



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

OFÍCIO/CONLEG-SF Nº 36/2021

Brasília, 19 de maio de 2021

A Sua Excelência o Senhor
Senador OMAR AZIZ
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito CIPANDEMIA
Brasília – DF

Senhor Presidente,

Em adição ao Ofício nº 33/2021-Conleg, que encaminhou estudos relacionados à pandemia de Covid 19, encaminhamos a Vossa Excelência o último trabalho referente à Solicitação de Trabalho à Consultoria para responder ao Requerimento 59/2021 –CIPANDEMIA.

Respeitosamente

DANILO AUGUSTO BARBOZA DE AGUIAR
Consultor-Geral Legislativo





NOTA INFORMATIVA Nº 2.689, DE 2021

Referente à STC nº 2021-04635, da Consultoria Legislativa, decorrente do Ofício nº 97/2021 e do Requerimento nº 59/2021, ambos da CPIPANDEMIA, sobre os gastos com auxílio emergencial.

Resumo: *Auxílio emergencial deixou de ser pago justamente no pior momento da pandemia, coincidindo com o elevado aumento no número de mortes por covid-19 em 2021. Governo, porém, havia publicamente anunciado que haveria novo benefício para esta população após a vigência do auxílio – o que não ocorreu. Média móvel de mortes subiu 4 vezes entre as datas do fim do auxílio, em 29 de dezembro, e seu reinício, em 6 de abril – de 632 para 2.757 óbitos. Para outros países, há evidência de que este tipo de benefício reduz a mortalidade, ao possibilitar a adesão às medidas de distanciamento social por parte da população mais pobre. Para o Brasil, há evidência de que entre os mais pobres há menor adesão ao isolamento social, que também dura por menos tempo – coincidindo com mais óbitos. Em 2020, porém, gasto do Brasil com auxílio emergencial foi maior do que em outros países em desenvolvimento.*



1. Introdução

O auxílio emergencial foi concebido pelo Congresso Nacional em abril de 2020 (Lei nº 13.982), como uma medida tanto de combate à miséria gerada pela pandemia quanto uma medida sanitária, para assegurar o cumprimento das medidas de distanciamento social – permitindo que a população sem acesso a emprego formal não tivesse de se arriscar circulando pelas cidades em busca de renda. Foram generosos tanto o limite de renda para acessar o benefício quanto o valor dos benefícios (inicialmente entre R\$ 600 e R\$ 1.200,00 – caso das mães solo). Os benefícios foram reduzidos pela metade a partir de setembro (MPV nº 1.000), e zerados a partir de janeiro de 2021.

Nenhum benefício novo foi implementado naquele momento. Os pagamentos retornaram somente em abril, no auge da segunda onda, após o governo editar nova medida provisória ao final de março (MPV nº 1.039) – com valores muito mais restritivos.

O período sem o auxílio emergencial coincide com um elevado aumento no número de óbitos – embora não haja neste momento estudos estabelecendo tal relação de causalidade. Evidentemente exige-se cautela, já que a segunda onda da pandemia, como é sabido, decorre em boa parte de uma nova variante que se alastrou pelo País.

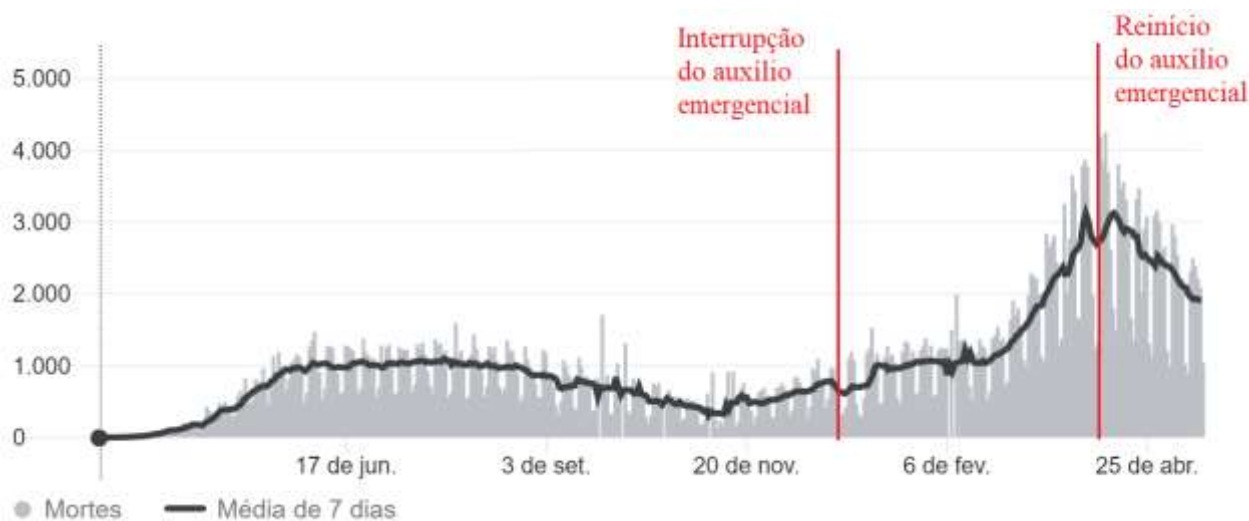
É plausível, porém, que a interrupção dos pagamentos neste momento tenha contribuído em algum grau para elevar a mobilidade da população, já que, sem o auxílio, seria necessário buscar uma ocupação – ainda que por conta-própria – para assegurar a subsistência nas cidades.



Isso especialmente diante da postura do governo de não implementar um novo benefício ao final do auxílio emergencial em 2020, contrariamente a diversos anúncios feito pelas autoridades do Poder Executivo – como vê-se adiante nesta Nota. Não se pode descartar que parte da população tenha criado expectativas com o anunciado novo benefício, tornando-a vulnerável na sua ausência e em um contexto de agravamento da pandemia.

Volte-se, portanto, à evolução do número de óbitos no longo intervalo sem pagamentos. Conforme se visualiza no Gráfico abaixo, a média móvel de mortes subiu 4 vezes entre as datas do fim do auxílio e seu reinício – de 632 para 2.757 óbitos. Os marcos apontados são nas datas de 29 de dezembro e 6 de abril, respectivamente a última rodada de pagamento de 2020 e a primeira rodada de pagamentos de 2021.

Gráfico 1 – Mortes por covid-19 no Brasil



Fonte: JHU CSSE COVID-19 Data. *Elaboração própria.*

Como se explicitará nesta Nota, há evidência científica para outros países de que este tipo de pagamento contribui para reduzir o número de mortes. Entretanto, a coincidência vista no Gráfico entre o fim dos pagamentos e a segunda onda é, por ora, apenas uma correlação. Não



há neste momento estudo identificando relação de causalidade no Brasil - podendo o Parlamento se aprofundar na questão.

Em relação à causalidade, é possível para o Governo alegar, por exemplo, que há causalidade no sentido contrário: isto é, que a decisão de não renovar o auxílio se deveu à queda de casos ao longo de 2020, e que a decisão de reiniciar os pagamentos se deveu ao agravamento da pandemia. Nesta lógica, seria a mais evolução da pandemia que determinaria os pagamentos do auxílio do que o contrário.

Todavia, nesta análise nos parece impertinente apontar que durante o período de agravamento da segunda onda o País tinha condições de continuar pagamento o auxílio emergencial ou um novo benefício, o que poderia ter reduzido a circulação de pessoas em busca de renda e indiretamente informado a população sobre a gravidade de pandemia. **Em especial, chama a atenção que o Governo reiteradamente anunciou que haveria um novo benefício com o fim do auxílio emergencial, mas jamais cumpriu a promessa** – o que talvez mereça maior discussão no Parlamento.

2. Os anúncios do Governo do novo benefício não-implementado

Em 28 de setembro de 2020, conforme noticiado pelo *Poder360*, o Presidente Jair Bolsonaro e o Ministro da Economia Paulo Guedes anunciaram o programa Renda Cidadã¹. Em cerimônia com outros ministros e parlamentares, foi anunciado que havia consenso para implementação deste programa, um benefício de renda básica subsequente ao auxílio emergencial – nos termos do Ministro da Economia, haveria uma

¹ <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-anuncia-programa-renda-cidada-ao-lado-de-guedes-e-lideres/>



“aterriagem” a partir do auxílio. Conforme a fala de um parlamentar presente, registrada na matéria, caso o Renda Cidadã não fosse criado, os beneficiários do auxílio emergencial não teriam como sobreviver a partir de janeiro. O programa Renda Cidadã não foi criado.

Antes, em julho, o Ministro da Economia já havia anunciado publicamente o novo benefício, que se chamaria Renda Brasil². Novamente foi utilizada a expressão de que haveria uma aterriagem do auxílio emergencial para a nova renda básica - sugerindo pagamento imediatamente após a interrupção do auxílio emergencial. O benefício, conforme anúncio, seria de valor mensal entre R\$ 250,00 e R\$ 300,00, e seria voltado para público maior que o Bolsa Família. Transcreve-se abaixo trecho da ocasião, em entrevista à *Jovem Pan*, em 15 de julho:

O auxílio vai começar a descer e vai aterrisar na renda básica. (...) Vai criar o Renda Brasil. E vai ser acima do Bolsa Família. (...) Vamos ampliar também a cobertura.

Outro anúncio público ao mesmo sentido parece ter sido feito em 8 de junho³. Na mesma data, a *Folha de São Paulo* reportou ainda que o Ministro da Economia havia informado parlamentares sobre o novo benefício, chamado de Renda Brasil, que seria mais amplo que o Bolsa Família e voltado para a população beneficiária do auxílio emergencial - inclusive brasileiros que haveriam sido “identificados” pelo governo, não sendo então beneficiários de programas sociais antes da pandemia⁴.

² https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/15/internas_economia,872519/renda-brasil-deve-pagar-de-r-250-a-r-300-diz-paulo-guedes.shtml

³³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/governo-vai-criar-programa-de-renda-minima-apos-pandemia-diz-guedes>

⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/guedes-diz-a-deputados-que-vai-renomear-bolsa-familia-para-renda-brasil-e-incorporar-informais-no-pos-pandemia.shtml>



Uma análise mais aprofundada do que esta preliminar pode ser feita sobre o benefício não implementado, incluindo, além de anúncios, eventuais atos ou documentos do governo neste sentido – para que se compreenda a decisão de não implementar o novo benefício.

Do ponto de vista do Direito, pode ser de interesse analisar se com os reiterados anúncios sem implementação do benefício, seguido do “apagão” do auxílio emergencial, houve *quebra da legítima expectativa* dos cidadãos.

Frise-se que no Direito Privado, embora não no Direito Público, há em lei a previsão de que *aquela que, por anúncios públicos, se comprometer a recompensar, ou gratificar, a quem preencha certa condição, ou desempenhe certo serviço, contrai obrigação de cumprir o prometido* (Código Civil, art. 854).

Ainda, pode-se examinar se algum anúncio do programa pode ser configurado como um *ato administrativo não escrito*, expandindo o escopo de possível responsabilização. Essa possibilidade, porém, nos parece distante da moderna doutrina e jurisprudência por ora.

3. Os indicadores sociais no “apagão” do auxílio emergencial

Conforme estudo publicado pela Universidade de São Paulo (USP) em 22 de abril de 2021, a taxa de brasileiros na pobreza caiu de 25% antes da pandemia para 20% com o auxílio emergencial de R\$ 600 em 2020⁵. **Sem o auxílio em 2021, a taxa de pobreza teria chegado a mais de 30%.** Já a taxa de extrema pobreza caiu de cerca de 7% em 2019 para 3% em 2020. **Sem o auxílio em 2021, a taxa de pobreza extrema teria**

⁵ <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>



passado a mais de 10%. Tratar-se-ia de piora substantiva durante o “apagão” do auxílio emergencial.

A pesquisa mostra ainda que o auxílio implementado a partir de abril, pelos valores mais modestos, ainda provocaria uma alta tanto da pobreza (a 29%) quanto da pobreza extrema (a 9%) – em relação a 2020 ou a antes da pandemia. Outro estudo, de pesquisadores do Insper, também identificou valores insuficientes para cobrir necessidades básicas de parte da população no auxílio emergencial pago a partir de abril, o que poderia contribuir adicionalmente para a piora da pandemia⁶.

4. A evidência científica entre benefícios emergenciais e contágio na pandemia

Há evidência para outros países de que há relação de causalidade entre o pagamento de benefícios emergenciais e a trajetória da pandemia. Um estudo divulgado no fim de janeiro pelo Instituto de Economia do Trabalho (IZA, da Alemanha) quantificou como na Itália vouchers instituídos na pandemia diminuíram de forma relevante a mobilidade dos cidadãos⁷:

programas de auxílio que mitigam a ruptura econômica da pandemia podem fomentar a observância de medidas de distanciamento social, limitando as necessidades de mobilidade de públicos-alvo e nutrindo a crença do público de que a gestão da crise é adequada e justa.

Para outros países os resultados têm, por enquanto, mostrado que mais ajuda leva a mais isolamento. Nos Estados Unidos, identificou-se que as medidas de distanciamento são menos cumpridas pelos mais pobres, e o

⁶ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56570693>

⁷ <https://www.iza.org/publications/dp/14064/covid-19-relief-programs-and-compliance-with-confinement-measures>



equivalente do auxílio emergencial naquele País teria aumentado o distanciamento social⁸.

Uma referência próxima do Brasil neste sentido é o México, que não implementou qualquer benefício durante a pandemia e tem um número de mortes totais estimado em 430 mil ou taxa de 3,3 por milhão – 60% superior à já alta taxa brasileira⁹. Trata-se de evidência anedótica do impacto que a ausência de benefícios que possibilitem a adesão às medidas de isolamento pode ter sobre a mortalidade.

Para o Brasil, os psicólogos Jéssica Farias e Ronaldo Pilati, da UnB, aplicaram questionários a mais de 2 mil pessoas para entender os fatores que influenciariam o respeito às medidas preventivas¹⁰. Em uma exploração inicial, os desempregados e os de menor salário estariam mais inclinados a não respeitar.

Outro estudo analisou 241 regiões de 9 países da América Latina e na África mostrou que pobreza está associada a maior mobilidade¹¹, o que coadunaria com a hipótese de que a ausência do auxílio contribuiu para a piora do contágio em 2021.

Também de interesse é publicação no periódico *BMJ Global Health*, de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, com uma detalhada descrição das diferenças sociais e raciais na pandemia¹². De instituições como o Ipea e as universidades de São Paulo e Oxford, a pesquisa faz uso de uma informação que só está disponível para os pacientes do Estado de São Paulo: o CEP. Assim, foi possível combinar o dado com outras

⁸ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268120303760>

⁹ <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>

¹⁰ <https://psyarxiv.com/apg9e/download?format=pdf>

¹¹ <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp13297.html>

¹² <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/6/4/e004959.full.pdf>



pesquisas com informações espaciais. Indivíduos de áreas mais pobres chegam a ter probabilidade 60% maior de morte que aquelas de áreas mais ricas (que predominam nas internações no início da pandemia, mas não depois). Ainda, dados de telefones celulares na capital paulista indicam que são nos bairros mais pobres que há menor adesão ao isolamento social, que também dura por menos tempo nestes casos.

Assim, parece haver insumos para o Parlamento, se quiser, iniciar uma discussão sobre o papel que o “apagão” do auxílio emergencial teve para a segunda onda da pandemia – especialmente diante da possível surpresa da população com o fim do benefício.

Este exame poderia incluir a solicitação de estudos feitos dentro do Poder Executivo sobre a possibilidade de aumento do contágio com o fim do auxílio emergencial. Ainda que nenhum estudo neste sentido possa ser identificado, tal fato por si só (encerrar o benefício sem estudos sobre o impacto sanitário de seu fim) poderia ensejar providências da Comissão.

5. Gasto em 2020 parece ter sido adequado

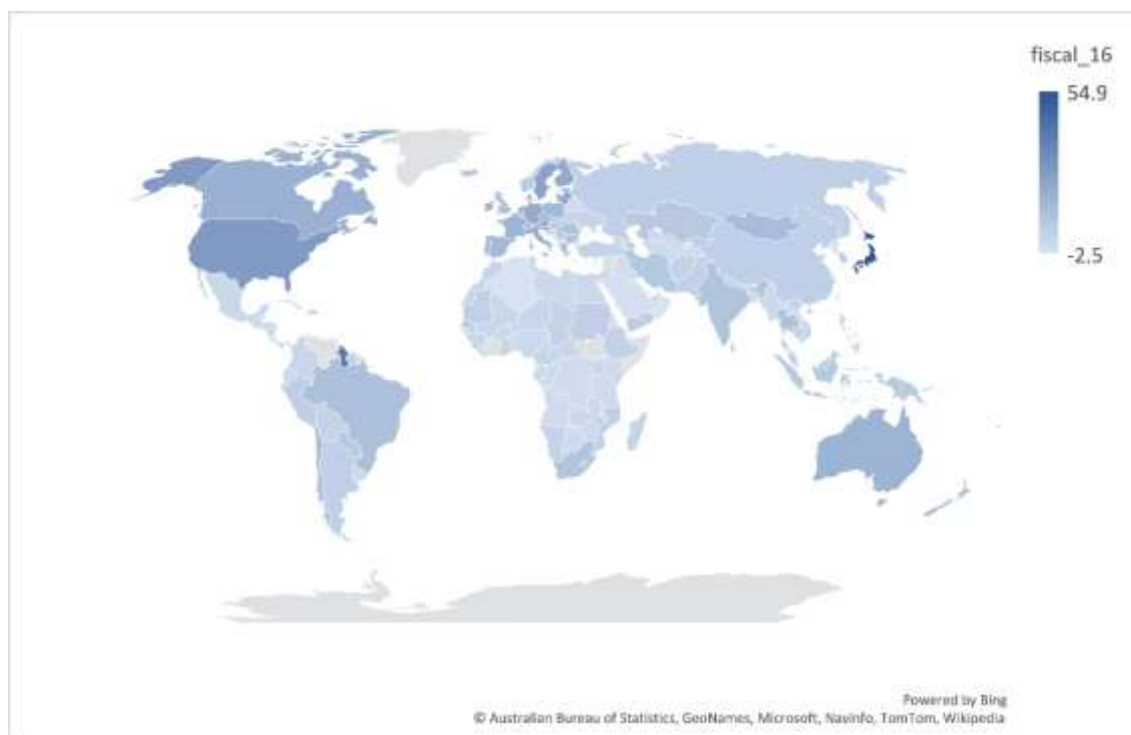
Chega-se então ao objetivo inicial desta Nota, conforme detalhamento de STC: a comparação dos gastos com auxílio emergencial no Brasil e em outros países emergentes. A comparação nominal do valor dos benefícios não é apropriada, já que está sujeita a variações nominais no valor das moedas desses países. Contudo, o esforço de um País em prover proteção de renda à sua população durante a pandemia é bem aproximado por outra medida: a ampliação do gasto público ocorrida neste período em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada País.



Neste sentido, o Brasil se destaca entre países emergentes. Uma série de referências indica que o esforço do País medido pelo aumento do gasto comparado à sua atividade econômica (PIB) foi próximo do de países desenvolvidos. Na América Latina, tal esforço só parece encontrar paralelo no Peru.

A Figura abaixo apresenta o resultado de um índice de estímulo fiscal na pandemia: quanto mais escuro o tom de azul, maior o esforço do País.

Figura 1 – Estímulo fiscal na pandemia



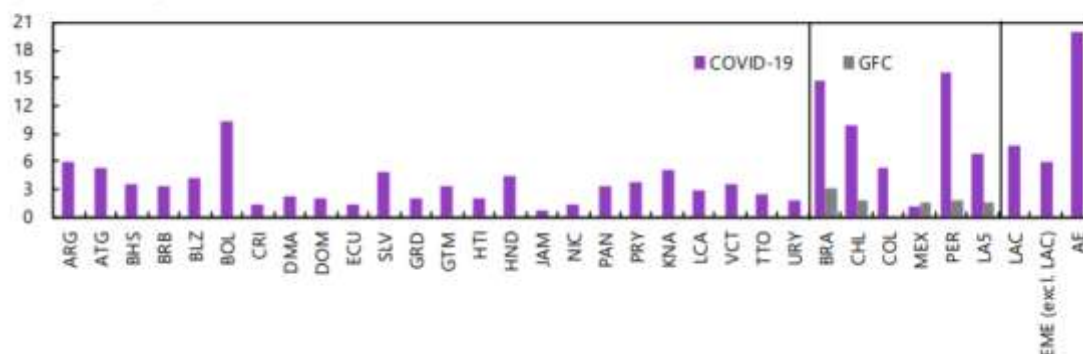
Fonte: <http://web.boun.edu.tr/elgin/COVID.htm>. Dados de maio de 2021.

Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) compara as medidas adotadas nesta pandemia (em roxo) com a da crise financeira global de 2009-10 (GFC, em cinza) – vide Gráfico 2. A resposta brasileira em 2020 teria sido tanto superior à de outros países emergentes quanto a do próprio Brasil (BRA) na crise internacional anterior.



Gráfico 2 – Estímulo fiscal na pandemia segundo o FMI

Figure 1. Discretionary Fiscal Measures in GFC (implemented) and COVID-19 (announced)
(Percent of GDP)



Fonte: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WH/2020/Oct/English/Fiscal.ashx>

Não à toa, centros internacionais indicam que outros países parecidos com o Brasil observaram aumento da pobreza, enquanto o País observou queda¹³.

Evidentemente, diante do exposto em páginas anteriores, o resultado não tende a se manter neste ano de 2021, para qual não há ainda informações comparáveis entre os países.

Sendo o que tínhamos a apresentar de forma preliminar, continuamos à disposição para aprofundar as questões introduzidas nesta Nota.

Consultoria Legislativa, 18 de maio de 2021.

Pedro Fernando Nery
Consultor Legislativo

¹³ <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/brazil-mexico-and-covid-19-striking-contrast>
<https://www.cgdev.org/blog/social-protection-argentina-brazil-colombia-and-mexico-during-pandemic>
<https://online.ucpress.edu/currenthistory/article-abstract/120/823/57/115913/How-Brazil-and-Mexico-Diverged-on-Social?redirectedFrom=fulltext>