



Texto para Discussão 004 | 2020

Discussion Paper 004 | 2020

A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Professor do Departamento de Economia e do PPECO e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia Política do Desenvolvimento (GEPD) e do Núcleo de Análise Econômica Multissetorial, Estratégica e Conjuntural - NEMEC da Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Departamento
de Economia





A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais

Maio, 2020

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Professor do Departamento de Economia e do PPECO e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia Política do Desenvolvimento (GEPD) e do Núcleo de Análise Econômica Multissetorial, Estratégica e Conjuntural - NEMEC da Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Sumário

1. Introdução.....	3
2. Distribuição pessoal da renda: índice de Gini, estratificação do rendimento médio e da massa de renda segundo intervalos decílicos no Brasil de 2019	4
3. O papel das políticas públicas para a sustentação da renda em sua dimensão regional....	10
4. Os programas emergenciais de 2020 e seus impactos sobre massa renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional.....	15
5. Considerações Finais.....	29
6. Bibliografia.....	32



Resumo

A partir de um recorte macrorregional, o objetivo desse artigo é, partindo de uma avaliação da distribuição de renda em 2019, examinar os possíveis desdobramentos da pandemia e dos auxílios monetários emergenciais propostos pelo governo para a desigualdade de renda corrente no Brasil. A hipótese que embasa o trabalho é a de que o estado da arte do padrão distributivo da renda em 2019 não apenas retrata as desigualdades estruturais e historicamente constituídas, como levanta desafios para o enfrentamento da crise da COVID-19 e evidencia o papel central que as políticas sociais representam para a sustentação da renda das famílias em momentos de crise. Como tem sido apontado amplamente no debate nacional e internacional, a crise sanitária global (que combina um novo vírus de rápida contaminação, a inexistência de medicamento eficaz ou vacina e a saturação dos sistemas de saúde) soma-se a uma profunda crise econômica e social, fruto das necessárias medidas de distanciamento social enquanto forma de contingência para o espraiamento da doença. Tais medidas, embora necessárias, impactaram negativamente a atividade econômica provocando uma crise de oferta, devida à paralisação e/ou forte redução na atividade das empresas, e de demanda, decorrente das perdas expressivas da classe trabalhadora, que viu seus empregos e sua renda despencarem abruptamente. Os governos, ao redor de todo o mundo, apesar de serem impactados pela forte queda de suas receitas e aumento de despesas com saúde, colocaram em ação programas emergenciais para tentar salvar os empregos e a renda dos trabalhadores e das populações mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que socorriam as empresas. No Brasil, destacam-se os programas emergenciais de preservação do emprego e da renda destinados a amenizar as perdas dos trabalhadores formais e informais. No entanto, a forma como foram pensados, sua insuficiência, a demora em sua efetivação e os entraves burocráticos fizeram com que ocorressem expressivos prejuízos para o emprego e a renda da população. Os dados disponibilizados pelo IBGE e as estimativas traçadas pelo presente estudo sugerem três movimentos: 1) a maior concentração de pessoas na base da estrutura de renda e sua renda média relativamente menor farão com que as macrorregiões mais pobres sejam menos impactadas, dados o alcance e o valor dos auxílios propostos; 2) o aparato de políticas sociais de renda, fortalecido nas últimas décadas, tenderá a garantir uma relativa sustentação da renda dos domicílios brasileiros, impedindo a generalização de um caos social; e 3) a desigualdade de renda estrutural brasileira, mais que a forma como foram pensados os programas, tenderá a permitir uma melhora da distribuição pessoal da renda às custas do empobrecimento dos trabalhadores dos estratos intermediários e superiores da distribuição e de uma piora da distribuição funcional da renda.

Abstract

Based on a macroregional approach, this article aims at examining the potential impacts of the pandemic and the emergency monetary payments proposed by the government on income inequality in Brazil. My hypothesis is that the 2019 income distribution, the starting point of the analysis, not only depicts structural and historical inequalities but raises challenges to facing the COVID-19 crisis. It also highlights the central role that social policies play for supporting families' income in times of crisis. Combining a new virus of rapid transmission, the lack of an effective drug or vaccine, and overwhelmed health systems, the global health crisis adds another layer of economic and social hardship in the form of social distancing measures. Although necessary, the latter have negatively impacted economic activity, causing a crisis in supply (the paralysis and / or strong reduction in the activity of companies) and demand (the significant losses of the working class, which saw their jobs and income abruptly plummet). Despite being impacted by the sharp drop in revenue and increased health expenditures, governments around the world have put in place emergency programs which simultaneously try to save the jobs and income of the most vulnerable workers and populations and financially support companies. In Brazil, emergency programs have focused on the preservation of jobs and income aimed at mitigating the losses of formal and informal workers. However, the way in which they were thought, their insufficiency, the delay in their implementation, and their bureaucratic obstacles caused significant losses to employment and income of the population. Using IBGE data, I suggest three potential fallouts of the current emergency programs: 1) the greater concentration of people at the base of the income structure and their relatively lower average income will reduce the impact to the poorer macro-regions, given the reach and the value of the proposed aid; 2) the social policy toolkit, strengthened in recent decades, will guarantee the relative sustainability of the income of Brazilian households, preventing the generalization of social chaos; and 3) the monetary payments will improve the income distribution at the expense of workers in the middle and upper strata of the distribution and the functional income distribution.

1. Introdução

A atividade econômica no Brasil das duas primeiras décadas do século XXI apresentou cinco momentos distintos: 1) de 2001 a 2003, o cenário é de baixas taxas de crescimento, menores que 2% em média, ao ano; 2) de 2004 a 2010, com a exceção de 2009, ano que refletiu a crise econômica internacional em que o PIB caiu -0,1%, tem-se um período de taxas relativamente maiores de crescimento do PIB; 3) de 2011 a 2014, o contexto é de desaceleração econômica com taxas de crescimento recorrentemente menores; 4) 2015 e 2016, foram dois anos seguidos de quedas expressivas do PIB, -3,5% e -3,3%, respectivamente; e 5) os anos de 2017 a 2019, marcam a lenta recuperação da economia nacional em que as taxas foram pouco superiores a 1% ao ano (Ver Gráfico 1).

Até a crise iniciada em 2015, o que se observava era uma tendência de queda da desigualdade de renda mensurada pelo índice de Gini para o rendimento domiciliar *per capita*. O debate a respeito da redução da concentração de renda, nesse período, aponta para os efeitos significativos das políticas públicas sociais e de renda, além do comportamento favorável do mercado de trabalho em que se observou uma redução do desemprego e um aumento da formalização dos contratos de trabalho. Dentre essas políticas, destacaram-se a ampliação, em extensão e volume, dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC-LOAS), cujo piso é o salário mínimo, da aposentadoria rural, além do papel central que desempenhou a política de valorização real do salário mínimo que possibilitou a expansão dos salários da base da pirâmide de distribuição de renda e ampliou o piso das aposentadorias e pensões do INSS.¹

A partir de 2015, observou-se uma reversão da tendência de queda da desigualdade. Entre 2016 e 2018, o índice de Gini para o rendimento domiciliar *per capita* captado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual (PNADC) passou a crescer, indicando um aumento da concentração de renda total, de todas as fontes. Apenas em 2019, houve um recuo do Gini².

A tendência de queda da desigualdade, no período 2001-2014, perdurou enquanto a atividade econômica se mostrou favorável. No momento de reversão do crescimento econômico, a concentração de renda subiu. Primeiramente, a dinâmica do mercado de trabalho, associada ao crescimento dos salários da base da estrutura de renda, grande parte associados ao salário mínimo, mostrou-se peça fundamental para esse movimento de redução da desigualdade de

¹ Ver Hoffmann et al (2018) e Signor e Kim (2020)

² O índice de Gini é um indicador de concentração que assume valores entre zero e um, sendo zero a situação de perfeita igualdade e um a perfeita desigualdade. Ver Cowell (2000).

renda. Em segundo lugar, as políticas sociais de transferência de renda, como o PBF e o BPC, mostraram-se fundamentais para a melhoria da distribuição pessoal da renda. No entanto, essas políticas foram insuficientes para impedir essa reversão da tendência de queda recente da concentração de renda.

O Brasil de 2019 era um país em que se evidenciavam: 1) as limitações da recuperação econômica em curso; e 2) o aparato de políticas sociais associadas à renda, apesar de ser um colchão de amortecimento que contribuiu para amenizar a piora da condição social, na situação de crise experimentada em 2020, mostrar-se-ia insuficiente para sustentar a renda, exigindo ações do Estado, de forma emergencial.

A pandemia de COVID-19 e a crise socioeconômica a ela associada expuseram a cara mais nítida da desigualdade no país e trouxeram desafios expressivos para as políticas públicas, especialmente para aquelas associadas à proteção social e à preservação do emprego e da renda.

Os objetivos deste artigo são: 1) apresentar alguns aspectos da concentração de renda no Brasil de 2019, momento pré-pandemia, e as possíveis consequências da crise e dos programas emergenciais levados a cabo pelo governo brasileiro; 2) destacar a relevância das políticas sociais para a preservação da renda e as limitações desses programas em sustentar a massa de rendimentos dos trabalhadores.

Além dessa introdução o artigo traz, na primeira seção, as informações sobre o desempenho econômico e a desigualdade, a partir de um olhar para a estratificação do rendimento médio e da massa de renda, em 2019. A segunda procura demonstrar o papel e a relevância das políticas públicas para a sustentação da renda em sua dimensão regional. A terceira faz um esforço de discutir brevemente os programas emergenciais para a preservação do emprego e da renda propostos no momento da crise sanitária, estimando seus efeitos, a partir de distintos cenários, para a massa de renda da classe trabalhadora, bem como seus desdobramentos macrorregionais. Na última seção, serão feitas algumas considerações, evidenciando aquilo que se considera importante para se pensar o pós-pandemia.

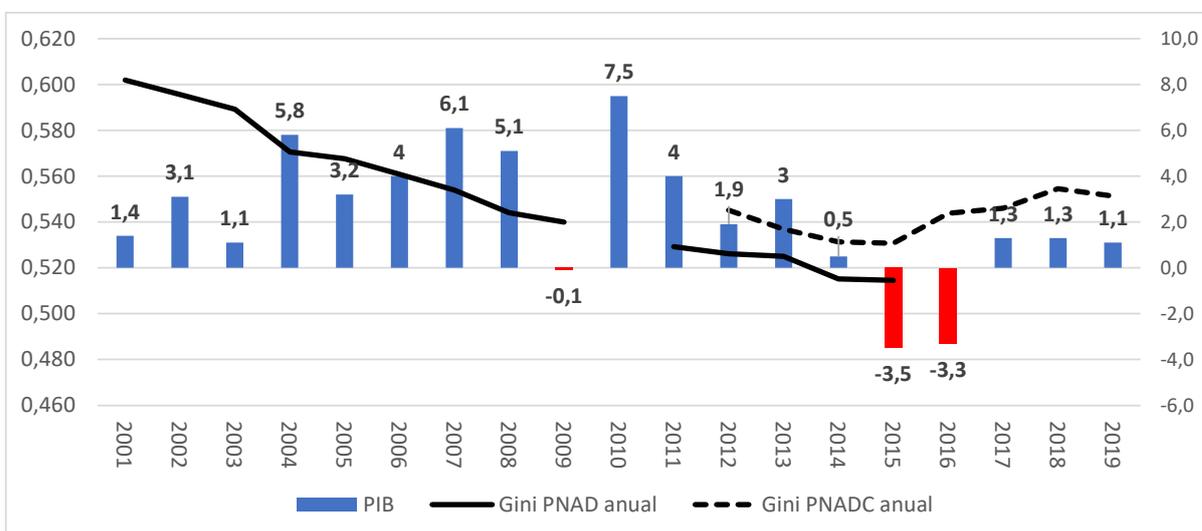
2. Distribuição pessoal da renda: índice de Gini, estratificação do rendimento médio e da massa de renda segundo intervalos decílicos no Brasil de 2019

Por quase uma década e meia, de 2001 a 2014, os níveis de concentração de renda no Brasil diminuíram (Ver Gráfico 1). No entanto, deve-se ter claro que esse movimento se trata de uma redução da concentração de renda corrente, oriunda, principalmente, das remunerações do trabalho e do sistema de proteção social (aposentadorias e pensões e programas de distribuição

de renda – BPF e BPC). A limitação da análise é dada pela disponibilidade de informações contidas nas pesquisas domiciliares, que subestimam as rendas, especialmente aquelas oriundas dos estoques de riqueza, tanto mobiliários/financeiros quanto imobiliários (aluguel)³.

Feita essa ressalva, destaca-se que, nesse mesmo período, o país apresentou taxas de crescimento do PIB positivas, com queda do desemprego e expansão do emprego formal.⁴ O ano de 2015 marcou a reversão dessa tendência. Os dados de 2015 para a atividade econômica indicavam que o país entraria em uma situação complexa do ponto de vista social. As duas bases das PNADs que passaram a conviver entre 2012 e 2015, tanto a de fluxo contínuo, iniciada em 2012, quanto a antiga PNAD anual que terminou em 2015, indicavam que, neste ano, encerrava-se a tendência de sucessivas quedas da concentração de renda. Apesar de não serem comparáveis por questões amostrais e de escopo, o que fica claro é que a tendência apontada pelas pesquisas nas duas primeiras décadas do século XXI no Brasil é exatamente a mesma. Ademais, não se pode comparar as pesquisas no nível do indicador, mas as evidências apontam para uma reversão tendencial após 2015, momento de crise econômica e de elevação da desigualdade de renda.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB e índice de Gini para o rendimento domiciliar per capita de todas as fontes, Brasil, 2001-2019



Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e PNAD Contínua (PANDC) anual. Elaboração própria.

A crise do novo coronavírus trouxe uma série de questionamentos, mas também, de confirmações a respeito do histórico e estrutural quadro de desigualdades e de concentração da renda no país. O cenário no imediato pré-pandemia e seu desdobramento nas crises sanitária,

³ Para uma discussão a respeito da desigualdade patrimonial no Brasil, ver Souza (2016).

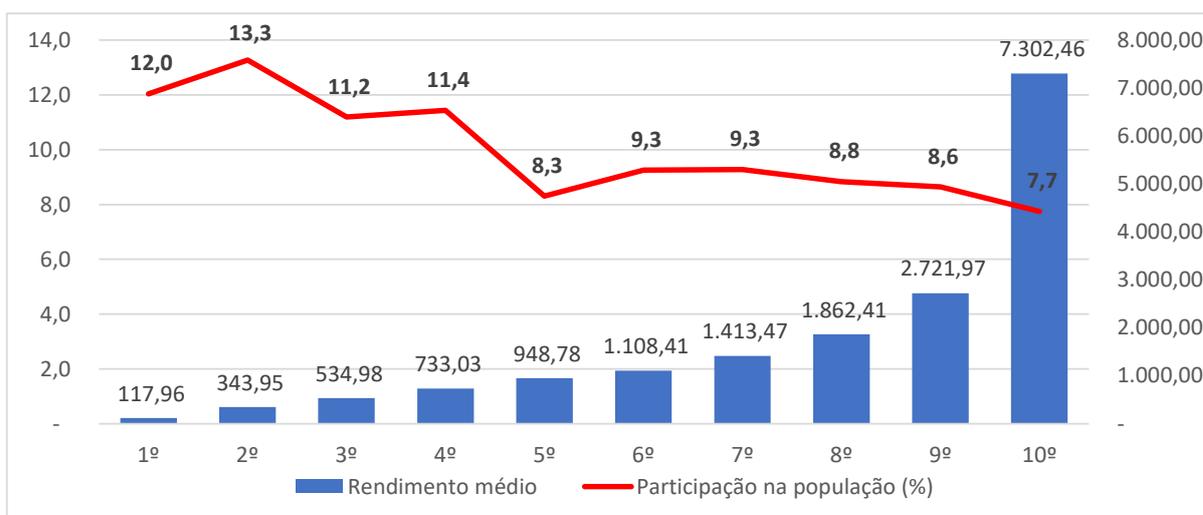
⁴ Ver Trovão e Araújo (2019).

econômica e social apontavam para um país extremamente desigual. Mais da metade da população, aproximadamente, 56% das pessoas que viviam nos domicílios 50% mais pobres, possuíam rendimento domiciliar inferior a R\$ 1.000,00 por pessoa⁵.

Os dados evidenciam os expressivos diferenciais em termos de rendimento médio, que se materializam desde as camadas mais pobres. O rendimento médio das pessoas que se encontravam no segundo intervalo decílico, por exemplo, era de aproximadamente três vezes o das pessoas que viviam nos domicílios entre os 10% mais pobres em 2019. Esse diferencial, evidentemente, tende a ampliar-se quando se sobem os degraus da pirâmide de renda.

O que realmente chama a atenção é quão expressiva se apresenta essa subida. Comparando-se o rendimento domiciliar *per capita* dos 10% mais ricos (R\$7.302,46) com o dos 10% mais pobres (R\$117,96), fica evidente a abissal distância que os separa. O rendimento dos mais ricos mostrou-se sessenta e duas vezes maior que os dos mais pobres (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2 – Rendimento médio domiciliar *per capita* efetivo e participação do número de pessoas, segundo intervalos decílicos, Brasil, 2019



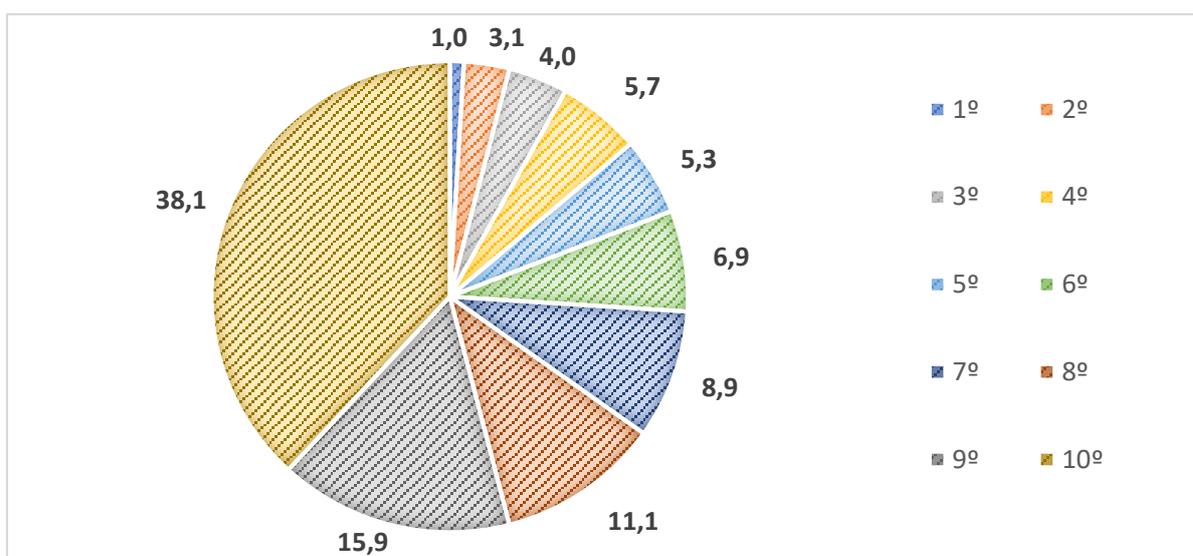
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

A desigualdade de renda não se manifesta apenas em termos de diferenciais entre os rendimentos médios, mas, também, por meio da apropriação da massa de renda gerada na economia. O Gráfico 3 apresenta a distribuição da massa de rendimentos de todas as fontes, em 2019, segundo intervalos decílicos, para o rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios brasileiros.

⁵ Como as famílias mais pobres são mais numerosas, existe uma diferença entre a distribuição dos domicílios em intervalos decílicos (10%) e o das pessoas componentes desses domicílios.

Esses dados mostram que de cada R\$ 100,00 do total da renda captada pela PNAD na economia brasileira em 2019, R\$38,10 ficaram com as pessoas que viviam nos domicílios 10% mais ricos (décimo intervalo decílico). No mesmo ano, os domicílios 10% mais pobres, que representam 12% da população, ficaram com apenas 1% de toda a massa de renda da economia. Em outras palavras, os 10% mais ricos se apropriaram de uma parcela da renda maior que aquela apropriada pelos 60% mais pobres da população.

Gráfico 3 – Participação na massa de rendimento efetivo de todas as fontes (%) segundo intervalos decílicos, Brasil, 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

As raízes históricas da desigualdade de renda no país se manifestam, também, regionalmente. Isso pode ser observado pelo peso relativo do Nordeste no total de pessoas pertencentes ao intervalo decílico referente aos domicílios 10% mais pobres.

Com 27% da população total do País, o Nordeste abriga mais da metade (53,3%) da população mais pobre (10% mais pobres). O Sudeste, com 42% da população total, é a região que abriga a maior parcela (56,2%) da população mais rica (10% mais ricos). Há uma nítida inversão do peso relativo entre Nordeste e Sudeste à medida que se sobem os degraus da escada da estrutura distributiva (Ver Tabela 1). A pobreza, fenômeno que reforça a condição de desigualdade social no país, ainda é, no século XXI, uma marca da região Nordeste, o que faz com que sua distância em relação ao restante do país se mostre ainda mais expressiva.

Tabela 1 - Participação das macrorregiões no total de pessoas segundo intervalo decílico do rendimento efetivo domiciliar *per capita*, Brasil, 2019

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
1º	16,5	53,3	21,1	5,2	3,8	100,0
2º	13,3	40,6	31,8	8,1	6,2	100,0
3º	10,7	33,9	36,5	10,6	8,3	100,0
4º	8,6	27,4	42,2	13,3	8,5	100,0
5º	7,2	26,2	41,6	17,0	7,9	100,0
6º	5,7	17,6	50,0	17,6	9,1	100,0
7º	5,2	15,2	51,2	19,7	8,6	100,0
8º	4,6	12,8	53,1	21,3	8,2	100,0
9º	4,5	12,9	53,4	20,2	9,1	100,0
10º	3,9	12,6	56,2	17,9	9,4	100,0
Total	8,6	27,2	42,2	14,3	7,7	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

Como apontado anteriormente, a desigualdade materializa-se tanto nos diferenciais de renda, quanto na sua apropriação. Porém, em sua dimensão regional, esse fenômeno mostra uma de suas faces mais complexas.

Quanto à desigualdade inter-regional, o que se pode afirmar é que os diferenciais entre os rendimentos domiciliares *per capita* se mostram em todos os estratos de renda. Isso quer dizer que os pobres no Norte e no Nordeste são muito mais pobres que os do Sudeste ou do Sul. Dentre os 10% mais pobres, os rendimentos *per capita* nessas regiões são 60,3% e 71,3% menores que é média dos 10% mais pobres do Brasil (Ver Tabela 2). Os mais ricos dessas regiões, quando comparados aos 10% mais ricos do restante do Brasil, apresentam rendimentos menores em mais de 30%. Essa é uma realidade que não se restringe aos extremos da distribuição. Nas camadas intermediárias, as diferenças de renda entre regiões mantêm-se como uma característica marcante.

No que tange à desigualdade de renda intra-região, o Norte e o Nordeste também se destacam pelos maiores diferenciais. Nessas regiões, os 10% mais pobres apresentam renda *per capita* 93% e 95% menor que suas médias regionais, enquanto que os mais ricos (10% mais) possuem rendimentos de aproximadamente 398% e 346% maiores: valores esses que, para o Sul, são de 85% e 305%, para os 10% mais pobres e os 10% mais ricos, respectivamente.

Tabela 2 – Rendimento médio efetivo domiciliar *per capita* e diferenciais de renda (%) segundo macrorregiões e intervalos decílicos, Brasil, 2019

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Rendimento médio						
1º	62,55	45,22	186,78	260,83	212,34	157,72
2º	192,08	142,26	439,12	575,98	466,37	357,56
3º	317,13	261,46	645,45	829,73	648,48	534,85
4º	446,13	376,11	870,02	998,37	854,06	696,55
5º	581,11	501,37	1.027,46	1.144,78	1.014,10	834,90
6º	766,24	645,89	1.239,79	1.398,88	1.201,63	1.050,61
7º	970,71	858,33	1.570,40	1.724,88	1.503,87	1.361,49
8º	1.208,62	1.019,48	2.033,62	2.170,59	1.955,69	1.772,63
9º	1.797,29	1.395,79	2.970,41	3.031,80	2.848,91	2.444,32
10º	4.482,50	4.053,29	8.256,88	7.238,52	7.170,97	6.502,77
Total	899,10	908,34	1.832,78	1.786,01	1.655,78	1.480,49
Diferença entre a média regional e a média do Brasil (%)						
1º	-60,3	-71,3	18,4	65,4	34,6	-
2º	-46,3	-60,2	22,8	61,1	30,4	-
3º	-40,7	-51,1	20,7	55,1	21,2	-
4º	-36,0	-46,0	24,9	43,3	22,6	-
5º	-30,4	-39,9	23,1	37,1	21,5	-
6º	-27,1	-38,5	18,0	33,1	14,4	-
7º	-28,7	-37,0	15,3	26,7	10,5	-
8º	-31,8	-42,5	14,7	22,5	10,3	-
9º	-26,5	-42,9	21,5	24,0	16,6	-
10º	-31,1	-37,7	27,0	11,3	10,3	-
Total	-39,3	-38,6	23,8	20,6	11,8	-
Diferença entre a média do intervalo e a média regional (%)						
1º	-93,0	-95,0	-89,8	-85,4	-87,2	-89,3
2º	-78,6	-84,3	-76,0	-67,8	-71,8	-75,8
3º	-64,7	-71,2	-64,8	-53,5	-60,8	-63,9
4º	-50,4	-58,6	-52,5	-44,1	-48,4	-53,0
5º	-35,4	-44,8	-43,9	-35,9	-38,8	-43,6
6º	-14,8	-28,9	-32,4	-21,7	-27,4	-29,0
7º	8,0	-5,5	-14,3	-3,4	-9,2	-8,0
8º	34,4	12,2	11,0	21,5	18,1	19,7
9º	99,9	53,7	62,1	69,8	72,1	65,1
10º	398,55	346,23	350,51	305,29	333,09	339,23
Total	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

No que tange à participação dos estratos no total da massa de rendimento dos domicílios nas regiões, a imagem que se tem é uma bem próxima àquela que se observa para o Brasil (Ver Tabela 3). Mas, algumas observações devem ser feitas.

Primeiramente, Norte e Nordeste aparecem como as regiões em que os mais pobres (10% mais pobres) se encontram na posição, relativamente ao restante do país, mais desfavorável. As apropriações da renda por essa parcela da população, nas duas regiões, são as menores dentre todas (Ver Tabela 3).

Em segundo lugar, para tornar a condição de desigualdade ainda mais explícita, os 10% mais ricos do Nordeste são os que se apropriam, dentre todas as regiões, da maior parcela da renda nordestina (45%). Nessa região, os 20% mais ricos ficam com mais de 60% de toda a renda de

seus domicílios. Na contramão dessa lógica, o Sul é a região que tem a melhor distribuição. Porém, ainda assim, a desigual apropriação de renda é elevada (os 20% mais ricos se apropriam de, aproximadamente, metade da massa de renda).

Tabela 3 – Participação na massa de rendimento efetivo de todas as fontes (%) segundo macrorregiões e intervalos decílicos, Brasil, 2019

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1º	0,8	0,4	1,1	1,8	1,6	1,0
2º	2,8	1,7	2,5	3,7	3,3	3,1
3º	4,6	3,5	4,0	5,7	4,6	4,0
4º	5,6	4,7	5,3	3,7	5,7	5,7
5º	7,1	5,6	4,1	6,8	4,6	5,3
6º	8,9	7,8	7,3	7,6	7,0	6,9
7º	7,0	9,0	8,6	10,2	8,4	8,9
8º	11,6	7,0	10,8	10,9	10,3	11,1
9º	15,0	15,2	15,8	15,5	16,4	15,9
10º	36,6	45,0	40,5	34,0	38,3	38,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

Com a confirmação, em 2019, da perpetuação de uma condição tão desigual como a da sociedade brasileira e, considerando que, em momentos de crise econômica, um impacto maior é esperado sobre os mais pobres, uma vez que são mais vulneráveis economicamente, a importância da sustentação da renda e do emprego por parte das políticas públicas é evidente. Nesse sentido, faz-se necessário investigar o peso das distintas fontes de renda para o total da massa de renda dos domicílios no Brasil. Um destaque especial deve ser dado para aquelas fontes associadas ao aparato de proteção social que contemplam os programas sociais fortalecidos nas últimas décadas como o PBF, o BPC e as aposentadorias do INSS. Esse é o foco da próxima seção.

3. O papel das políticas públicas para a sustentação da renda em sua dimensão regional

O Brasil das duas primeiras décadas do século XXI conheceu um processo de crescimento com inclusão social, ancorado por um modelo baseado no consumo de massa que contou com a expansão da renda dos domicílios e do acesso ao crédito pelas famílias. Grande parte do crescimento da renda foi responsabilidade da expansão do emprego, especialmente, em seu segmento formal. No entanto, o aparato de políticas sociais associadas à renda também contribuiu para o processo.

A ampliação e o fortalecimento de programas de transferência de renda como o PBF, o BPC e a política de valorização do salário mínimo possibilitaram a ampliação da massa de renda das camadas inferiores da distribuição de renda. Essa última, que eleva o salário mínimo em termos reais, além de afetar o piso mínimo legal para o mercado de trabalho e atuar como um farol para os demais contratos de trabalho, foi responsável pela expansão da renda oriunda das aposentadorias e pensões do INSS e da aposentadoria rural. Ademais, também afeta o piso mínimo do BPC, que atinge uma parcela expressiva da população mais vulnerável.⁶

Esse movimento em direção à expansão de programas de distribuição de renda e à elevação da renda dos mais pobres tem efeitos que beneficiam distintamente as macrorregiões. Aquelas que concentram a maior parcela da população em situação vulnerável e de extrema pobreza, como é o caso do Norte e do Nordeste, e possuem um grande contingente de ocupações de baixa remuneração, seja no meio urbano ou rural, acabam por ser mais favorecidas em um contexto de expansão das políticas sociais direcionadas a esse público.

Os dados da PNAD anual de 2019 apontam para uma realidade que reforça as características estruturais da formação econômica e do mercado de trabalho nas macrorregiões do país. Em torno de 10% das pessoas que pertenciam aos estratos inferiores da distribuição da renda (1º e 2º intervalos decílicos) recebiam renda do PBF. No Nordeste esse percentual é duas vezes maior e, no Norte, uma vez e meia maior.

Outro ponto que chama a atenção é a baixa participação de pessoas com rendimento do BPC nos primeiros estratos de renda; afinal, essa é uma política que busca garantir uma renda mínima para a população idosa e em vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, o fato de o rendimento médio ser muito baixo no país e de o benefício ter como base o salário mínimo fazem com que aqueles que recebem o benefício subam na escala da distribuição e se encontrem nos estratos intermediários (Ver Tabela 4).

O mesmo ocorre com as aposentadorias e pensões do INSS, cuja maioria de beneficiários auferem benefícios entre um e dois salários mínimos. Ao receber nessa faixa de renda, essas pessoas pulam estratos e passam a se concentrar entre os 50% mais ricos. Há que se fazer uma ressalva. Pertencer à metade superior da distribuição não necessariamente significa dispor de um nível elevado de renda, capaz de adquirir um padrão diversificado de consumo. Pelo contrário, a

⁶ Entre 2003 e 2016 houve uma valorização de mais de 70% em termos reais para o salário-mínimo. Porém, após 2017, os novos valores cobriram apenas a inflação. Ver Campelo e Neri (2013), Dedecca, Trovão e Souza (2013), Araújo (2017) e DIEESE (2020).

concentração de renda é tão expressiva no país que aqueles que recebem benefícios de um a dois salários mínimos posicionam-se nos estratos mais elevados.

Esse é um quadro ainda mais evidente quando se olha para o Norte e o Nordeste no Brasil. Assim como existe um contingente expressivo de pessoas que recebem renda oriunda de políticas como o BPC e o PBF nos estratos inferiores, nos estratos superiores dessas regiões as aposentadorias e pensões do INSS são a realidade de grande parte das pessoas.

Por fim, cabe salientar que rendimentos de aluguel ou aplicações financeiras são características da população do topo da distribuição. Dentre os mais pobres, esse tipo de rendimento é praticamente inexistente.

Tabela 4 – Participação do número de pessoas segundo intervalos decílicos, macrorregiões e fonte de renda (exclusive renda do trabalho), Brasil, 2019

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total	
Norte	BPC-LOAS	0,0	0,9	1,6	2,6	2,9	2,9	6,5	2,0	1,0	0,6	2,0
	PBF	14,8	13,7	11,2	8,1	6,8	5,1	1,6	2,1	0,8	0,3	7,5
	Outros programas sociais	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,1	0,1	0,0	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	0,1	1,5	3,4	7,2	8,6	9,2	30,8	13,4	14,4	15,6	8,8
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,0	0,1	0,5	0,9	0,5	0,6	0,7	0,8	0,5	0,2	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	1,3	2,5	1,7	1,8	2,4	1,7	1,5	2,1	2,0	2,0	1,9
	Aluguel ou arrendamento	0,0	0,2	0,3	0,4	0,9	1,1	0,8	2,5	3,1	5,4	1,2
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,6	0,5	1,2	0,3
Nordeste	BPC-LOAS	-	0,4	1,4	2,4	3,3	2,7	3,1	6,4	1,5	0,3	2,0
	PBF	19,4	20,3	15,1	11,9	7,9	6,5	3,6	1,5	1,4	0,2	9,2
	Outros programas sociais	0,2	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3
	Aposentadoria/ensão do INSS	0,0	0,9	3,9	7,9	14,8	15,5	20,8	45,8	19,8	23,4	13,9
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	-	0,0	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	1,5	5,4	3,0	2,5	2,3	2,5	2,2	1,2	2,3	2,1	2,6
	Aluguel ou arrendamento	0,1	0,3	0,2	0,4	0,5	0,7	1,2	0,7	3,2	6,7	1,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,6	2,4	0,4
Sudeste	BPC-LOAS	0,6	1,5	1,3	1,5	3,5	0,9	0,5	0,5	0,3	0,1	1,0
	PBF	10,5	5,9	3,4	1,8	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	2,5
	Outros programas sociais	0,4	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	2,2	7,2	8,8	12,9	28,5	16,4	19,0	21,1	22,9	25,3	15,7
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,1	0,6	0,8	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	0,5	0,1	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,7	2,6	2,8	2,4	2,5	2,3	2,0	2,0	2,4	2,6	2,5
	Aluguel ou arrendamento	0,3	0,5	0,7	1,1	1,1	2,0	2,7	3,3	4,8	9,4	2,5
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,7	0,6	1,2	2,0	9,5	1,5
Sul	BPC-LOAS	0,7	1,8	0,9	3,6	0,7	0,7	0,4	0,4	0,0	0,1	0,9
	PBF	8,4	3,3	1,6	0,2	0,7	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	1,7
	Outros programas sociais	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	3,0	10,3	10,1	49,1	18,1	20,4	20,0	24,5	21,6	25,2	18,3
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,4	0,8	0,8	0,3	1,0	0,9	0,9	0,5	0,6	0,2	0,7
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,5	3,3	3,0	1,5	2,3	2,4	2,1	2,8	2,3	2,0	2,6
	Aluguel ou arrendamento	0,4	0,5	1,3	0,6	2,0	2,5	3,4	3,9	5,4	8,6	2,7
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,2	0,4	0,6	0,8	1,4	1,3	1,6	2,1	3,4	8,4	1,8
Centro-oeste	BPC-LOAS	1,0	1,5	1,7	1,7	5,7	2,0	1,2	0,6	0,3	0,2	1,5
	PBF	9,2	6,0	5,1	2,4	0,9	0,9	0,5	0,1	0,1	0,0	2,9
	Outros programas sociais	0,5	0,6	0,4	0,4	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3
	Aposentadoria/ensão do INSS	1,7	6,8	6,4	8,1	29,0	12,8	12,8	15,7	13,2	18,8	11,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,3	0,5	0,9	0,8	0,9	0,6	0,9	0,9	0,5	0,1	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,7	2,8	3,0	2,7	1,3	1,9	2,0	2,1	2,3	1,6	2,5
	Aluguel ou arrendamento	0,5	0,6	0,8	1,6	0,9	3,0	3,5	4,9	4,5	9,0	2,7
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,2	0,1	0,5	0,4	0,5	0,6	0,9	0,8	1,7	0,5
Brasil	BPC-LOAS	0,5	1,2	1,3	2,1	3,0	1,6	1,6	1,8	0,6	0,2	1,4
	PBF	12,4	10,1	7,3	5,2	3,6	2,6	1,3	0,6	0,5	0,1	4,7
	Outros programas sociais	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	1,6	5,4	6,9	13,8	20,3	15,8	19,9	25,4	20,5	23,5	14,7
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,2	0,4	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,5	0,2	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	2,9	3,4	2,8	2,3	2,3	2,3	2,1	2,0	2,3	2,2	2,5
	Aluguel ou arrendamento	0,3	0,4	0,7	0,8	1,0	1,7	2,3	3,0	4,3	8,2	2,1
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	1,1	1,6	6,0	1,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

O argumento de que as políticas sociais são de vital importância àqueles que se encontram na parte inferior da distribuição de renda fica ainda mais evidente quando se observam os pesos relativos da massa de renda desses programas para a renda desses domicílios.

Enquanto para o Brasil como um todo, BPC e PBF representavam, em 2019, 1,5% da massa de renda da população, no Nordeste essas políticas eram responsáveis por aproximadamente 4% da massa de renda dos domicílios da região. Mais do que isso, ao se analisar os 10% mais pobres, percebe-se que 14,8% da massa de renda dos domicílios desse estrato, no Brasil, é oriunda do PBF. No entanto, em termos regionais, as distâncias sociais ficam mais nítidas. No Nordeste, o Bolsa Família representa mais de 80% da renda dos 10% mais pobres. No Norte, o programa é responsável por mais de 55% da renda desses domicílios, enquanto que no restante do país, o PBF não representa sequer 10% da renda dos mais pobres. Esse é um dado que demonstra a distinção interna à condição de pobreza e acentua as marcas da desigualdade inter-regional no país (Ver Tabela 5).

Outro ponto que chama a atenção é que, praticamente, um quarto da renda nordestina é oriunda do sistema de aposentadorias e pensões do INSS. Esses benefícios são atrelados ao salário mínimo. Quando uma política de valorização real do piso mínimo é adotada, isso tem um impacto diferenciado em favor dessa região e de sua população mais pobre. Por outro lado, enquanto as aposentadorias posicionam as pessoas do Norte e Nordeste nos estratos intermediários e superiores da distribuição, nas outras regiões elas aparecem como fonte de renda expressiva, também, para a parcela da população pertencente aos estratos inferiores.

Tabela 5 – Participação das distintas fontes de renda (exclusive renda do trabalho) na massa de renda total segundo intervalos decílicos e macrorregiões, Brasil, 2019

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total	
Norte	BPC-LOAS	0,2	4,5	5,1	5,9	4,9	3,8	6,7	1,6	0,6	0,1	2,2
	PBF	55,1	15,7	6,9	3,3	1,8	1,0	0,3	0,3	0,1	0,0	1,6
	Outros programas sociais	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	1,1	7,5	10,4	16,5	15,9	13,3	34,9	15,6	14,7	15,8	16,2
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,1	0,7	1,6	2,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,5	0,1	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,1	3,4	1,7	1,4	1,4	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,2	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9	0,6	1,7	1,9	2,3	1,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,5	0,3
Nordeste	BPC-LOAS	-	2,8	5,5	6,5	6,6	4,2	3,6	6,3	1,1	0,1	2,2
	PBF	81,4	29,7	10,9	5,3	2,4	1,4	0,6	0,2	0,1	0,0	1,8
	Outros programas sociais	0,4	0,8	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	0,1	5,8	14,5	21,5	30,6	26,1	27,0	48,8	21,4	22,9	24,8
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	-	0,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	0,6	0,6	0,1	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	6,7	2,8	1,8	1,4	1,3	1,1	0,7	1,2	0,9	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,4	0,6	0,3	0,4	0,3	0,6	0,7	0,4	1,6	3,3	1,9
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	1,1	0,6
Sudeste	BPC-LOAS	3,1	3,5	1,9	1,7	3,4	0,7	0,3	0,2	0,1	0,0	0,5
	PBF	10,0	2,2	0,8	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,2	17,6	16,0	18,3	31,1	18,4	20,0	20,2	20,9	16,1	18,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,6	1,5	1,5	1,0	0,9	1,0	0,7	0,6	0,2	0,0	0,4
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	5,7	2,3	1,8	1,5	1,4	1,0	0,9	1,0	1,1	0,7	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	4,4	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	3,1	1,5
Sul	BPC-LOAS	2,7	3,1	1,1	3,6	0,6	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,5
	PBF	5,5	0,8	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,4	19,3	14,6	51,7	19,5	20,3	18,9	21,2	17,4	17,6	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	2,0	1,7	1,2	0,3	1,1	0,8	0,7	0,3	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	2,1	1,7	1,0	0,9	1,2	0,9	1,3	1,0	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,5	1,2	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	2,7	3,6	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	2,4	1,1
Centro-oeste	BPC-LOAS	4,6	3,3	2,6	2,0	5,6	1,7	0,8	0,3	0,1	0,0	0,9
	PBF	7,7	2,0	1,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
	Outros programas sociais	0,4	0,4	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	8,1	15,1	11,2	11,1	31,0	13,7	13,8	15,2	15,1	19,3	16,7
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,7	1,0	1,6	1,1	1,0	0,5	0,8	0,6	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,2	1,6	1,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,5	0,9
	Aluguel ou arrendamento	1,2	0,8	0,8	1,5	0,8	1,6	2,0	2,7	2,5	3,8	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	1,0	0,6
Brasil	BPC-LOAS	2,9	3,3	2,5	3,0	3,6	1,5	1,2	1,0	0,3	0,0	0,9
	PBF	14,8	5,5	2,4	1,2	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,6
	Outros programas sociais	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	9,8	15,9	14,7	22,3	27,1	19,3	21,1	23,0	19,6	17,9	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,1	1,3	1,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,5	0,3	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,8	1,9	1,5	1,3	1,1	0,9	1,0	1,1	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	3,9	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	2,3	1,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

A realidade é que as regiões mais pobres do Brasil, relativamente mais dependentes de políticas sociais de renda, são mais afetadas quando estas perdem fôlego ou cessam. Por outro lado, pressupondo sua manutenção em momentos de crise, essas regiões tendem a ser menos afetadas devido ao alcance e à amplitude desse aparato de proteção social.

Fica evidente, assim, a vulnerabilidade presente nas regiões que concentram expressivo contingente de pessoas de baixa renda e uma expressiva desigualdade. No entanto, nos momentos de crise, essa vulnerabilidade tende a se tornar um diferencial positivo que permite

que os desdobramentos negativos das crises se tornem menos intensos. E, na crise do novo coronavírus, isso não se mostra diferente.

4. Os programas emergenciais de 2020 e seus impactos sobre massa renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional

A crise socioeconômica provocada pela pandemia da Covid-19 afetou o mundo do trabalho em todos os seus segmentos. Tanto trabalhadores formais quanto informais foram afetados pelas medidas de isolamento social adotadas para reduzir o ritmo da disseminação do vírus. A incerteza que cerca a atividade produtiva nesse momento, a paralisação e a queda na atividade de setores não essenciais afetam o mercado de trabalho, diminuindo o nível de emprego, ampliando o desemprego e reduzindo a massa de renda da classe trabalhadora do país.

O consenso formado em todas as esferas da sociedade a respeito da necessidade de atuação do Estado somado à pressão popular levou o governo brasileiro a adotar medidas que se dirigem a dois segmentos: 1) trabalhadores formais; 2) trabalhadores informais, Microempreendedores Individuais (MEI), desocupados e beneficiários do Programa Bolsa Família.

Os trabalhadores formais foram contemplados pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020 que:

“Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.” (BRASIL, 2020a)⁷

O programa permite o corte de salários associados à redução equivalente de jornada, além da suspensão de contratos de trabalho. O Ministério da Economia apresentou as seguintes premissas: 1) a adesão ao programa deve ser dada por acordo entre as partes; 2) o programa destina-se a todos os empregadores, excluindo órgãos públicos, empresas estatais e organismos internacionais; 3) contempla todos os empregados, incluindo trabalhadores domésticos, em

⁷ A Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 “dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.” Brasil (2020b)

regime de jornada parcial, intermitentes e aprendizes; 4) o prazo máximo de duração do programa é de 90 dias e/ou enquanto persistir o estado de calamidade pública; 5) as medidas dependem da concordância dos empregados.

Essa medida provisória define o pagamento de um benefício emergencial com recursos do Tesouro Nacional para os trabalhadores que tiverem sua jornada de trabalho e salários cortados ou seus contratos suspensos. Nesse último caso, quando adotado por empresas com receita bruta no ano-calendário de 2019 superior a R\$ 4,8 milhões, essas somente poderão suspender o contrato de trabalho mediante o pagamento de uma ajuda compensatória mensal de 30% do valor do salário do trabalhador, que passará a receber o valor proporcional a 70% do seguro desemprego a que ele teria direito se fosse desligado⁸.

O programa também permite a suspensão de contrato para empresas com faturamento inferior a R\$ 4,8 milhões. Nesse caso o governo arca com 100% do valor do seguro desemprego a que o trabalhador teria direito.

Nos casos de redução de jornada e salários o programa prevê um benefício emergencial, cuja base de cálculo é equivalente à do seguro-desemprego. A redução de jornada e salário pode ser de 25%, 50% ou 70%, sendo o benefício calculado aplicando-se o mesmo percentual aos benefícios do seguro-desemprego a que o trabalhador teria direito. Por exemplo, se um trabalhador tiver direito a um seguro desemprego de R\$1.500,00 e sua jornada for reduzida em 25%, o benefício emergencial é definido por 25% de R\$1.500,00, isto é R\$ 350,00. Para os trabalhadores intermitentes, o benefício emergencial é fixado no valor de R\$600,00.

Uma vez concedido o benefício, o empregador deverá garantir provisoriamente o emprego no período da redução da jornada e/ou de suspensão do contrato e por um período equivalente, após a retomada do contrato normal, sob pena de incorrer em penalidade adicional no ato da rescisão.

De acordo com a Resolução CODEFAT 707/2013⁹, o cálculo do valor do benefício do seguro desemprego é obtido pela média salarial dos últimos três meses, com um piso de um salário mínimo e um teto definido pela tabela de cálculo de acordo com o art. 1º da Portaria do Ministério da Economia no 914/2020¹⁰. A tabela de cálculo define para o cálculo do benefício que: 1) na faixa de até R\$ 1.599,61, multiplica-se o salário médio por 0.8; 2) na faixa de R\$ 1.599,62 a R\$ 2.666,29, multiplica-se por 0.5 a média salarial que exceder R\$ 1.599,61 e

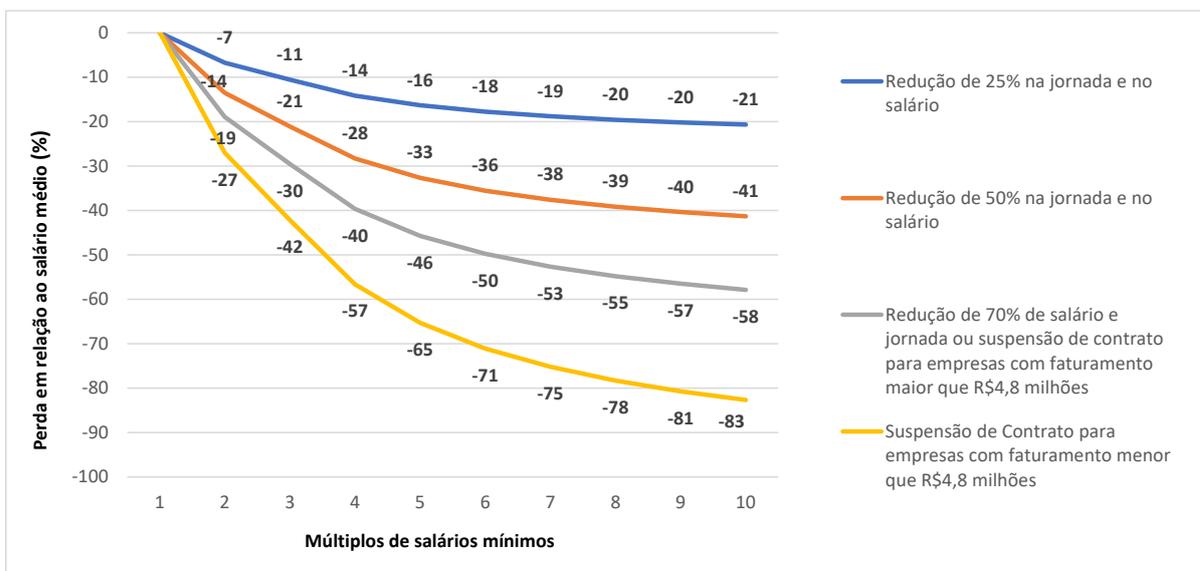
⁸ Essa ajuda compensatória é de natureza indenizatória, não sendo base de cálculo para o pagamento de tributos.

⁹ Ver Brasil (2013).

¹⁰ Ver Brasil (2020c).

somam-se R\$1.279,69 a esse valor; 3) na faixa acima de R\$ 2.666,29, o valor da parcela será fixo em R\$ 1.813,03. Foi com base nesses mesmos valores que Welle et al (2020) estimou o impacto sobre o rendimento médio dos trabalhadores segundo múltiplos do salário mínimo (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4 – Impacto do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda sobre o rendimento médio dos trabalhadores segundo múltiplos do salário mínimo¹¹



Fonte: Portaria Ministério da Economia no 914/2020. Elaboração Própria.

Seguindo os mesmos passos desses autores são definidos, a seguir, quatro cenários prováveis para mensurar os impactos sobre a massa de renda de todos os trabalhadores formais, conforme as possibilidades previstas na MP nº 936. Os impactos para a massa dos salários são condicionados às estratégias adotadas pelas empresas e foram estimados como:

- 1) Redução de 25% na jornada e no salário de todos os contratos nas empresas de todos os portes;
- 2) Redução de 50% na jornada e no salário de todos os contratos nas empresas de todos os portes;
- 3) Redução de 70% na jornada e no salário para empresas de todos os portes ou suspensão de contrato para empresas com receita bruta superior a R\$4,8 milhões em 2019 (não declarantes do Simples Nacional);
- 4) Suspensão de 100% do contrato nas empresas de todos os portes, com ônus de uma ajuda compensatória mensal de 30% do salário do empregado para empresas com receita bruta superior a R\$4,8 milhões¹².

¹¹ Esse gráfico é semelhante ao apresentado por Welle et al (2020).

¹² No caso das empresas com faturamento maior que R\$ 4,8 milhões, o governo arca com um valor proporcional a 70% do valor que o trabalhador teria direito pelo seguro desemprego e as empresas com 30% do salário do trabalhador.

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (MP nº 936) impõe perdas progressivas aos trabalhadores formais. As perdas são tão maiores quanto maiores forem os salários e maiores forem os cortes de salário e jornada. Isso ocorre porque o desenho do programa tem por objetivo proteger os trabalhadores da parcela inferior da estrutura de renda e por ter como base de cálculo o seguro desemprego, cujo teto é de R\$ 1.813,03.

As estimativas de Welle et al (2020) e aquelas aqui produzidas permitem que se afirme que o auxílio emergencial é insuficiente para compensar as perdas sofridas pelos trabalhadores formais nesse período de crise.

Em contextos de crise, em que há uma rápida queda da renda do trabalho associada ao aumento do desemprego, o poder de barganha dos trabalhadores, ao cair em relação ao dos capitalistas, provavelmente resultará na redução de salários, com um efeito ainda maior sobre a redução da demanda agregada, e, assim, sobre o nível de atividade econômica. À luz dessa proposição, pode-se afirmar que é esperada uma redução do emprego e da renda ainda maior que teríamos no caso de o governo atuar de forma mais abrangente, a exemplo de uma preservação de parcelas maiores do salário e/ou assegurando a vigência dos contratos de trabalho em andamento, o que garantiria uma maior manutenção do emprego e da renda do trabalho durante as necessárias medidas de isolamento social em meio à pandemia do coronavírus e mitigaria os efeitos dessa crise sobre o nível de atividade econômica de maneira geral (Kalecki, 1943 e 1983; Summa, 2014)¹³.

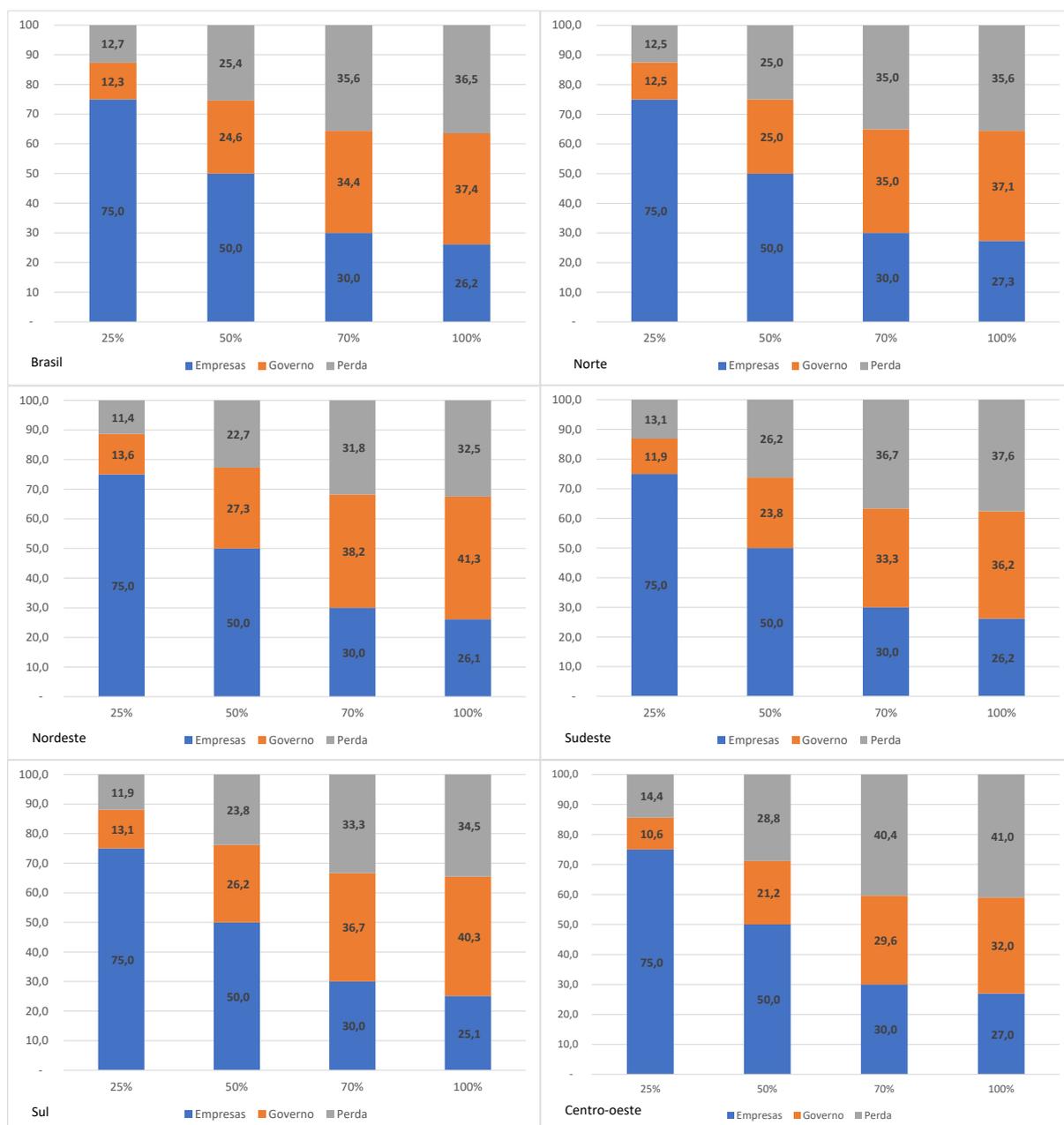
Dessa forma, para além dos impactos individuais, poderá ocorrer um impacto agregado. O resultado poderá ser uma perda expressiva em termos de massa de rendimentos para os trabalhadores formais, com impactos negativos sobre o consumo agregado. Pode-se estimar esse resultado negativo a partir dos quatro cenários definidos anteriormente, doravante 25%, 50%, 70% e 100%, respectivamente.

Assim como Welle et al (2020), foram aqui utilizados os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018, os últimos disponíveis, para traçar os impactos relativos na massa de renda dos trabalhadores formais. Porém, o esforço feito no presente artigo é avaliar tais efeitos sob a ótica macrorregional nesses quatro cenários. Para o total do Brasil, as perdas acumuladas pelos trabalhadores poderiam ser da ordem de R\$ 17,7 bilhões (cenário 25%), R\$ 35,4 bilhões (cenário 50%), R\$ 49,5 bilhões (cenário 70%) e R\$ 50,7 bilhões (cenário 100%)

¹³ Para maiores informações sobre os impactos econômicos das medidas de isolamento no Brasil e no Mundo, ver CIELO (2020), Inoue e Todo (2020), Hartl et al (2020), UNDESA (2020), Oxford Economics (2020).

por mês, em valores de 2019. As estimativas apontam que quanto maiores forem os cortes de salários e jornadas, maiores serão as perdas para a massa de salários e maior será o custo do programa para o Governo Federal que, no cenário de suspensão contratual generalizada, seria R\$50 bilhões por mês, aproximadamente (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4 — Estimativa do resultado líquido sobre a massa de renda dos beneficiários da MP n. 936 (formais) em R\$ bilhões e a participação de empresas e governo segundo os quatro cenários propostos (25%, 50%, 70% e 100%) e macrorregião, Brasil, 2018



Fonte: Ministério da Economia, Relação Anual de Informações Sociais. Elaboração própria.

Como a perda na massa salarial depende das decisões das empresas e do programa desenhado pelo governo, que possibilita a manutenção da renda apenas para os trabalhadores que ganham o mínimo, a renda agregada da classe trabalhadora formal é dependente, não apenas da

estratégia, mas, também, do poder de barganha das empresas frente aos sindicatos e aos próprios trabalhadores, já que a legislação permite a pactuação por acordo individual entre empregador e empregado.

No cenário em que todas as empresas decidem cortar 25% dos salários e da jornada, as perdas para a massa de renda dos trabalhadores seriam, em média, 12,7%, sendo o Nordeste (11,4%) a região com a menor perda relativa. Nesse cenário, as empresas arcam com 75% e o Governo com o restante.

No cenário em que as empresas decidem optar por cortes de 50%, as perdas aumentam para 22,7% no Nordeste e 28,8% no Centro-oeste. As duas regiões são os casos extremos. Nesse contexto, empresas e governo arcariam com parcelas de 50% e 24,6% da massa, em média para o Brasil. Já quando os cortes são de 70% em todas as empresas, ou com suspensão contratual nas grandes, o que as obrigaria a indenizar os trabalhadores em 30% dos salários, as perdas superam as marcas de 31,8% no Nordeste e atingem 40,4% no Centro-Oeste. Nesse cenário, as empresas ficariam responsáveis por algo em torno de 30% da massa de renda.

Por fim, quando a decisão é por uma suspensão generalizada de contratos (Cenário 100%), a perda é ainda maior, situando-se entre 32,5% (Nordeste) e 41% (Centro-Oeste). No Nordeste, a perda é relativamente menor, por conta da parcela expressiva de trabalhadores que se encontram na base da distribuição de renda e, por conta disso, teriam no seguro-desemprego um valor muito próximo ao salário perdido.

De modo geral, os dados confirmam que a decisão das empresas em reduzir seus custos e adotar cortes maiores da jornada de trabalho e dos salários afetam proporcionalmente a massa de renda. Quanto maiores os cortes maiores as perdas. Ademais, pode-se perceber que o Nordeste perde relativamente menos com os cortes de salários e jornada, uma vez que o padrão de remuneração no mercado de trabalho formal é relativamente menor, o que permite que o auxílio emergencial proporcione perdas menores.

No entanto, destaca-se o fato de a região Sul do país também apresentar perdas relativamente menores que a média, apesar de sua renda média ser mais elevada. Isso ocorre porque sua menor desigualdade intra-regional, decorrente da menor concentração de renda nas camadas mais altas e do desenho da MP nº 936, que penaliza relativamente essa parcela da população, faz com que essa região seja menos impactada, em termos agregados.

Enquanto a pobreza no Nordeste, decorrente de uma maior parcela da população nos estratos inferiores, torna-se uma vantagem para a região nesse momento de crise e necessários auxílios

emergenciais, a menor concentração de renda no Sul faz o mesmo papel, possibilitando perdas relativamente menores para a classe trabalhadora como um todo.

A forte pressão popular e o apelo de distintos setores da sociedade, incluindo os alertas de entidades como a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁴, fizeram com que as medidas adotadas pelo governo para amenizar os impactos da crise do coronavírus também contemplassem os trabalhadores informais. Esse segmento viu sua renda desaparecer rapidamente com a queda da atividade econômica.

Nesse contexto, o Governo Federal lançou um programa emergencial que prevê um auxílio de R\$ 600,00, após dura disputa no Congresso Nacional. Inicialmente, a Medida Provisória nº 937¹⁵, de 2 de abril de 2020, destinava R\$ 98,2 bilhões para o pagamento de três parcelas ao que se estimava ser um público alvo de aproximadamente 51,4 milhões de beneficiários. Esses recursos garantiriam um tíquete médio mensal de aproximadamente R\$ 635,54 por pessoa. Posteriormente, percebeu-se que a grande demanda pelo auxílio tornaria os recursos insuficientes. Então, lançou-se a Medida Provisória nº 956¹⁶, de 24 de abril de 2020, que destinou mais R\$ 25,72 bilhões, totalizando mais de R\$ 123 bilhões.

A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, oriunda da MP nº 937, prevê que os potenciais beneficiários, para receberem o auxílio, devem: 1) ser maiores de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; 2) não ter emprego formal ativo¹⁷; 3) não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, com exceção do PBF; 4) ter renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários mínimos; 4) não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) no ano de 2018; e 5) exercer atividade na condição de microempreendedor individual (MEI) ou contribuir individualmente para o Regime Geral de Previdência Social ou ser trabalhador informal (empregado, autônomo ou desempregado), inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Ademais, o recebimento do auxílio emergencial fica limitado a dois membros da mesma família e substitui o benefício do Bolsa Família, nas situações em que for mais vantajoso para o

¹⁴ Ver ILO (2020a e 2020b).

¹⁵ Ver Brasil (2020d).

¹⁶ Ver Brasil (2020e).

¹⁷ “São considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.” (Brasil, 2020f)

beneficiário. No caso das mulheres provedoras de família monoparental, o auxílio será de R\$1.200,00.

Do ponto de vista da massa de renda agregada da população alvo e da própria distribuição de renda, a forma como o programa foi desenhado faz com que se produza um duplo efeito: 1) o auxílio eleva o valor do rendimento na base da pirâmide de distribuição de renda, pois os desocupados sem renda e os beneficiários do Bolsa Família que recebem um benefício médio mensal inferior aos R\$600,00 veem sua renda média aumentar; e 2) reduz o valor do rendimento médio dos trabalhadores informais e microempreendedores individuais que recebem, em média, valores superiores ao mínimo definido pelo programa.

As projeções elaboradas por esse artigo tentam dar conta do desafio a ser enfrentado para se avaliar o impacto combinado do programa, cujos efeitos manifestam-se em direções opostas. Para mostrá-lo, consideraram-se duas situações: 1) todos os trabalhadores informais e MEI's perderiam a totalidade de sua renda e passariam a receber auxílios de R\$1.200,00 para mulheres chefe de família e de R\$600,00 para o restante; além de todos os beneficiários do Bolsa Família e desocupados, que também receberiam o auxílio, seguindo o mesmo critério para as mulheres chefes de família; 2) todo o público alvo, sem qualquer distinção, perderia sua renda e passaria a ganhar R\$1.200,00.

A simulação foi baseada nos dados da PNAD Contínua, do IBGE, para o ano de 2019, e se apresenta a partir de três cenários:

- 1) Cenário 1 – Os beneficiários, identificados na PNAD: a) empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada; b) trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada; empregados no setor público sem carteira de trabalho assinada; d) contas-própria com e sem registro no CNPJ; e) trabalhadores familiares auxiliares maiores de 18 anos; f) beneficiários do PBF (exclusive aqueles que recebem outros benefícios sociais como o BPC); e g) desocupados. Todas essas categorias são contempladas pela Lei nº 13.982 de que trata o tema e, portanto, estariam elegíveis para receber o auxílio. Nesse cenário, todos receberiam os benefícios, o que totalizaria aproximadamente 56,1 milhões de pessoas.
- 2) Cenário 2 – Os beneficiários identificados na PNAD passaram por um ajuste, pressupondo relativa subestimação da pesquisa. O objetivo é que o total de elegíveis assuma um montante definido pela DATAPREV (2020). Nesse cenário, o total de elegíveis leva em conta os pedidos de auxílio concluídos (59.291.753 de CPFs elegíveis) e, também, os CPFs inconclusivos e com necessidade de revisão cadastral (16.409.347), o que totalizaria aproximadamente 75,7 milhões de pessoas.
- 3) Cenário 3 – Os mesmos beneficiários passaram por novo ajuste para um valor próximo ao que DAPREV (2020) considerou como CNPJs elegíveis. Isso quer dizer que são apenas os cadastros validados pelo Ministério da Cidadania e que atenderam aos critérios da referida lei, totalizando 59.291.753 de pessoas.

Nos três cenários, o objetivo é mostrar o que pode acontecer com o total da massa de renda nas diferentes macrorregiões quando o auxílio emergencial médio se aproxima do mínimo de R\$600,00 ou, em uma situação hipotética, quando assume o valor máximo de R\$1.200,00 (Ver Gráfico 5).

As simulações representadas no Gráfico 5 apresentam os modelos lineares que relacionam os valores dos auxílios às perdas líquidas em bilhões de reais para todo o público alvo, uma vez que esses passam a receber o auxílio previsto no programa nos três cenários¹⁸.

O encontro da linha pontilhada vertical com as retas estimadas marca, no eixo vertical, o ponto que indica o valor do auxílio médio que torna a perda líquida nula. Esse valor é o coeficiente linear das retas, o seu intercepto.

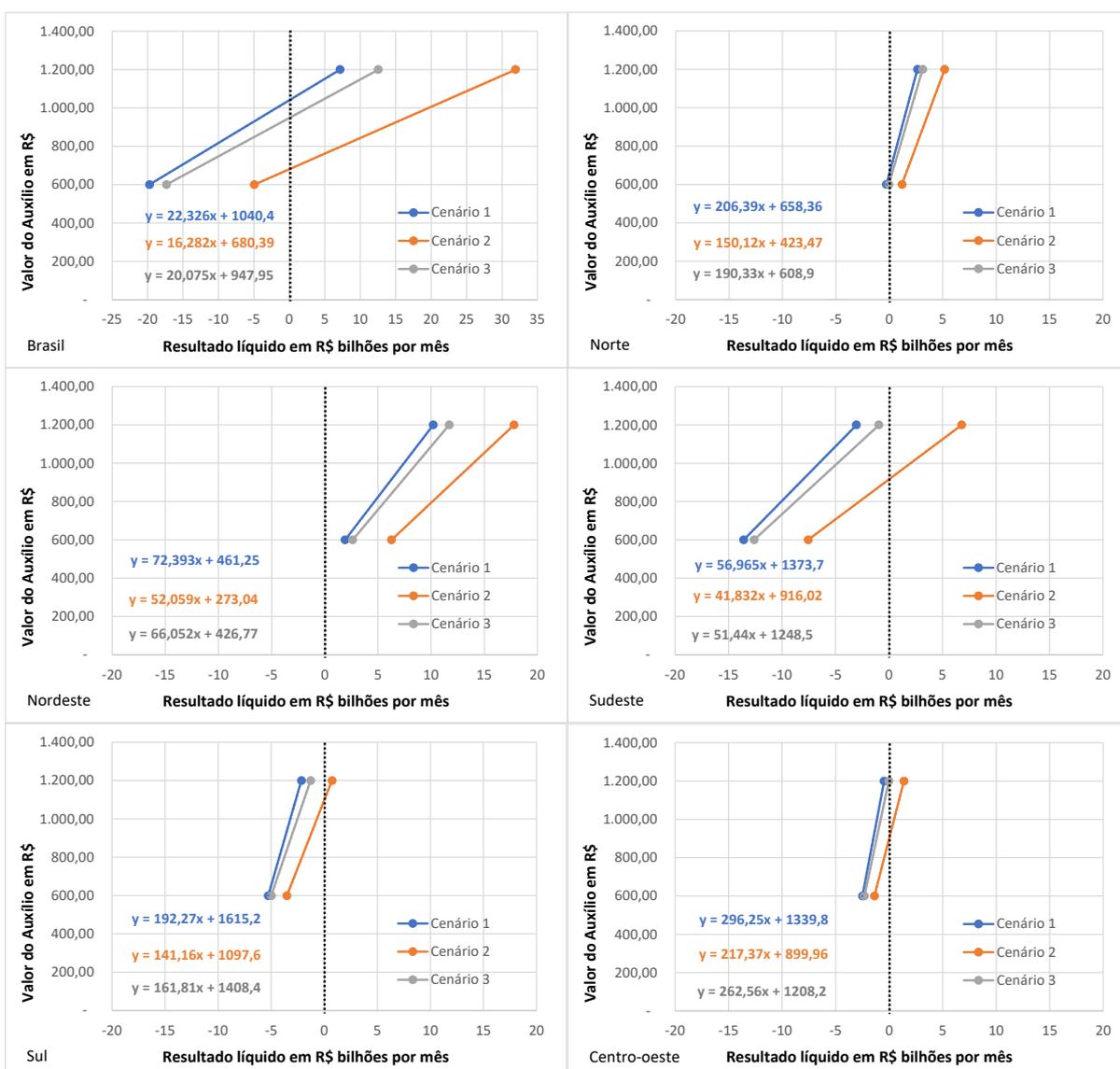
Primeiramente, deve-se ter em conta que, para cada simulação, existe um valor para o auxílio que não traz prejuízo nem ganho às pessoas do ponto de vista da sua massa de renda agregada. Para a média do Brasil, o valor do auxílio deveria ser R\$1.040,40 no Cenário 1. Nos Cenários 2 (potenciais beneficiários mais aqueles com cadastro inclusivo) e 3 (apenas CPF`s validados como elegíveis) seriam R\$680,39 e R\$947,95 respectivamente. No pior cenário, que combina a situação relativa aos beneficiários captados pela PNAD e um auxílio médio próximo ao mínimo definido pelo governo, as perdas em termos de massa de renda poderiam ser de aproximadamente R\$20 bilhões por mês. Nesse sentido, percebe-se que quanto maior for o auxílio médio, menor será a perda líquida em termos de renda agregada.

Outro ponto que merece destaque é que, para além das diferenças entre os distintos cenários, o efeito sobre a massa de renda dessas pessoas também é distinto entre as macrorregiões. Naquelas com rendimentos mais baixos, as regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), um auxílio médio próximo ao mínimo de R\$600,00 poderia suavizar as perdas na massa de renda da região e em alguns casos, como no Nordeste, esse valor produziria um efeito significativo e positivo em termos agregados de mais de R\$17 bilhões (Cenário 2 associado a um benefício próximo ao máximo de R\$1.200,00 definido em lei).

¹⁸ Observando o total de mais de 112,5 milhões de pedidos divulgados por DATAPREV (2020), essa estimativa pode ser considerada conservadora.

No entanto, em regiões mais ricas, esse quadro é mais complexo. Seriam necessários valores superiores ao valor máximo estipulado pelo governo (R\$1.200,00) para que as perdas fossem compensadas, em distintos cenários. Esses são os casos das regiões Sul e Sudeste¹⁹.

Gráfico 5 – Estimativa do resultado líquido sobre a massa de renda dos beneficiários informais, segundo valores do auxílio emergencial em R\$ bilhões segundo macrorregião, Brasil, 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

Dado que, quanto maior for o benefício, menor é a perda, caso o auxílio seja superior ao valor que anula o efeito perda de renda, então o programa, não apenas cumpriria uma função de

¹⁹ Observar que algumas retas se posicionam, completamente, à esquerda da linha vertical pontilhada que estabelece os pontos que representam perda líquida nula, os valores devem superar o auxílio máximo para haver compensação de perda para a massa de renda.

amortecer a queda da renda como, também, poderia dar um impulso ao consumo dos mais vulneráveis por bens e serviços essenciais. Isso, em um contexto de distanciamento social em que se pressupõe a relativa manutenção da demanda por bens e serviços essenciais, garantiria relativo fôlego para a economia, além de minorar as mazelas de uma crise tão grave²⁰. Essa distinção está relacionada às diferentes estruturas de remuneração das economias locais e sua distribuição de renda.

As projeções aqui elaboradas auxiliam no entendimento do efeito agregado, mas não permitem uma avaliação mais ampla do efeito redistributivo que esses programas provocarão no contexto crise do novo coronavírus.

A hipótese de que esses programas, pela forma como foram desenhados, tanto para formais quanto para informais, proporcionariam uma melhora da distribuição pessoal da renda, à medida que muitos passariam a receber o mesmo valor, diminuindo as distâncias entre seus beneficiários, deve ser checada.

De fato, como os programas foram pensados para proteger os trabalhadores de renda mais baixa, pode-se considerar a possibilidade do surgimento de um efeito de redução da desigualdade. Porém, com algumas diferenças entre eles. Primeiro, o auxílio para os formais pode reduzir as desigualdades de renda, pois possibilitaria perdas menores para aqueles com rendimentos menores. Já o auxílio dos informais poderia reduzir a desigualdade de renda pois tenderia a elevar a renda daqueles com remuneração mais baixa ou sem renda (beneficiários do PBF e desempregados, respectivamente) e reduzir a renda daqueles com maiores rendimentos (os conta-própria e os sem carteira).

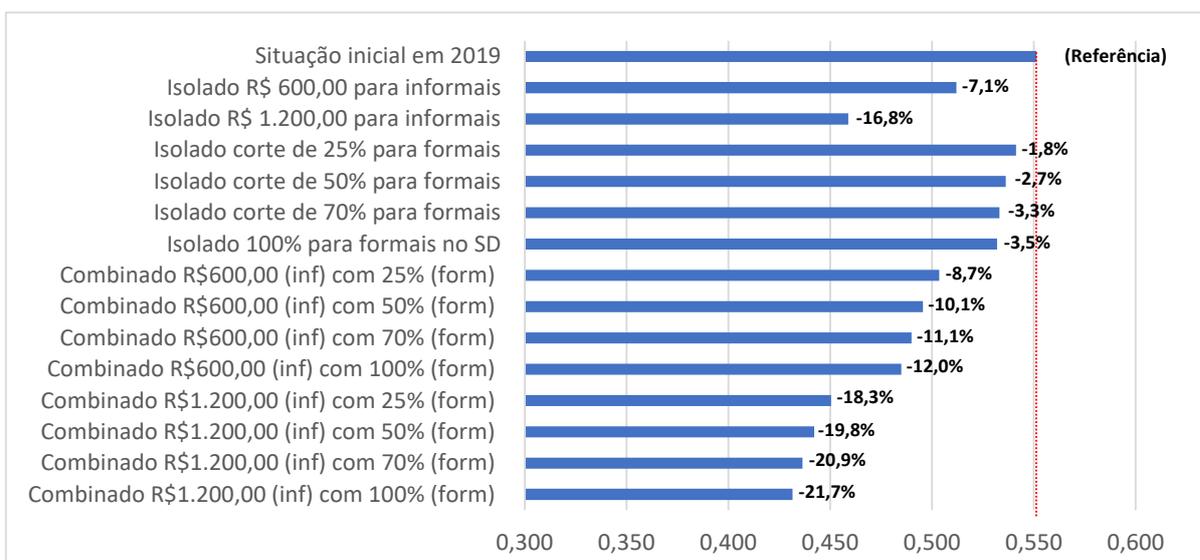
Em outras palavras, a desigualdade poderia cair em decorrência da perda relativamente maior para os trabalhadores de maior remuneração vis-à-vis ao que ocorreria com os de menores rendimentos (caso dos formais), ou porque a população da parcela inferior da distribuição veria sua renda aumentar enquanto a parcela superior veria a sua cair (caso dos informais). Isso porque o auxílio é fixado em um valor relativamente baixo, frente ao rendimento médio do público alvo.

Para testar essas hipóteses, foram feitas algumas simulações para avaliar os efeitos isolados e combinados para o índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* a partir da renda de todas as fontes. Traçaram-se diversos cenários em que formais e informais receberiam os auxílios previstos nas Medidas Provisórias de nº 936 (formais) e nº 937 (informais). Para os primeiros

²⁰ A esse respeito do consumo essencial e da garantia de liquidez para os mais vulneráveis, ver Backer et al (2020).

os auxílios seriam proporcionais ao seguro-desemprego, como define a MP específica, e, para os segundos, os auxílios assumiriam o valor de R\$600,00²¹ a R\$1.200,00. Os efeitos dependem da combinação entre as possibilidades para os dois públicos-alvos. A depender dos cenários definidos, os impactos para o índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* é distinto. Essa simulação está baseada integralmente nos microdados da PNAD anual de 2019²².

Gráfico 6 — Estimativa dos efeitos dos programas emergenciais de auxílio monetário (formais e informais) para a concentração do rendimento efetivo domiciliar *per capita* (índice de Gini) a partir de distintos cenários durante a pandemia da Covid-19, Brasil, 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

As estimativas apontam que, para a maioria dos cenários propostos, a hipótese de que haveria uma redução da concentração de renda, em termos pessoais, confirma-se. Mas, mais do que isso, os dados indicam que, no caso em que as empresas adotam a suspensão de contratos e o governo paga um auxílio de R\$1.200,00, como em um cenário hipotético de renda mínima para todos, o índice de Gini seria reduzido em 21,7% (Ver Gráfico 6).

Porém, uma ressalva é necessária. Pode haver uma superestimação dos efeitos sobre a desigualdade, uma vez que não se pode, na PNAD, fazer uma distinção entre pequenos e grandes estabelecimentos para trabalhadores formais. Isso porque não se considera o ônus de

²¹ Na realidade o valor é ligeiramente superior aos R\$600,00 por conta das mulheres chefes de família que recebem auxílios de R\$1.200,00.

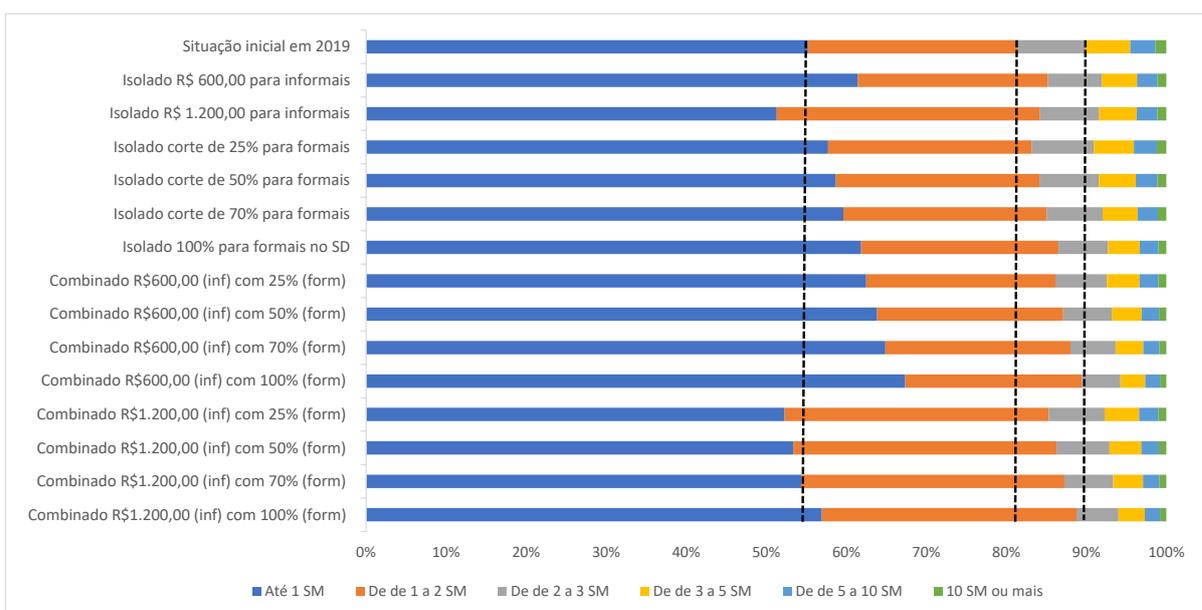
²² O público-alvo informal foi definido exatamente como o da simulação do efeito líquido para a massa de renda desse segmento. Já, para o cálculo dos auxílios para os formais, foram considerados os empregados do setor privado com registro em carteira, excluindo aqueles previstos em lei (MP nº 936), a exemplo dos funcionários públicos, utilizando-se a declaração de posição na ocupação da PNADC.

30% dos salários para as grandes empresas e o cenário 100% é próximo a uma situação de desligamento em massa, em que o Estado arca, via Tesouro, com a totalidade da massa de renda baseada nos valores do seguro-desemprego.

Ademais, contrariamente ao que se observou nas duas primeiras décadas do século XXI, uma queda da desigualdade associada a uma melhora generalizada em todos os estratos de renda com relativa vantagem para os de menor renda e para os estratos intermediários, o que se projeta para a concentração de renda em plena pandemia, a partir dos auxílios emergenciais, é um conjunto de situações em que se observa uma redução do índice de Gini associada a um nivelamento da população em torno da pobreza. Ou seja, um achatamento dos rendimentos da classe trabalhadora, especialmente dos estratos intermediários e superiores.

Para testar essa hipótese, os mesmos cenários propostos, que dão origem a distintos rendimentos domiciliares *per capita*, uma vez que os membros dos domicílios passaram a não mais receber sua renda efetiva e sim o auxílio previsto pelos programas, foram projetados para se avaliar a nova distribuição da população segundo faixas de salários mínimos, um critério estático, que não depende do ordenamento dos indivíduos para a definição dos estratos de renda (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7 — Estimativa dos efeitos dos programas emergenciais de auxílio monetário (formais e informais) para a distribuição da população segundo faixas de salários mínimos a partir de distintos cenários para o rendimento domiciliar *per capita* durante a pandemia da Covid-19, Brasil, 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

Nesses possíveis cenários, o que poderia ocorrer seria o achatamento das classes médias, a partir de uma redução da participação da população nas faixas superiores a 5 salários mínimos e um aumento do peso relativo de pessoas nas faixas de até dois salários mínimos. A redução relativamente maior da renda da parcela superior, combinada a uma melhora na base da distribuição, ainda que essa parcela da população não melhore o suficiente para ascender nos estratos de renda, fariam com que a população se concentrasse, ainda mais, nas faixas de até três salários mínimos *per capita*, em qualquer cenário, especialmente quando os auxílios ficam próximos ao mínimo no caso dos informais e os formais têm seus contratos de trabalho suspensos.

Em outras palavras, a possível melhoria da distribuição pessoal da renda caminhará *pari passu* a um achatamento da estrutura de renda, configurando um nivelamento por baixo, em torno das camadas mais pobres, impondo aos estratos intermediários a mesma condição monetária, observada para os de menor renda, isto é, uma condição que é a realidade de parcela expressiva da população brasileira.

De modo geral, considerando o comportamento cíclico da dinâmica da atividade econômica e seus efeitos distributivos, somado à desproporção de força que envolve a relação capital/trabalho em situações de crise e a maior possibilidade de preservação dos lucros em detrimento dos salários, é razoável afirmar-se que as perdas expressivas estimadas, em termos agregados, para a massa de renda da classe trabalhadora formal e informal provoquem uma piora da distribuição funcional de renda. Um elemento que poderia reforçar essa argumentação é a desproporção dos recursos destinados pelo governo para assegurar liquidez à economia e ao sistema financeiro e viabilizar crédito para as empresas, vis-à-vis àqueles que pretendem proteger o emprego e a renda²³.

Por fim, deve-se ter clara a possível existência, nesse momento de crise do novo coronavírus, de dois possíveis fenômenos: 1) os programas, apesar de suavizarem as perdas e implicarem uma melhor distribuição pessoal da renda, certamente, levarão a um empobrecimento e achatamento da classe trabalhadora (informais e MEI's com rendimento acima do auxílio médio) e formais com rendimentos maiores que um salário mínimo; 2) ao reduzirem a massa de renda dos trabalhadores e privilegiarem a preservação dos lucros das empresas com redução de seus custos trabalhistas, poderão levar a uma piora da distribuição funcional da renda, ampliando a parcela dos lucros na Renda Nacional, em um momento em que essa está caindo.

²³ Ver Campos Neto (2020).

Nessa crise, o que se sabe por certo é que uma expressiva parcela da população, anteriormente ocupada na força de trabalho, vem sofrendo com a perda de emprego e renda. Tanto para os informais que perderam sua atividade diária, ou para os formais, que tiveram seu salário e sua jornada de trabalho reduzidos ou seu contrato de trabalho suspenso, a realidade é uma só: a perda enquanto classe da sua renda agregada e seu poder de barganha, já reduzido pela Reforma Trabalhista de 2017²⁴. A situação fica mais grave à medida que a burocracia e a morosidade política impedem o acesso desses trabalhadores aos auxílios emergenciais e o sistema de proteção social, especialmente o de saúde, entra em colapso.

5. Considerações Finais

O quadro mais recente da distribuição de renda corrente no Brasil reforça a expressiva desigualdade socioeconômica no país, agravada pela crise econômica iniciada em 2015 e pela lenta recuperação pós 2017.

A crise do coronavírus no Brasil expôs a realidade de uma sociedade histórica e estruturalmente desigual, onde os 10% mais pobres se apropriam de apenas 1% da massa de renda corrente e a renda domiciliar *per capita* dos 10% mais ricos é aproximadamente 62 vezes a dos 10% mais pobres.

Nesse contexto da crise sanitária, econômica e social, provocada pela disseminação da Covid-19 no início de 2020, a queda da atividade econômica decorrente das necessárias medidas de isolamento social impôs: a) perdas expressivas às empresas, em especial às de micro e pequeno portes, e, principalmente, à classe trabalhadora, que viu reduzir abruptamente seus empregos e sua renda; e b) a necessidade de uma efetiva atuação do Estado para preservar a renda, os empregos e dar suporte às populações mais vulneráveis.

Se, por um lado, a pandemia e as medidas de isolamento social, ao obrigarem as famílias a se manterem em casa para salvar vidas e evitar a disseminação da doença, expuseram desigualdades sociais, como é o caso do acesso à água limpa para lavar as mãos, por outro, revelaram não só a estrutural e histórica desigualdade no país, mas, também, a fragilidade das famílias quanto ao acesso à renda corrente, que garante o consumo de bens de primeira necessidade.

O aparato de políticas sociais de transferência de renda, fortalecido nas últimas décadas, mostrou-se um colchão amortecedor para os estratos inferiores da distribuição, ao garantir uma

²⁴ Ver Trovão e Araújo (2018).

relativa sustentação da renda dos domicílios brasileiros mais pobres durante a crise, o que tem impedido um caos social generalizado ainda maior.

Embora fundamental, esse aparato de proteção social mostrou-se insuficiente para equacionar os problemas que essa crise provocou. A pressão popular e o apelo de distintos setores da sociedade levaram o governo a lançar planos emergenciais para preservar empregos e a renda do trabalho.

Os auxílios emergenciais, pela forma como foram pensados, sua limitação em termos de volume de recursos, a demora de efetivação e os entraves burocráticos, têm se mostrado insuficientes para a preservação dos empregos e a sustentação da renda.

Os dados disponíveis e as projeções para o futuro próximo sugerem quatro possíveis tendências: 1) a maior concentração de pessoas na base da estrutura de renda e sua renda média relativamente menor farão com que as macrorregiões mais pobres sejam menos impactadas, caso os auxílios, de fato, cheguem ao público alvo; 2) ao reduzir as perdas de renda para os trabalhadores formais de menor rendimento e elevar a renda da população mais vulnerável (beneficiários do PBF e desocupados) aos programas propostos poderão levar a uma melhora da distribuição pessoal da renda corrente, porém, às custas do empobrecimento dos trabalhadores de estratos intermediários e superiores da distribuição de renda; 3) o achatamento da classe trabalhadora poderá levar a uma piora da distribuição funcional da renda, ao passo que os auxílios monetários não evitam, como poderiam, a queda do nível de atividade econômica, da massa de renda e consumo agregado por bens essenciais; 4) as simulações propostas demonstram que as perdas para a renda agregada da classe trabalhadora tendem a ser inversamente proporcionais ao valor do auxílio e se manifestarão de maneira diferenciada nas macrorregiões brasileiras.

A estrutural desigualdade regional de renda corrente no país tende a corroborar essa última tendência. O fato de regiões como o Norte e o Nordeste apresentarem uma elevada concentração de pessoas nos estratos inferiores da distribuição permite que essas regiões sejam menos afetadas pela crise: 1) porque os auxílios emergenciais possibilitam uma relativa sustentação da renda dos mais pobres; e 2) porque concentram um volume relativamente maior de recursos oriundos da proteção, proporcional à concentração da população mais pobre nessas regiões.

Ademais, mais do que o desenho dos programas, que buscam penalizar menos os trabalhadores dos estratos inferiores, é existência de uma expressiva desigualdade de renda que faz com que o auxílio penalize com mais intensidade os estratos intermediários e superiores. Isso decorre do

problema estrutural da condição desigual da distribuição de renda corrente. A adoção de um mesmo programa emergencial, com auxílios em valores próximos ao rendimento médio (um salário mínimo *per capita*) em sociedades/regiões com concentrações de renda completamente diferentes, terão impactos distintos, especialmente para os estratos intermediários e superiores. Numa sociedade mais desigual, esses estratos tenderão a perder relativamente mais. As simulações aqui realizadas corroboram esse argumento.

A crise pode, de fato, proporcionar uma redução da desigualdade entre as regiões; porém, o sentido de determinação desse movimento é dado pela realidade que impõe que a diminuição da desigualdade inter-regional assuma uma forma espúria, em que a aproximação se deve a que uns perdem mais que outros.

A grande maioria da população afetada não dispõe de riqueza acumulada, pois tende a gastar todo o rendimento que aufera em bens de consumo básico, como alimentos. Portanto, o impacto negativo sobre a massa de renda tenderá a contribuir para a redução do consumo agregado de bens essenciais, acentuando a crise econômica.

Para compreender esse movimento, é relevante que se faça uma distinção entre o rendimento oriundo da Proteção Social e aquele do Mercado de Trabalho. Os auxílios emergenciais têm como objetivo equacionar os desafios individuais do ponto de vista da renda perdida no âmbito do mercado de trabalho. No entanto, essa pandemia tem revelado que a estratégia mais adequada para o seu enfrentamento é a realizada pelas famílias, que precisam ficar isoladas, em seus domicílios. Apesar de se reconhecer a importância dos rendimentos do trabalho para composição da renda domiciliar, os recursos que protegem individualmente os trabalhadores podem se mostrar limitados para a proteção da família como um todo.

Como se tentou demonstrar, os recursos destinados à proteção social, que privilegiam a família, como é o caso do Bolsa Família, fazem chegar à mão da mulher responsável um benefício com a potencialidade de sustentar, não só a renda, como o consumo agregado de bens essenciais, de primeira necessidade nos momentos de crise para todos os membros da família.

De modo bastante claro, objetivo deveria ser, nesse contexto de pandemia, em que a solução passa por uma resposta familiar, proteger a família e a renda domiciliar. A atuação do Estado deveria focar os mecanismos de proteção social às famílias e os auxílios serem desenhados para a manutenção da renda domiciliar, em valores próximos a um salário-mínimo *per capita*. Uma cobertura ampla para a totalidade da sociedade dependeria da estrutura/composição familiar.

Se o desafio é proteger a família, mantendo todos os seus membros em casa, uma estratégia voltada para essa seria mais adequada.

No atual contexto, a queda da renda e o aumento do desemprego, associados a programas emergenciais insuficientes, o consumo em queda de uma já fragilizada população em termos monetários e de saúde, fará com que uma possível recuperação da crise seja mais lenta e dolorosa do que seria no caso de uma atuação mais abrangente do governo.

De concreto, tem-se que milhões de brasileiros sofrerão com essa crise e o nivelamento pela pobreza da classe trabalhadora a ela associado. Ademais, a ausência de programas mais robustos de proteção às famílias por parte do governo brasileiro e o achatamento da classe trabalhadora, associados ao aumento da extensão da pobreza, podem implicar um caminho ainda mais longo para se alcançar uma sociedade mais justa no futuro pós-pandemia.

6. Bibliografia

Araújo, J. B. (2017) Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

Baker, S.R.; Farrokhnia, R. A.; Meyer, S.; Pagel, M.; Yannelis, C. (2020) Income, Liquidity, and the Consumption Response to the 2020 Economic Stimulus Payments. NBER Working Paper No. 27097, May 2020.

Brasil (2013) Resolução do conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT nº 707 de 10.01.2013. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-codefat-707-2013.htm>>

Brasil (2020a) Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm>

Brasil (2020b) Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>

Brasil (2020c) Portaria nº 914, de 13 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-914-de-13-de-janeiro-de-2020-237937443>>

Brasil (2020d) Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv937.htm>

Brasil (2020e) Medida Provisória nº 956, de 29 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv956.htm>

Brasil (2020f) Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm>

Campello, T. e Neri, M. C. (org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

Campos Neto, R. (2020) Medidas de combate aos efeitos da covid-19. Coletiva De Imprensa. 23 de março de 2020. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RCN_Coletiva%2023.3.2020.pdf>

CIELO (2020) Impacto do COVID-19 no Varejo Brasileiro. Quarta-feira, 06 de maio de 2020. Disponível em: < <https://www.cielo.com.br/boletim-cielo-varejo/>>

Cowell, F. (2000), Measurement of inequality, ch. 02, p. 87-166 in Atkinson, A.B. and Bourguignon, F. eds., Handbook of Income Distribution, vol. 1, Elsevier.

DATAPREV (2020) Auxílio Emergencial: mais 8,3 milhões de CPFs são considerados elegíveis. Disponível em: <<http://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-mais-83-milhoes-de-cpfs-sao-considerados-elegiveis>>

Dedecca, C. S.; Trovão, C.J.B.M.; Souza, L.F. (2014). Desenvolvimento e equidade: Desafios do crescimento brasileiro. Novos estudos CEBRAP, (98), 23-41.

DIEESE (2020) Salário Mínimo: pela manutenção da valorização! Nota técnica nº 128. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec218SalarioMinimo.html>>

Hoffmann, R.; Jesus, J.G.; Almeida, S.S.P. (2018) A distribuição da renda no Brasil conforme a PNAD: 1995-2017. Texto para Discussão nº 45 do IEPE/Casa das Garças, out./2018.

Hartl, T.; Wälde, K.; Weber, E. (2020) Measuring the impact of the German public shutdown on the spread of Covid-19. Covid Economics. VETTED AND REAL-TIME PAPERS. Issue 1, 3 April 2020.

ILO (2020a) COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges. ILO Brief, 7 May 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf>

ILO (2020b) COVID-19 and the world of work. Third edition. Updated estimates and analysis. ILO Monitor, 29 April 2020. Disponível em: <

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf>

Inoue, H, and Y Todo (2020), "The Propagation of the Economic Impact through Supply Chains: The Case of a Mega-City Lockdown against the Spread of Covid-19", Covid Economics: A Real-Time Journal 2, 8 April.

Kalecki, M. (1943), Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, 14: 322-330.

Kalecki, M. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Oxford Economics (2020) *World Economic Prospects*. April 2020

Signor, D, Kim, J, Tebaldi, E. (2019) Persistence and determinants of income inequality: The Brazilian case. *Rev Dev Econ*. 2019; 23: 1748– 1767.

Souza, P.H.G.F. (2016) *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese de Doutorado. Brasília, setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2017/Teses-Premiadas/Sociologia-Pedro-Herculano-Guimaraes-Ferreira-de-Souza.PDF>>

Summa, R. (2014) *Mercado de trabalho e a evolução dos salários no Brasil*. Texto para Discussão nº 13 - UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2014/TD_IE_013_2014_SUMMA.pdf>

Trovão, C.J.B.M.; Araújo, J. B. (2019) Mercado de trabalho formal no Nordeste: uma análise do período 2004-2017. *REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE*, v. 50, p. 23-45, 2019.

Trovão, C.J.B.M.; Araújo, J. B. (2018) Transformations in the labor market and the Brazilian experience after labor reform of 2017. *Research, Society and Development*, Itabira, v. 7, n. 12, nov, 2018. Disponível em: <<https://rsd.unifei.edu.br/index.php/rsd/article/view/639>>.

UNDESA (2020) *World Economic Situation And Prospects: April 2020 Briefing*, No. 136. 1 April 2020

Welle et al (2020) *Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial*. Nota do Cecon no 11 de abril de 2020. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>