

IPECE Informe

Nº 197 – Dezembro/2021

Programas Sociais: Cobertura domiciliar antes e durante o começo da Pandemia

IPECE INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Secretário (respondendo)

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Secretário Executivo de

Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário Executivo de

Planejamento e Gestão Interna

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Secretário Executivo de

Gestão

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

IPECE Informe – Nº 197 – Dezembro/2021

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Elaboração:

Raquel da Silva Sales (Assessora Técnica)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo
Cambéba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
www.ipece.ce.gov.br

Sobre o IPECE Informe

A Série **IPECE Informe**, disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), visa divulgar análises técnicas sobre temas relevantes de forma objetiva. Com esse documento, o Instituto busca promover debates sobre assuntos de interesse da sociedade, de um modo geral, abrindo espaço para realização de futuros estudos.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE 2021

IPECE informe / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2021

ISSN: 2594-8717

1. Programas Sociais. 2. Renda. 3. Pobreza . 4. Aspectos Sociais. 5. Bolsa Família.

Nesta Edição

Os resultados do presente informe mostram o comportamento dos domicílios cearenses de 2012 a 2019 (período antes da pandemia da COVID-19) e 2020 (primeiro ano da pandemia) em relação ao recebimento de transferências de renda de programas sociais. Dos 2,9 milhões de domicílios no Estado em 2020, 13,2% tiveram recebimento de rendimento de programa social -Bolsa Família, 5,2% do BPC- Benefício de Prestação Continuada e 32,3% de outros programas sociais como por exemplo, o auxílio emergencial.

1. Introdução

Um dos principais desafios do Brasil é superar a pobreza de médio e longo prazo. As políticas de transferências de renda pelo poder público à parcela mais pobre vem sendo fundamental para combater a pobreza e a desigualdade, além de dinamizar as economias de regiões mais pobres. A constituição de 1988 ao instituir a Seguridade Social produziu importantes efeitos de transferência de renda para indivíduos e famílias, pois garantiu a cobertura via assistência social do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que destina um benefício monetário no valor de um salário mínimo a idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência que vivem em famílias com renda per capita de até ¼ de salário mínimo.

Outro exemplo, de programa Federal, que vem contribuindo para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, é o Programa Bolsa Família (PBF), instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, e convertido em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal Nº 10.836.

Em março de 2020, a *COVID-19* foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Desde então o Brasil começou a enfrentar e a viver num contexto de grave crise sanitária, econômica e social. Como medida para enfrentamento das consequências da pandemia da Covid-19 foi criada uma transferência de renda temporária pelo governo Federal instituída pela Lei 13.982 de 2 de abril de 2020, chamado Auxílio Emergencial (A.E). Vale salientar que os Estados e Municípios também passaram a adotar programas sociais próprios pra minimizar os efeitos da crise.

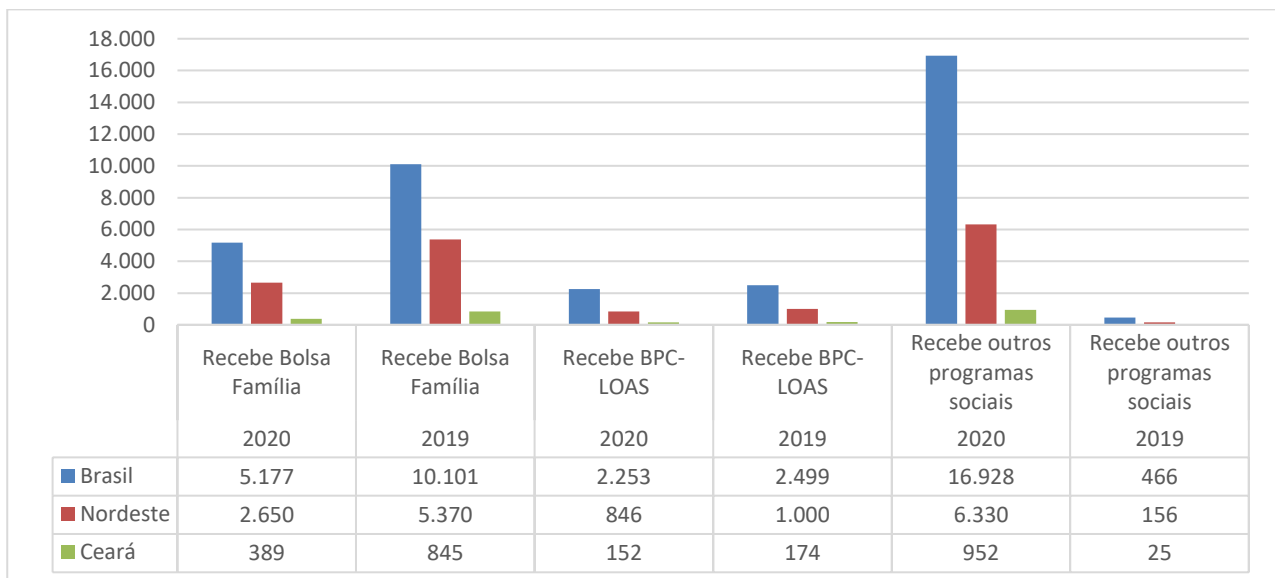
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE por meio de sua pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- PNAD Contínua lançou dia 19 de novembro dados dos domicílios particulares brasileiros por recebimento de programas sociais (PBF, BPC e outros).

Este informe tem como objetivo principal analisar a referida base de dados no item que trata do comportamento dos domicílios cearenses entre os anos de 2012 e 2019 (antes da pandemia da COVID-19) e 2020 (primeiro ano da pandemia). De um modo geral, assim como ocorreu no Brasil, de 2019 a 2020 houve queda na cobertura de domicílios com PBF em detrimento do aumento de outros programas sociais que incluiu o A.E. Dos 2,9 milhões de domicílios no Estado do Ceará em 2020, 13,2% tiveram recebimento de rendimento de programa social -Bolsa Família, 5,2% dos domicílios o BPC- Benefício de Prestação Continuada e 32,3% de outros programas sociais como o Auxilio Emergencial, por exemplo. Vale salientar, que além da adesão ao programa federal do A.E o Estado lançou diversos programas sociais para conter a crise que também serão elencados nesse informe.

2. Programas Sociais

O IBGE divulgou a cobertura domiciliar por recebimento do PBF, BPC e outros programas sociais (incluindo o A.E) pela PNAD contínua anual de 2020. No Brasil, quase 5,2 milhões de domicílios tinham pelo menos um morador que recebeu a transferência de renda do Programa Bolsa Família e quase 17 milhões receberam outros programas sociais, incluindo o Auxílio Emergencial em 2020. No Ceará, dos mais de 2,9 milhões de domicílios, 389 mil receberam o PBF (com a média de 3,9 moradores por domicílios), 152 mil receberam o BPC e 952 mil outros programas sociais como por exemplo, o Auxílio Emergencial. Em relação a 2019 o contingente de recebimento do PBF nas três esferas analisadas caiu em detrimento do surgimento do programa de transferência emergencial, que incorporou beneficiários do PBF e um público-alvo amplo que incluía, basicamente, trabalhadores informais e autônomos. Essa dinâmica é apresentada no Gráfico 2.1.

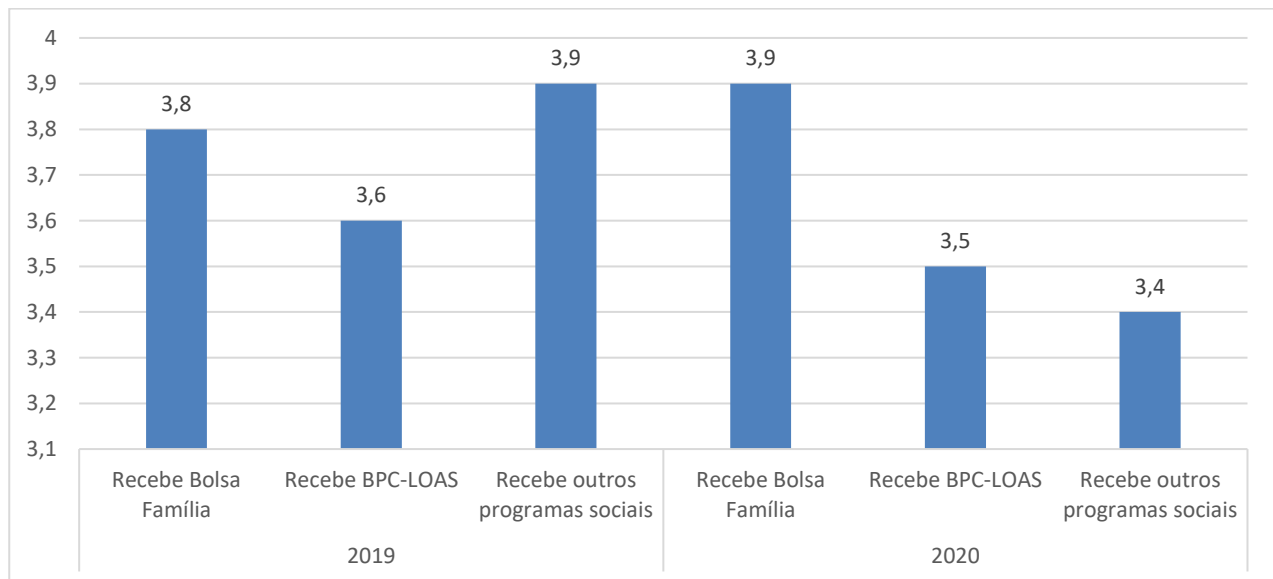
Gráfico 2.1: Número de domicílios que receberam rendimento de programas sociais (por mil) – Brasil, Nordeste e Ceará 2019 e 2020



Fonte: PNAD Contínua /IBGE. Elaboração própria.

O número médio de moradores por domicílio, por recebimento de rendimento de programa social e tipo de programa social no Ceará foi próximo de 4. Sendo que receberam PBF de 3,8 em 2019 e 3,9 em 2020 conforme mostra Gráfico 2. 2.

Gráfico 2.2: Número médio de moradores por domicílio, por recebimento de rendimento de programa social e tipo de programa social- Ceará 2019 e 2020



Fonte: PNAD Contínua /IBGE. Elaboração própria.

No comparativo com os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI¹, que aborda por número de famílias que receberam o PBF, temos que: em 12/2020, no Ceará, 1.085.050 famílias receberam a transferência de renda contra 1.014.628 na folha de pagamento de 12/2019. Já o número de idosos que receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 12/2020 foi de 106.916 contra 103.228 em 12/2019; e o número de Pessoas com deficiência (PCD) que receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi de 173.331 contra 172.566 em 12/2019.

2.1 Programa Bolsa Família-PBF

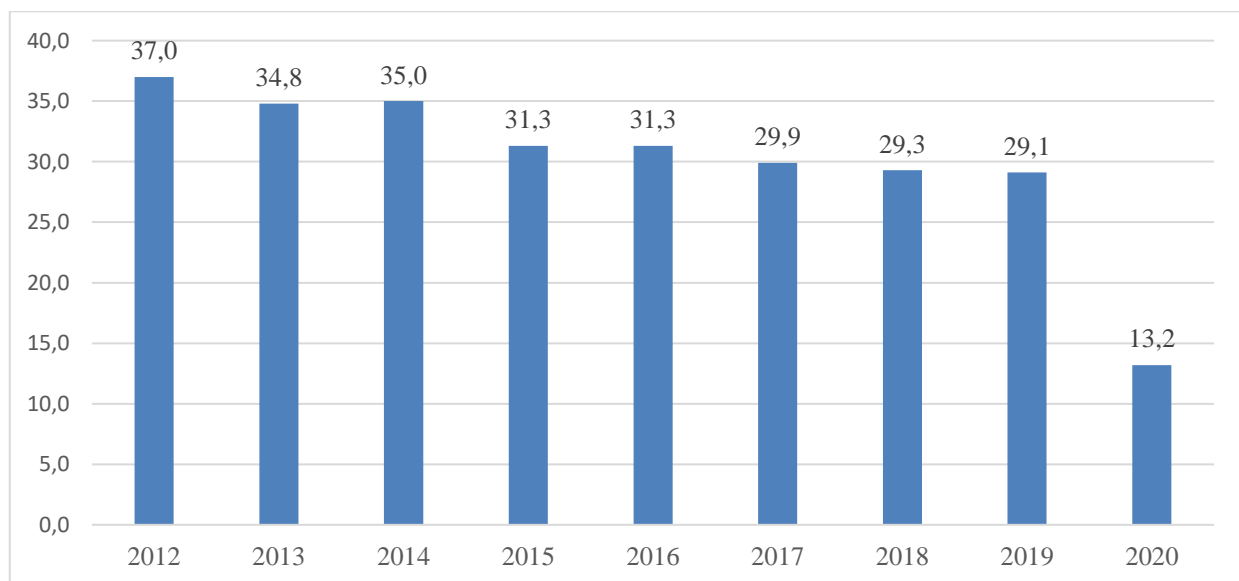
O Programa Bolsa Família (PBF) é o programa de transferência condicionada de renda, instituído pela Lei n.º 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209/2004. Segundo o relatório de avaliação² ciclo 2020 do Governo Federal, este programa é o maior do mundo em número absoluto

¹ Acesso em 22.11.2021 <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#>

² Relatório de avaliação -Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, ciclo 2020 disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio-de-avaliacao-cmag-2020-pbf>

de pessoas assistidas, compreendendo 13,2 milhões de famílias em janeiro de 2020, ou 41 milhões pessoas beneficiárias. Para receber o benefício, as famílias devem estar registradas no Cadastro Único para Programas Sociais. Desde maio de 2018 eram elegíveis as famílias³ cuja renda mensal por pessoa (per capita) fosse igual ou inferior a R\$ 89,00, ou famílias com renda per capita entre R\$89,01 e R\$178,00. Segundo os dados da PNAD C, a proporção de domicílios no Ceará que recebiam PBF vem caindo desde 2016 até 2020. Entre 2019 e 2020, no Ceará, caiu a proporção de domicílios que recebiam o Bolsa Família (de 29,1% para 13,2%), pois parte dos beneficiários passaram a receber o Auxílio Emergencial.

Gráfico 2.1.1: Percentual de domicílios no Ceará que receberam rendimento do Programa Bolsa Família, no total de domicílios particulares permanentes (%)

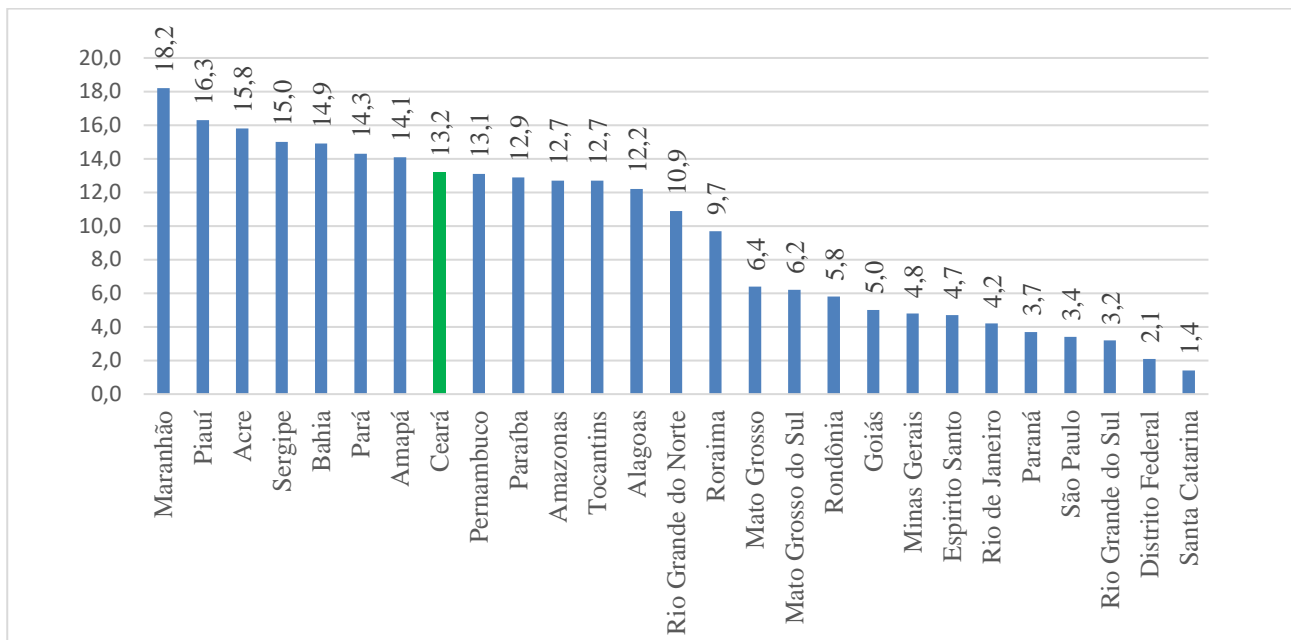


Fonte: PNAD Contínua /IBGE. Elaboração própria.

No comparativo com os demais Estados, o Ceará (13,2%) ocupou a oitava posição entre os Estados com maior número de domicílios que recebem PBF em 2020, e o quinto entre os Estados da região Nordeste, como ilustra o Gráfico 2.1.2.

³ Link decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018 https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16782572/do1-2018-06-01-decreto-n-9-396-de-30-de-maio-de-2018-16782568

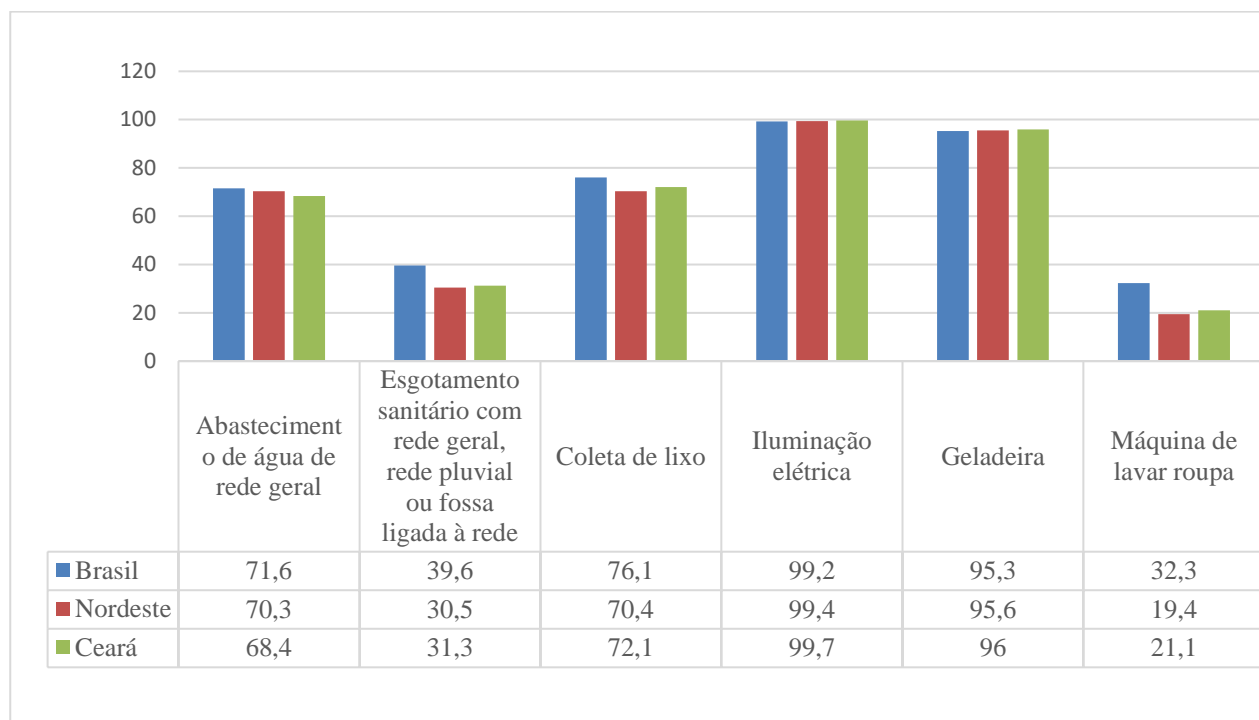
Gráfico 2.1.2: Percentual de domicílios que receberam rendimento do Programa Bolsa Família, no total de domicílios particulares permanentes (%) em 2020



Fonte: PNAD Contínua /IBGE. Elaboração própria.

Como forma de retratar a realidade das famílias e domicílios beneficiados por estes programas de transferência de renda, pode-se considerar as condições dos domicílios no que diz respeito a posse ou acesso a bens ou serviços. Nos domicílios em que algum morador recebeu rendimento do PBF em 2019, os dados da PNADC mostram que apesar da energia elétrica estar presente em quase todos, o esgotamento sanitário adequado não chega a 40% deles. A posse de geladeira, item importante para segurança alimentar, esteve em 96,0 % dos domicílios, enquanto de máquina de lavar, item ainda considerado caro para maioria das famílias, esteve em 21,1% no Ceará em 2019.

Gráfico 2.1.3: Domicílios em que algum morador do domicílio recebeu rendimento do Programa Bolsa Família, por posse ou acesso a bens ou serviços – Brasil, Nordeste e Ceará- 2019

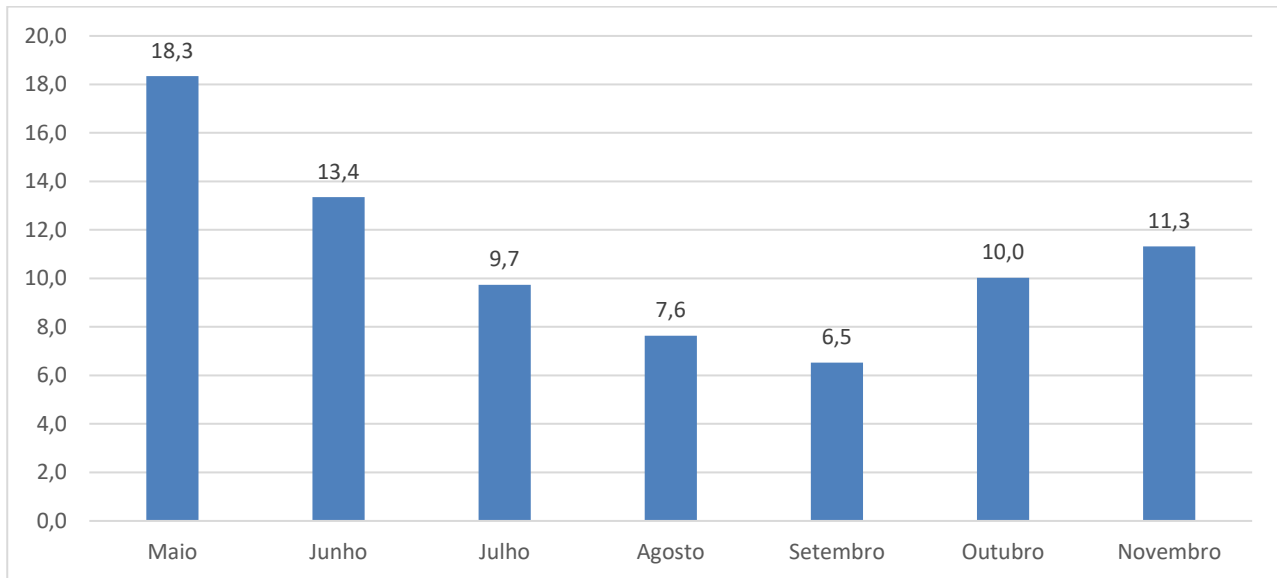


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração própria.

O IBGE, com o objetivo de mensurar o impacto da pandemia do coronavírus no mercado de trabalho brasileiro e na renda total da população, desenvolveu de forma temporária a PNAD COVID 19. Esta edição especial da coleta da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios teve início em 4 de maio de 2020, com entrevistas realizadas por telefone. Visando compor ao variável de rendimento domiciliar, o questionário pergunta se algum morador recebeu outros rendimentos não oriundos do trabalho, tais como: aposentadoria, BPC-LOAS, Bolsa Família, transferências do Auxílio Emergencial relacionado à COVID, seguro desemprego, aluguel e outros.

O gráfico a seguir mostra que a proporção de domicílios que recebeu transferência do PBF nos meses de maio a novembro de 2020. No Ceará, a cobertura passou de 18,3% em maio para 11,3% em novembro de 2020.

Gráfico 2.1.4: Distribuição Mensal dos domicílios particulares permanentes (%) que tinha alguém que recebeu Bolsa Família no Ceará em 2020



Fonte: PNAD Covid /IBGE. Elaboração própria.

Vale salientar que o PBF vinha melhorando sua focalização ao longo dos últimos anos e sendo capaz de reduzir a desigualdade de renda no país, conforme resultados de estudo recente do IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁴. Este por meio do Decreto nº 10.851, de 5 de novembro de 2021⁵, que alterou o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, e reajustou os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.

2.2. Benefício de Prestação Continuada-BPC

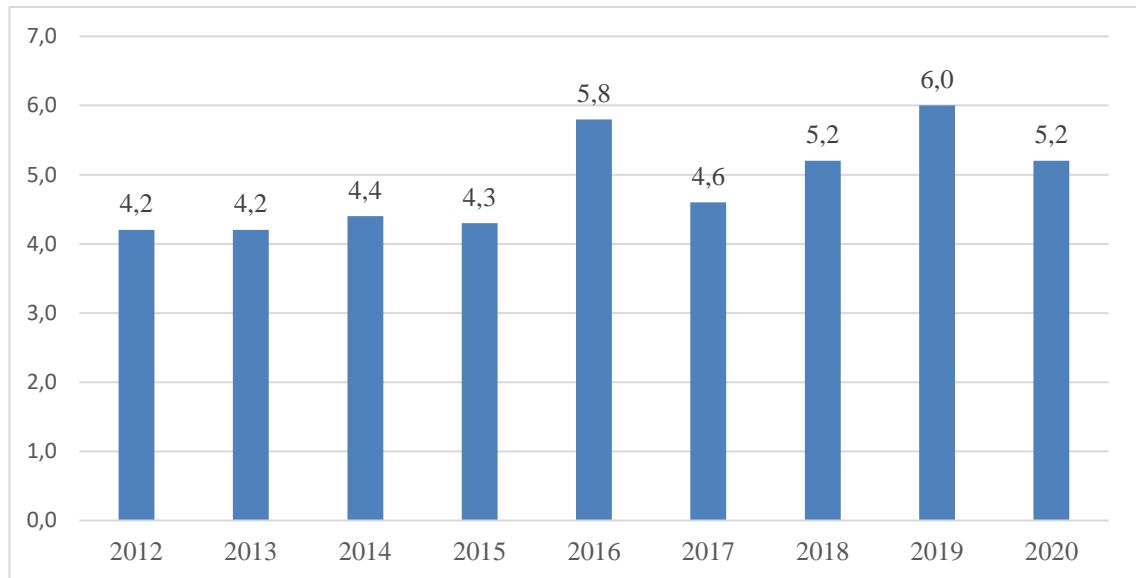
O percentual de domicílios que recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), destinado às pessoas com deficiência e aos idosos que não têm meios para se sustentar, caiu de 6,0% em 2019 para 5,2% em 2020 no Ceará. A queda pode ter diversas razões como por exemplo, além das saídas em razão de óbito, não comprovação de vida, que são regulares, também há saídas decorrentes de ações

⁴ Estudo IPEA -TD 2567 - A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Período 2012-2018, a Partir dos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35839

⁵ O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal **per capita** de até R\$ 200,00 (duzentos reais) e R\$ 100,00 (cem reais), respectivamente

de governança do Ministério da Cidadania, tais como superação do critério renda e não inscrição no Cadastro Único.

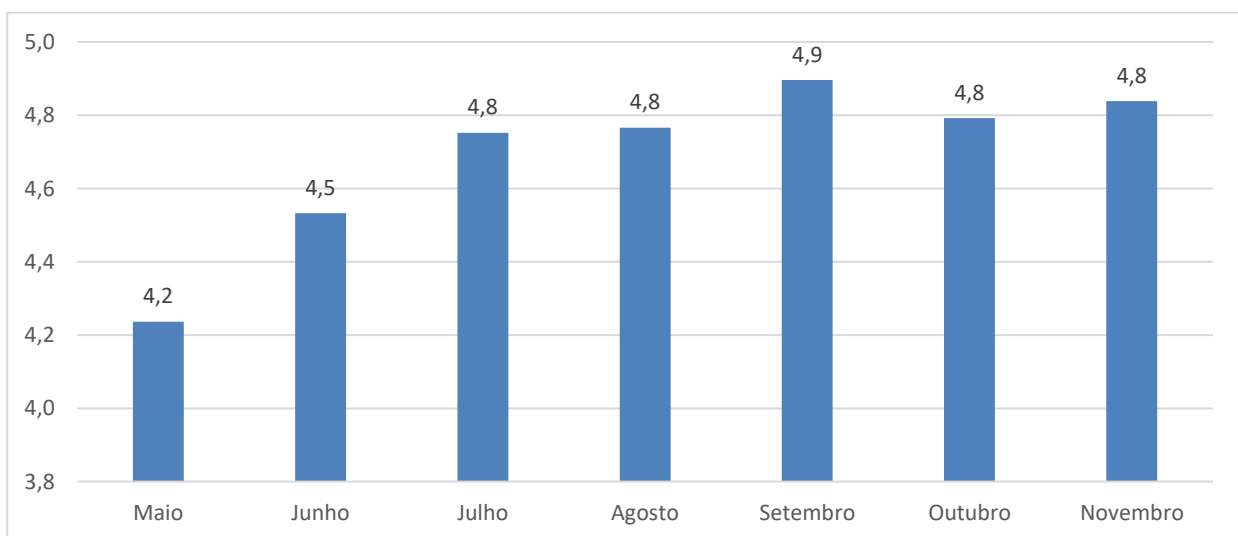
Gráfico 2.2.1: Percentual de domicílios no Ceará que receberam rendimento do Benefício de Prestação Continuada, no total de domicílios particulares permanentes (%)



Fonte: PNAD Contínua /IBGE. Elaboração própria.

O Gráfico 2.2.2 mostra a proporção de domicílios que receberam a transferência do BPC nos meses de maio a novembro de 2020, no Ceará. A cobertura passou de 4,2% em maio para 4,8%, em novembro de 2020.

Gráfico 2.2.2: Distribuição Mensal dos domicílios particulares permanentes (%) que tinha alguém que recebeu do Benefício de Prestação Continuada no Ceará em 2020



Fonte: PNAD Covid /IBGE. Elaboração própria.

2.3. Outros programas sociais

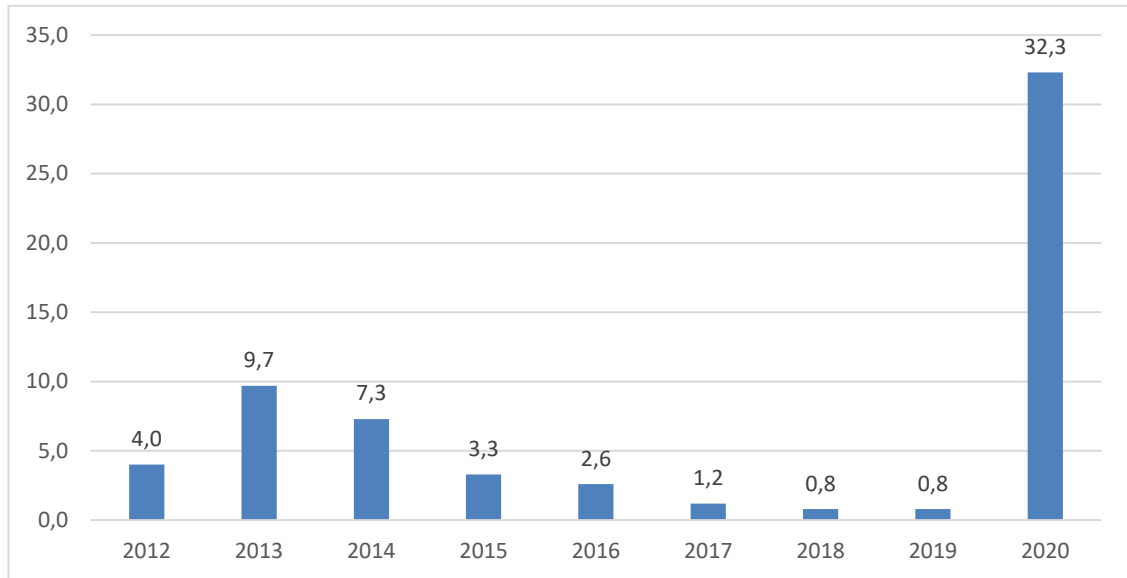
Afetados pela pandemia da COVID-19, vários países (como são os casos da Argentina, da Colômbia, do Chile e dos EUA), assim como no Brasil, anunciaram pacotes de contenção da crise que incluíram transferência de renda à população mais vulnerável. O Governo Brasileiro pressionado pelo Congresso Nacional decidiu em março de 2020 lançar o Auxílio Emergencial - A.E. Inicialmente o auxílio foi previsto para três meses, em três parcelas de R\$ 600 pagas a partir do mês de abril. No final de junho, o governo anunciou a prorrogação por mais dois pagamentos, totalizando cinco. Por sua vez, a Medida Provisória- MP nº 1.000/20206 publicada em 2 de setembro de 2020, fez outra prorrogação, mudando o valor e impondo regras mais duras para permanência dos beneficiários. Esta última prorrogação estendeu o benefício por mais quatro parcelas no valor de R\$ 300 (sendo cota dupla para mãe solo no valor de R\$600); e assim, o auxílio foi até dezembro de 2020, totalizando nove pagamentos.

Após três meses de suspensão entre janeiro e março de 2021, em decorrência de um novo agravamento da pandemia, com aumento de casos e morte por COVID-19, e a necessidade de novas medidas de distanciamento social e restrições à diversas atividades econômicas, o governo federal retomou em abril de 2021 o pagamento de uma nova versão do Auxílio Emergencial. Para o Auxílio Emergencial de 2021, foram mantidos os mesmos critérios de renda para acesso ao benefício. Sem a possibilidade de cadastros novos. Só quem recebeu a ajuda do governo Federal em dezembro de 2020 e continuava enquadrado nas condições foram contemplados no A.E 2021.

O gráfico a seguir mostra que, com o Auxílio Emergencial, em sua versão vigente no ano de, e portanto incluído no questionário da PNAD Contínua na categoria rendimentos de outros programas sociais, o percentual de domicílios no Ceará com este tipo de rendimento passou de 0,8% em 2019 para 32,3% em 2020.

⁶<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.000-de-2-de-setembro-de-2020-275657334>

Gráfico 2.3.1: Percentual de domicílios no Ceará que receberam rendimento de outros programas sociais, no total de domicílios particulares permanentes (%)

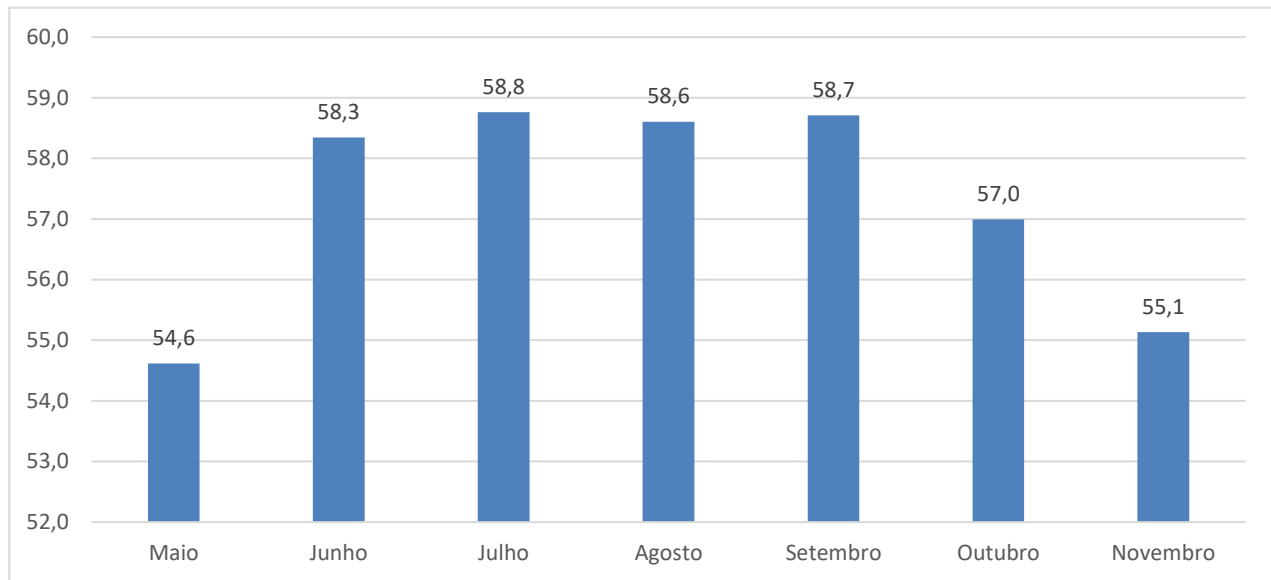


Fonte: PNAD Contínua/ IDRA/IBGE. Elaboração própria.

O Auxílio Emergencial se diferencia do Bolsa Família em dois principais aspectos, no valor (o A.E. é consideravelmente maior que o benefício médio do PBF) e no alcance (ele é muito maior, uma vez que o PBF é pago apenas para pessoas registradas no Cadastro Único). Ao englobar principalmente trabalhadores informais e autônomos, o auxílio foi além do número de pessoas registradas no Cadastro Único e alcançou um número consideravelmente maior de pessoas.

O Gráfico 2.3.2 mostra a proporção de domicílios cearenses que recebeu transferência do A.E nos meses de maio a novembro do primeiro ano da pandemia extraídos de outra base de dados do IBGE. A cobertura passou de 54,6% em maio, subiu em junho e julho, caiu em agosto, voltou a subir em setembro e depois apresentou dois meses de queda em outubro e novembro, chegando neste último mês a 55,1%.

Gráfico 2.3.2: Distribuição Mensal dos domicílios particulares permanentes (%) que tinha alguém que recebeu auxílio emergencial-A.E no Ceará em 2020



Fonte: PNAD Covid /IBGE. Elaboração própria.

3. Medidas de auxílio às famílias vulneráveis no enfrentamento ao coronavírus no Ceará

Como foi dito anteriormente a proporção de domicílios que recebeu renda de programas sociais, como o auxílio emergencial, saltou de 0,8%, em 2019, para 32,3% no Ceará. Particularmente no Ceará, além dos programas federais como PBF, PBC e A.E podemos citar a política Estadual do Cartão Mais Infância Ceará que é uma transferência de renda destinado para núcleos familiares cearenses com crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, escritas no Cadastro Único Para Programas Sociais (CadÚnico) que se enquadrem na situação de alta vulnerabilidade social.

Além deste programa vale salientar que em Abril de 2020, por conta dos agravamentos da pandemia, o Governador do Estado começou a anunciar⁷ vários outros programas sociais de transferência dando continuidade em 2021. Podemos citar os seguintes:

- ❖ Cartão Mais Infancia Ceará
 - ❖ Em 2020 – Antecipação do pagamento;
 - ❖ Em 2021 - Ampliação do programa (acréscimo do valor e no número de famílias atendidas),
- ❖ Valé Gás Social:

⁷ Para mais detalhes link <https://www.ceara.gov.br/acoes-de-apoio-as-familias-cearenses/>

1. Intituido pela Lei Estadual de nº 17.202, de 8 de abril de 2020 e regulamentado pelo Decreto Estadual Nº 33.546, de 21 de abril de 2020;
 2. Renovado por meio da Lei Estadual Nº 17.428 (de 23 de março de 2021), e regulamentado pelo decreto nº 34.008, de 29 de março de 2021;
 3. Em setembro 2021, tornou-se uma política pública permanente pela Lei Nº17.669, de 14 de setembro de 2021 regulamentada pelo Decreto Nº 34.259, de 23 de setembro de 2021.
- ❖ Auxílio Cesta Básica de R\$200,00 (para trabalhadores de transportes escolar e alternativo, ambulantes, feirantes, mototaxistas, taxistas, motoristas de aplicativos, bugreiros, guias de turismo e despachantes documentalistas);
 - ❖ Programa Auxílio-Catador;
 - ❖ Cartão vale alimentação para alunos da Rede Estadual de Ensino, no valor de R\$ 80,00;
 - ❖ Auxílio financeiro de R\$ 1.000 do Governo do Ceará para os profissionais do Setor de Eventos no valor (músicos, humoristas, técnicos de som, luz e imagem, artistas circenses, as pessoas que trabalham nos bastidores dos eventos).