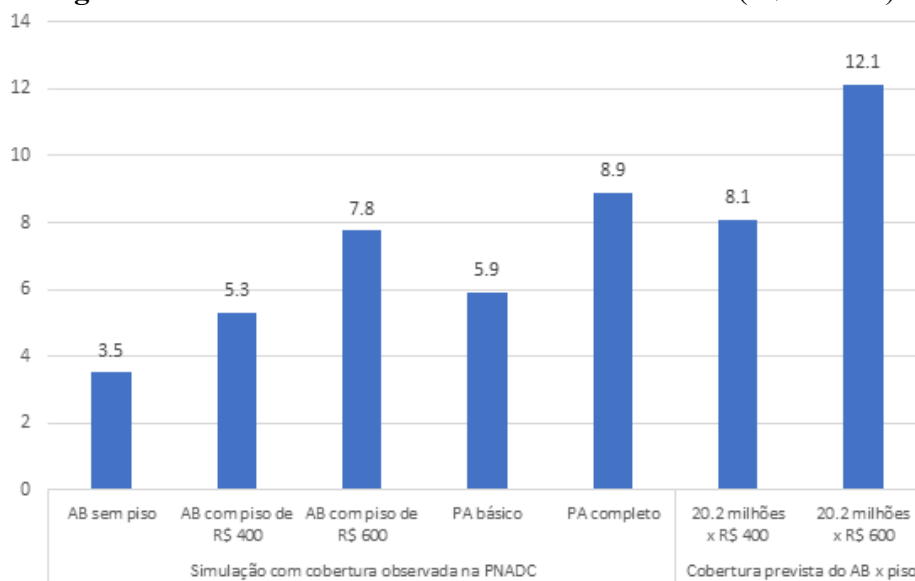
Os custos totais mensais das transferências simuladas a partir da PNADC são apresentados na Figura 8. As duas últimas colunas à direita representam o produto da cobertura anunciada do AB a partir de agosto de 2022, após ampliação determinada pela EC 123, por cada um dos pisos já adotados no programa. Supondo que a cobertura seja igual à anunciada e todos recebam exatamente o piso, nunca mais do que ele, o esperado seriam transferências mensais totais de R\$ 8,1 bilhões com o piso de R\$ 400 e 12,1 bilhões com o piso de R\$ 600. Esses valores são bem maiores que os respectivos custos mensais simulados do AB com piso de R\$ 400 (R\$ 5,3 bilhões) e do AB com piso de R\$ 600 (R\$ 7,8 bilhões) usando a PNADC.

Entre as simulações com a PNADC, o PA completo é o mais custoso (R\$ 8,9 bilhões mensais), mas esse valor ainda é menor que o do AB com piso de R\$ 600 quando se considera a cobertura real anunciada (R\$ 12,1 bilhões). Já o PA básico, sem o

adicional por menor, custa menos (R\$ 5,9 bilhões) do que o AB com piso de R\$ 600 simulado na PNADC.

O Programa Alternativo (PA) custa R\$ 8,9 bilhões por mês, contra R\$ 12,1 bilhões do Auxílio Brasil (AB) com piso de R\$ 600 caso 20,2 milhões de famílias recebam exatamente o piso. Quando se troca o AB com piso de R\$ 600 pelo PA, a pobreza sob a linha de PPC\$ 5,50/dia fica inalterada (26,2%), mas a pobreza sob PPC\$ 3,20/dia cai de 12,7% para 8,2% e a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia é erradicada, caindo de 6,1% para 0,0%.

Figura 8 – Custo mensal simulado das transferências (R\$ bilhões)



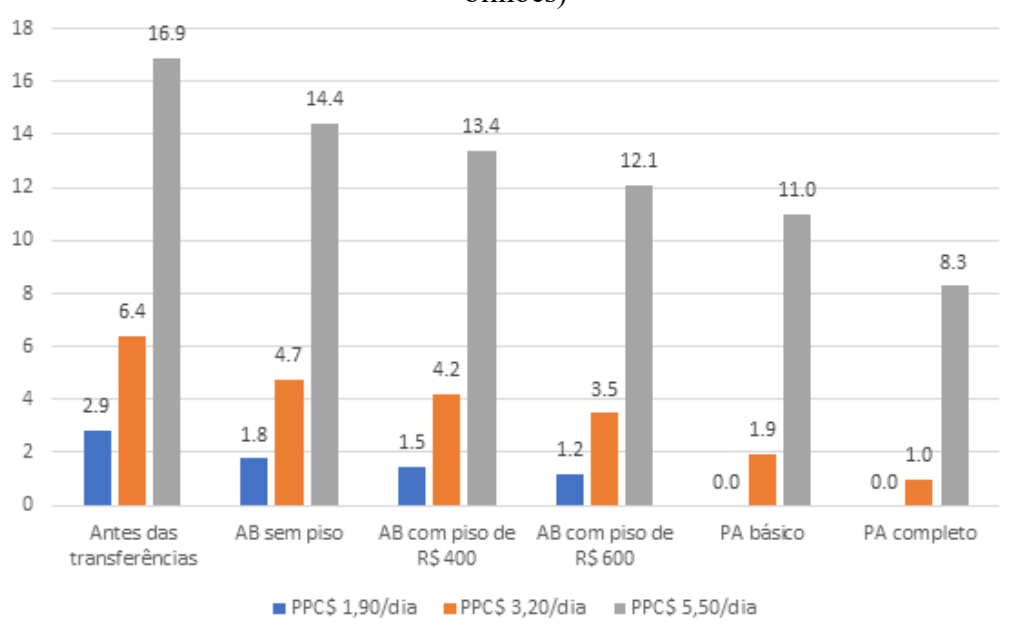
Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Quanto aos efeitos simulados dos programas sobre a pobreza, a Figura 9 aponta quantos bilhões de reais mensais faltariam para, com transferências perfeitamente focalizadas, erradicar a pobreza sob cada linha internacional em cada cenário simulado. O PA básico – por construção, ao menos em tese – é suficiente para zerar a pobreza da meta 1.1 dos ODS. É também o que faz faltar menos para que todos superem as duas linhas de pobreza mais altas, porque as transferências se concentram abaixo das linhas, sem beneficiar os não pobres. Partindo do AB com piso de R\$ 600, o PA completo faz o custo remanescente para erradicar a pobreza sob PPC\$ 5,50 cair de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 8,3 bilhões mensais.

A superação das duas linhas mais altas dependerá, em todos os cenários, da trajetória de crescimento das rendas pré-transferências dos mais pobres, com destaque

para os rendimentos do trabalho. A linha internacional de pobreza mais extrema e absoluta, entretanto, já poderia ser vencida rapidamente por todos somente com a melhor focalização dos recursos do PA básico, seja qual for o crescimento nos próximos anos ou seu desejado caráter pró-pobre.

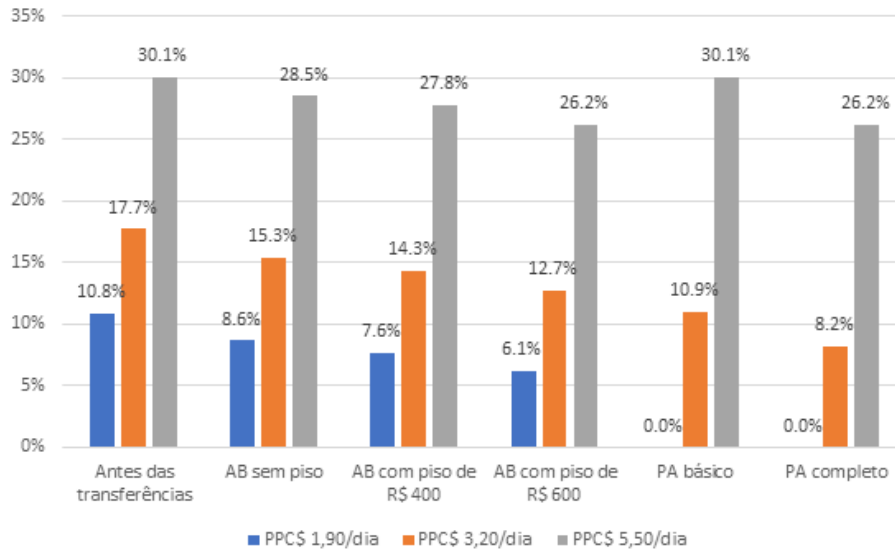
Figura 9 – Custo mensal restante para zerar a pobreza sob cada linha internacional (R\$ bilhões)



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

A Figura 10 explicita o que ocorre com as proporções de pobres em cada cenário simulado. Além de erradicar a pobreza sob PPC\$ 1,90, o PA também reduz a pobreza sob PPC\$ 3,20 em relação ao AB com piso de R\$ 600, mas mantém a proporção de pessoas com menos de PPC\$ 5,50 observada antes das transferências. Quando se adiciona o benefício aos menores de idade, o PA completo passa a empatar com o AB mais generoso na pobreza de PPC\$ 5,50 e a pobreza sob PPC\$ 3,20 cai ainda mais.

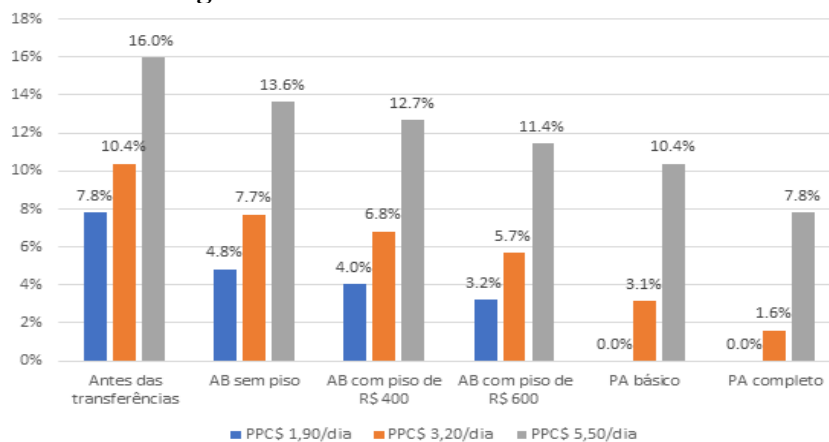
Figura 10 – Proporção de pobres sob linhas internacionais



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

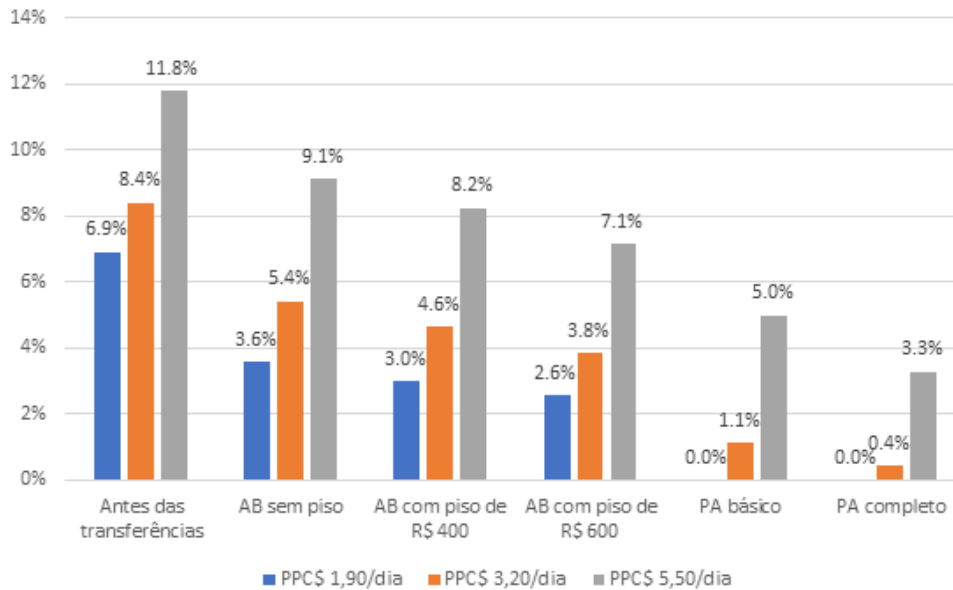
Embora a proporção de pessoas sob a linha de PPC\$ 5,50/dia não mude com o PA, as que permanecem pobres ficam mais próximas de superar essa linha. Partindo do AB com piso de R\$ 600 para o PA completo, o hiato de pobreza (P1) sob PPC\$ 5,50/dia cai de 11,4% para 7,8% e a severidade da pobreza (P2) cai de 7,1% para 3,3% (Figuras 11 e 12). Isso acontece porque os mais pobres recebem benefícios maiores. Isso é feito, entretanto, sem extinguir o incentivo para que as pessoas obtenham e reportem mais renda antes das transferências, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. O benefício a menores de idade reduz a distância entre sua renda média e a dos maiores, bem como a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes (Figura 13).

Figura 11 – P1 sob linhas internacionais



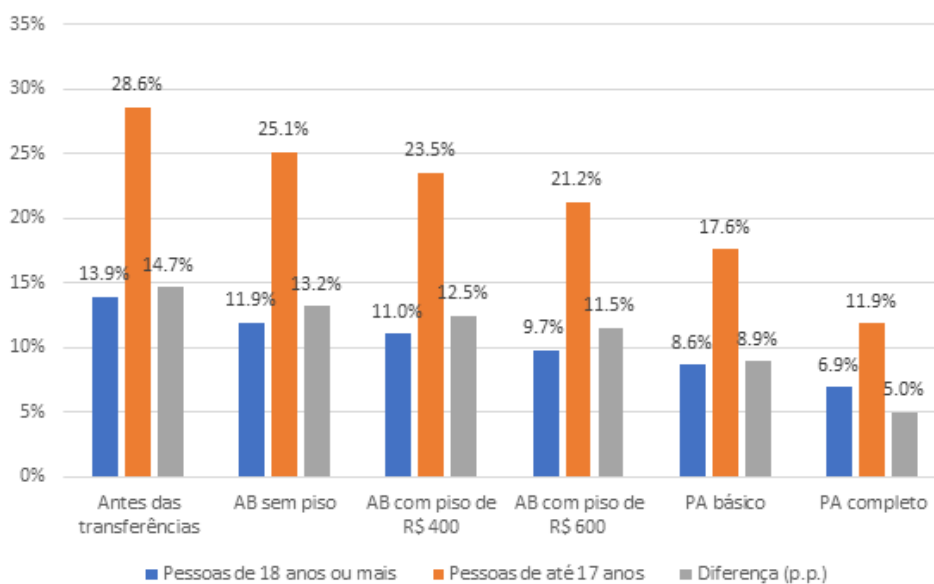
Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Figura 12 – P2 sob linhas internacionais



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Figura 13 – Proporção de pobres sob a linha de PPC\$ 3,20/dia: maiores e menores de idade



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

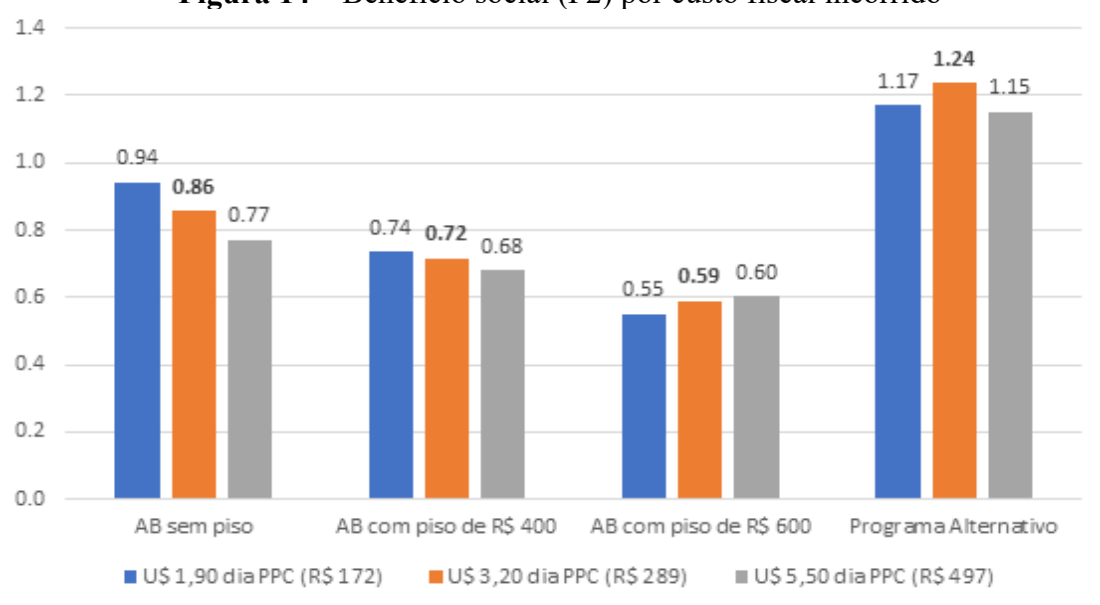
A fim de sintetizar os efeitos exercidos nos vários cenários de transferência de renda discutidos, trabalhamos com os dois lados da moeda, as cifras dos custos fiscais e a efigie da redução da pobreza. Mais especificamente, usamos a relação benefício/custo captada pela redução da pobreza obtida em pontos percentuais a partir de cada programa sobre o respectivo custo fiscal incorrido. Assim temos como medida síntese o impacto

médio de cada unidade monetária na transferência de renda sobre a mudança na pobreza.

Privilegiamos na análise a medida de pobreza apelidada de P2 por levar em conta não só a intensidade da pobreza como a desigualdade entre os pobres o que a torna uma medida mais apropriada como meta social. O P2 confere mais peso aos mais pobres dos pobres, e esta prioridade independe da linha de pobreza adotada na sua aferição, conferindo continuidade à análise das simulações. Para cada programa, todos os cálculos são apresentados para as três linhas de pobreza internacionais. Usamos aqui a linha intermediária de PPC\$ 3,20/dia como centro da análise junto com a medida P2.

É interessante construir passo a passo a relação resumo usada. Senão vejamos: sob o programa alternativo básico, a medida de pobreza aqui usada (P2) cai de 8,4% para 1,1%. Esta queda de 7,3 pontos percentuais de miséria custaria R\$ 5,9 bilhões mensais. Ou seja, cada bilhão de reais gasto mensalmente gera em média 1,24 pontos percentuais de queda de pobreza (P2), como destaca a Figura 14. Já no caso do AB com piso de R\$ 600, o impacto de cada bilhão de recursos é 0,59, ou seja, 52,3% menor, pois este último programa custa R\$ 1,9 bilhões a mais e a pobreza cai 2,7 pontos percentuais menos.

Figura 14 – Benefício social (P2) por custo fiscal incorrido



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Há perda de efetividade quando passamos do AB inicial (0,85) para suas versões com pisos de R\$ 400 (0,72) e de R\$ 600 (0,59). Entretanto, os últimos dois programas do minam os três primeiros, pois trabalham com o conceito de renda domiciliar per capita e não renda domiciliar total. Esse critério do PA é mais sintonizado com o conceito de pobreza, assim como busca os mais pobres, dando mais recursos a quem tem mais carências.

3. CONCLUSÕES

Além de prosperidade e igualdade, estabilidade é outro atributo fundamental para o bem-estar social em falta no Brasil. Em março de 2020, a pandemia atingiu desproporcionalmente as vidas e as rendas dos mais pobres, de forma imprevista e em magnitude e prazo que não podiam ser vislumbrados à época. A resposta com o Auxílio Emergencial (AE) foi um volume de transferências sem precedentes e praticamente despreocupado com foco, o que se baseou no entendimento correto de que errar por excesso seria melhor do que por falta diante do imponderável naquele momento. Um déficit fiscal extraordinário seria inescapável por algum tempo, como vários países concluíram rapidamente.

Dois anos e meio depois daquele primeiro impacto, improvisar e errar duplamente, por excesso e falta, não é mais defensável. Antes da pandemia, havia clara necessidade de ampliar os recursos para combate à pobreza enquanto estes eram reduzidos em termos reais. O AE multiplicou a escala da fronteira de possibilidades e tornou politicamente improvável o retorno ao nível insuficiente das transferências pré-pandêmicas, mas eliminou qualidades importantes da política social anterior.

Após embates entre Congresso e equipe econômica, o AE chegou a pagar a mães sem renda formal detectável e com um filho mais do que o salário mínimo recebido por mães que não puderam parar de trabalhar, com muitos filhos e renda per capita menor. O que talvez fosse justificável por alguns meses seria insustentável por anos. Recuos e ajustes precisaram ser feitos, mas o improvisado prevaleceu. O resultado, desnecessário, foi a submissão dos brasileiros mais vulneráveis a uma montanha-russa de privações, com oscilações amplificadas por sucessivas altas e quedas no volume de transferências, sem foco nos mais pobres.

O AE foi interrompido justamente no primeiro trimestre de 2021, quando o Brasil enfrentou a mais letal onda de covid-19, que interrompeu a recuperação do mercado de trabalho. Ao mensalizar os dados da PNADC, este artigo explicita como aquele período foi decisivo para que a pobreza anual em 2021 fosse a maior do último decênio. Também demonstra que, mesmo no fim da série disponível – em novembro de 2021, quando o Auxílio Brasil (AB) substituiu o Bolsa Família (BF) e o AE – a pobreza mensal ainda era mais alta do que a observada em igual mês de qualquer um dos últimos dez anos.

Em 2022, o ciclo eleitoral dos gastos sociais também amplificou sua escala com a instituição do AB de R\$ 600 a ser pago de agosto a dezembro, com as eleições marcadas para outubro. A partir de janeiro de 2023, se mantido o que prevê a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o programa deve retornar ao piso pré-eleitoral de R\$ 400. Políticos de todas as matizes, candidatos a cargos executivos e legislativos em disputa, ficam estimulados a prometer, no mínimo, a manutenção dos pagamentos correntes e apontar nos adversários a intenção de reduzi-los. Sobra pouco espaço para discutir o imprescindível: a necessidade de alocar melhor os recursos da política recente, que também beneficia pessoas acima de qualquer linha de pobreza, desperdiçando recursos mais do que suficientes para erradicar a pobreza extrema e reduzir desigualdades.

A política atual de transferir um valor fixo por família (ou por adulto, dado que o tamanho das famílias parece diminuir no Cadastro Único em resposta aos incentivos) penaliza as famílias mais numerosas e aprofunda a persistente concentração da pobreza entre crianças e adolescentes. Esse déficit de cobertura em famílias com “pouco título de eleitor per capita” precisa voltar a ser combatido com políticas sociais que vejam os mais pobres em primeiro lugar.

A partir da cobertura inicial do AB observada na base mensalizada de novembro de 2021, simula-se o efeito dos pisos de R\$ 400 e R\$ 600 e de um Programa Alternativo (PA) com focalização perfeita. Com 74% dos recursos mensais gastos na versão do AB adotada em agosto de 2022, é possível reduzir de 6,1% para zero a proporção de brasileiros sob a linha internacional que baliza a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) para erradicar a extrema pobreza do mundo. O PA proposto transfere mais a quem é mais pobre sem extinguir o incentivo para que se obtenha e reporte mais

renda, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. Um adicional a menores de idade – este, sim, com condicionalidades – reduz a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes.

O PA custa R\$ 8,9 bilhões por mês, contra R\$ 12,1 bilhões do AB com piso de R\$ 600 caso 20,2 milhões de famílias recebam exatamente o piso. Quando se troca o AB com piso de R\$ 600 pelo PA, a pobreza sob a linha de PPC\$ 5,50/dia fica inalterada (26,2%), mas a pobreza sob PPC\$ 3,20/dia cai de 12,7% para 8,2% e a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia é erradicada, caindo de 6,1% para 0,0%.

Embora a proporção de pessoas sob a linha de PPC\$ 5,50/dia não mude, as que permanecem pobres ficam mais próximas de superar essa linha. O custo remanescente para erradicar a pobreza sob essa linha com focalização perfeita cai de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 8,3 bilhões mensais. O hiato de pobreza (P1) sob PPC\$ 5,50/dia cai de 11,4% para 7,8% e a severidade da pobreza (P2) cai de 7,1% para 3,3%.

Em uma análise de benefício/custo, encontra-se que, cada bilhão de reais gasto mensalmente gera em média 1,24 pontos percentuais de queda de pobreza (P2) sob PPC\$ 3,20/dia no caso do PA básico. Já no AB com piso de R\$ 600, o impacto de cada bilhão de recursos é 0,59, ou seja, 52,3% menor, pois este último programa custa R\$ 1,9 bilhões a mais e a pobreza cai 2,7 pontos percentuais menos.

Este artigo deixa, portanto, algumas mensagens importantes. A primeira é a utilidade de dados mensais sobre todas as rendas, o que o IBGE pode prover a todos com suas pesquisas. A segunda é que a pobreza mensal variou excessivamente nos últimos anos. Se o AE teve inicialmente o mérito de ampliar a destinação de recursos às transferências sociais não contributivas, suas versões posteriores foram ajustadas de modo pouco cuidadoso. Assim, a terceira mensagem deixada por este artigo é que seria possível destinar muito melhor os recursos agora disponíveis para o combate à pobreza, sendo factível inclusive fazer mais com menos.

Com os recursos empregados atualmente ou uma fração deles, é imperativo priorizar a erradicação da pobreza sob a linha internacional de PPC\$ 1,90, que baliza a meta 1.1 dos ODS. Essa é uma meta que pode vir a ser alcançada em pouco tempo com um desenho apropriado de benefícios e empenho na melhoria dos processos cadastrais. Melhor do que cumprir uma meta acordada com o mundo seria atingir um objetivo

fundamental que o país propôs a si mesmo na Constituição de 1988, garantindo a todos os brasileiros uma proteção efetiva contra a pobreza.

REFERÊNCIAS

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato: microdados e indicadores mensais baseados na Pnad Contínua**. Nota Técnica Disoc, n. 62, abril de 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população: Brasil e unidades da federação: revisão 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MERFELD, J. D.; MORDUCH, J. **Poverty at High Frequency**. July 24, 2022.

NERI, M. **Mapa da nova pobreza**. FGV Social, junho de 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>>.

NERI, M.; HECKSHER, M. **A montanha-russa da pobreza**. FGV Social, junho de 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/PobrezaMensal>>.

UN – United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Population Prospects 2022**, Online Edition, 2022.