

ESTUDO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE FOCALIZAÇÃO E EFICÁCIA A NÍVEL MUNICIPAL

Ecio de Farias Costa

Ph.D. em Economia pela University of Georgia (EUA). Instituição: Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Endereço Postal: Praça Professor Fleming, 77, Apto. 1001, Recife-PE, 52.050-180, Brasil. E-mail: ecio@yahoo.com

Marcelo Acioly dos Santos Freire

Bacharel em Ciências Econômicas (UFRPE). Instituição: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (SDEC-PE). Endereço Postal: Av. Rio Branco, 104, Bairro do Recife, Recife-PE, CEP: 50030-310. Email: mfreire.pe@gmail.com

Resumo

Este estudo apresenta uma análise de focalização e eficácia da aplicação do Programa de Auxílio Emergencial (PAE), instituído pela Lei 13.982 de Abril de 2020 da Presidência da República do Brasil, sobre os municípios brasileiros, com o objetivo de determinar se as pessoas, e os municípios onde moram, que têm menor renda, baixo IDH e alta vulnerabilidade, foco do programa, são beneficiados pelo PAE e se há eficácia. A metodologia é elaborada a partir do cruzamento de dados secundários, que caracterizam os municípios beneficiários pelo programa, com dados individuais, fornecidos pelo Ministério da Cidadania, sobre os benefícios pagos. A análise aponta para uma eficácia relevante e foco do programa em atender as pessoas que estão mais vulneráveis em municípios que mais precisam de um apoio emergencial. Os resultados mostram que o programa precisa de ajustes para atender municípios que não possuem acesso à internet bem como agências da Caixa Econômica Federal ou lotéricas, para potencializar ainda mais a eficácia do programa.

Palavras-Chave: Eficácia e Focalização; Programa de Auxílio Emergencial; Avaliação.

Abstract

This study shows a focus and efficacy analysis regarding the Programa de Auxílio Emergencial (PAE) application, created by the Law number 13,982 from april, 2020, by the Presidency of the Republic of Brazil, on Brazilian municipalities, with the objective of determining if people, and the municipalities where they live, that have lower income, low HDI and high vulnerability, the program's focus, are benefited by PAE and if there is efficacy. The methodology is elaborated by matching secondary data, that are used to characterize municipalities benefited by the program, with primary individual data, obtained with Ministério da Cidadania, on the paid benefits. The analysis points to a relevant efficacy and focus of the program in attaining the objective of supporting the most vulnerable people in municipalities that also need the most. Results show that the program needs improvements to support municipalities that do not have internet access as well as Caixa Econômica Federal bank stations or lotéricas in order to potentialize even further the program's efficacy.

Keywords: Efficacy and Focus; Programa de Auxílio Emergencial; Evaluation.

Classificação JEL: H12, H23, H53, H55.

Área de Submissão: Administração Pública.

Introdução

Em meio à pandemia do COVID-19, milhões de brasileiros ficaram em condições econômicas ainda mais difíceis. Os setores de comércio e serviços empregam muitos trabalhadores informais e tiveram suas atividades temporariamente encerradas. Os pequenos prestadores de serviços, comerciantes e toda a mão de obra informal envolvida ficaram, inicialmente, à margem de programas que pudessem ser ofertados pelo Governo. A "invisibilidade" dessas pessoas se tornou mais evidente, quando não foi possível identificar possíveis beneficiários de um programa de assistência emergencial para atender prestadores de serviços e comerciantes que atuam na informalidade. Após muitas cobranças políticas e evidências de queda de renda em pesquisas estatísticas, o Governo Federal lançou um programa abrangente de auxílio emergencial para atender toda a população mais vulnerável.

O Programa de Auxílio Emergencial (PAE) foi instituído pela Lei 13.982 em abril de 2020 (Imprensa Nacional, 2020a) e procurou atender inicialmente, com 3 parcelas iguais de R\$600,00 (e R\$ 1.200,00 para mulheres, chefes de família) pessoas que atendem determinadas características: Usuários do Bolsa Família; Usuários do Cadastro Único, que não contemplados pelo Bolsa Família; Solicitações por Aplicativo das pessoas que não tenham vínculo empregatício ou se enquadrem em pré-requisitos que apontem a situação de vulnerabilidade. Posteriormente, o PAE recebeu uma extensão de prazo para mais R\$1.200,00 em duas parcelas de R\$600,00, para os meses de julho e agosto de 2020, através do Decreto 10.412 em junho de 2020 (Imprensa Nacional, 2020b).

A importância desse programa transcende o objetivo traçado inicialmente e traz impactos que podem ser vislumbrados e mensurados para as regiões mais pobres do país. Este estudo apresenta uma análise da aplicação deste apoio sobre a população dos municípios que mais precisam destes recursos, usando como base de comparação os indicadores de renda, IDH, vulnerabilidade, PIB e outras variáveis importantes para análise da eficácia e focalização do PAE.

O artigo divide-se nesta introdução; metodologia e dados; análise dos impactos da eficácia e focalização sobre os municípios; e, conclusões.

Referencial Teórico

Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de uma política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular. Isso garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem desenvolvida para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível (IPEA, 2018a).

O desenho da política pública “envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos” (Howlett, 2014, p. 283-284). Esse desenho, orientado para avaliação, é composto por uma variedade de mecanismos explícitos e implícitos, dependendo das escolhas e das definições possíveis sobre a melhor forma de ação. Isso pressupõe responder a algumas

questões: o que é formulado, por quem, para quê, para quem e como. A formulação da política envolve um conjunto de instituições e atores na busca de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo envolvido em um problema específico. A implantação da ação pública compreende o uso de meios e mecanismos apropriados, promovendo resultados e cumprindo metas de acordo com os objetivos previstos no desenho original.

É de fundamental importância para a efetividade da política pública, isto é, que possa afetar imediatamente o problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo diferentes níveis de delimitação (IPEA, 2018a):

- i) a população como um todo inserida no problema a que se dirige a política;
- ii) a população que será elegível à política; e
- iii) a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

Uma pergunta que deve ser feita pelo gestor no processo de delimitação da população envolvida, conforme o diagnóstico realizado anteriormente para a identificação do problema, é a quem deve ser direcionada a política para que os seus efeitos tenham ação mais direta e imediata. Se a política não delimitar corretamente o seu público-alvo, aumentam as chances de efeitos indesejados nos incentivos dos diferentes atores da sociedade (ou agentes econômicos) serem promovidos pela política pública. Para maximizar os efeitos desejados e mitigar os efeitos indesejados da política, sugere-se levar em consideração os incentivos gerados, a localização e distribuição territorial, e a progressividade das políticas públicas (IPEA, 2018a).

No setor público, a eficácia mede a relação entre o efeito da ação, e os objetivos pretendidos. A capacidade de atingir o objetivo proposto. Já o problema da alocação eficiente precisa ser revisto, pois nem sempre a alocação mais eficiente será, também, a mais justa (IPEA, 2019b). Ao mesmo tempo, como já mencionado antes, os recursos são escassos e a eficiência precisa ser considerada. A efetividade é consequência de uma ação que traga resultados para a sociedade, então não adianta ser eficiente e/ou eficaz, mas não trazer efetividade na política pública. O impacto que isto traz para a sociedade é, portanto, a combinação destes três conceitos (Khandker, Koolwal e Samad, 2010).

Metodologia e Dados

Nesta seção do trabalho, um conjunto de técnicas são apresentadas no estudo da focalização e eficácia do PAE. A primeira seção apresenta uma análise descritiva das informações do PAE, observando os principais padrões de distribuição dos benefícios por municípios. Na segunda parte, o tamanho do PAE sobre o Produto Interno Bruto e da Massa de Rendimentos do Trabalho é estimado, uma vez que são dimensões sobre as quais o Auxílio Emergencial tem representatividade. Na terceira parte, verificou-se a focalização do PAE no que tange atingir as regiões mais pobres através de um conjunto de modelos econométricos para estimar a elasticidade do peso do PAE no PIB municipal em relação a indicadores de desenvolvimento econômico e social. Por fim, na quarta seção, o estudo aponta para dois aspectos que podem influenciar a eficácia do PAE: (1) acesso da população à internet, condição necessária de acesso ao auxílio, especialmente para os postulantes ao benefício que estão fora da cobertura do Cadastro Único e (2) capilaridade bancária, das instituições habilitadas para saque do benefício, condição essencial para o uso dos recursos.

Os dados sobre os beneficiários do Programa Auxílio Emergencial foram obtidos em resposta à solicitação à Lei de Acesso à Informação (LAI)¹ junto ao Ministério da Cidadania.

Os dados da Programa Auxílio Emergencial (PAE) são referentes aos benefícios concedidos até 22 de Abril de 2020, e estão disponibilizados em 3 categorias, conforme os parâmetros instituídos na Lei 13.982 em abril de 2020: (1) Usuários do Bolsa Família; (2) Usuários do Cadastro Único, que não contemplados pelo Bolsa Família; (3) Solicitações por Aplicativo. Além disso, a base de informações discrimina para os cadastros (2) e (3) o número de beneficiários com auxílio único (R\$ 600,00) e com auxílio duplo (R\$ 1.200,00), este último concedido para mulheres chefes de família, conforme o disposto na legislação (Imprensa Nacional, 2020a).

Os demais dados utilizados na pesquisa são referentes a indicadores de suporte para a análise proposta e são oriundos de diversas fontes de dados secundários, sempre procurando-se utilizar as pesquisas mais atualizadas disponíveis. O Quadro 1 apresenta as principais variáveis secundárias utilizadas, abrangência, período e fonte.

Quadro 1. Variáveis de Suporte para Análise da Eficácia do Programa, Abrangência e Ano.

Variável	Abrangência	Ano	Fonte
Índice de Desenvolvimento Humano ¹	Municipal	2010	PNUD
Índice de Vulnerabilidade Social ²	Municipal	2010	IPEA
Percentual da população vulnerável à pobreza ³	Municipal	2010	IPEA
Produto Interno Bruto ⁴	Municipal	2017	IBGE
Estabelecimentos da Caixa Econômica Federal e Agências Lotéricas ⁵	Municipal	2018	RAIS
Massa de Rendimentos do Trabalho ⁶	Estadual	2019	IBGE
Taxa de Utilização da Internet ⁷	Estadual	2018	IBGE

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das seguintes fontes: ¹PNUD (2020), ²IPEA (2020a), ³IPEA (2020b), ⁴IBGE (2020a), ⁵RAIS (2020), ⁶IBGE (2020c), ⁷IBGE (2020d).

DIMENSÃO ECONÔMICA

Para estimar a dimensão do PAE em relação ao PIB Municipal, o procedimento consistiu em fazer uma atualização do valor do PIB para valores nominais de 2019 (IBGE, 2020b) e posterior multiplicação pelo percentual de participação dos municípios no PIB municipal de 2017 (IBGE, 2020a).

$$\frac{PIB\ Municipal_{valor\ corrente\ 2019}}{PIB\ Nacional\ valor\ corrente\ 2017} = PIB\ Nacional_{valor\ corrente\ 2019} * \quad (1)$$

Os dados da massa de rendimentos do trabalho (IBGE, 2020c) estão em valores reais de 2019, não sendo, portanto, necessário fazer atualização monetária. Todavia, para estimar a dimensão do PAE em relação à massa de rendimentos anual, foi necessário converter o valor trimestral para o ano. A massa de rendimentos da Pesquisa Nacional de Amostra ao

¹ Número do protocolo: 71004002534202031.

Domicílios (PNAD) é uma média do valor do trimestre de referência. O procedimento realizado para converter em valor anual foi realizado mediante a multiplicação por 3 de cada trimestre e somados os dados dos 4 trimestres do ano de referência para obter a estimativa anual.

$$3 \text{ (2)} \quad \text{Massa de Rendimentos}_{2019} = \sum_{i=1}^N \frac{\text{Valor}}{\text{1}^{\text{º Trimestre}}} * 3 + \sum_{i=1}^N \frac{\text{Valor}}{\text{2}^{\text{º Trimestre}}} * 3 + \sum_{i=1}^N \frac{\text{Valor}}{\text{3}^{\text{º Trimestre}}} * 3 + \sum_{i=1}^N \frac{\text{Valor}}{\text{4}^{\text{º Trimestre}}} *$$

Onde N = número de estados brasileiros, perfazendo 26 estado e o Distrito Federal, no total.

FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

No âmbito de verificar se o PAE apresentou uma focalização regressiva em termos de qualidade de vida, isto é, se regiões menos desenvolvidas ou mais vulneráveis foram efetivamente mais beneficiadas, a pesquisa buscou verificar a elasticidade a partir de 3 modelos log-log através de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para verificar a elasticidade entre o tamanho do PAE sobre o PIB Municipal e indicadores socioeconômicos.

$$\text{Log PAE/PIB} = \beta_0 + \beta_1 \text{LogIVS2010}_{it} * + \epsilon \quad (3)$$

$$\text{Log PAE/PIB} = \beta_0 + \beta_1 \text{LogPopVulneravel2010}_{it} * + \epsilon \quad (4)$$

$$\text{Log PAE/PIB} = \beta_{0it} + \beta_1 \text{LogIDH2010}_{it} * + \epsilon \quad (5)$$

O subscrito i indica a localidade (município). O termo LogIVS2010 representa os dados municipais do Índice de Vulnerabilidade Social em 2010. O termo $\text{LogPopVulneravel2010}$ representa os dados municipais do percentual da população vulnerável à pobreza em 2010. E, por fim, o termo LogIDH2010 representa os dados municipais do IDH em 2010. Estes dados foram obtidos, conforme apresentados no Quadro 1.

EFICÁCIA DO PROGRAMA

Em relação aos aspectos de eficácia do programa, o estudo analisa dois fatores associados ao acesso e uso dos recursos: (1) a taxa de acesso a internet; e, (2) a capilaridade bancária da rede bancária credenciada a fornecer o saque imediato dos recursos em espécie. No primeiro momento, o acesso à internet é condição essencial de acesso ao cadastro digital da Caixa Econômica Federal, especificamente para os trabalhadores informais, trabalhadores autônomos, desempregados, desalentados e de toda a força de trabalho potencial, que está descoberta do Cadastro Único ou do Bolsa Família. Entretanto, estes dados aparecem apenas a nível estadual, permitindo apenas conclusões parciais sobre este aspecto. Por outro lado, os dados da rede bancária são disponibilizados para todos os municípios do Brasil, a partir do levantamento do número de estabelecimentos da Caixa Econômica Federal e Lotéricas (RAIS, 2020), mediante a seleção das seguintes atividades no código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAEs): (1) 64.23-9/00 – Caixas Econômicas Federais; e, (2) 82.99-7/06 – Casas Lotéricas. Os dados são relativos ao último período de tempo disponível,

podendo apresentar defasagem para o cenário atual. Neste sentido, o estudo é capaz de evidenciar a cobertura bancária em termos de beneficiários e valor monetário do PAE, permitindo observar regiões que não dispõem de agências e a dimensão do PAE em termos de PIB das localidades.

Resultados

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

O processo de cruzamento das informações utilizou o código do município do IBGE como variável-chave para cruzamento entre as respectivas bases de dados. A Tabela 1 apresenta uma estatística descritiva do cadastro do PAE, levando em consideração o número de beneficiários e o valor recebido para cada formato de acesso ao programa: Cadastro único (CadÚnico); Aplicativo (APP); e, Bolsa Família (BF). A relação de beneficiários que receberam R\$600,00 ou R\$1.200,00 também é apresentada, bem como o valor total de benefícios que foram concedidos até o dia de fornecimento desses dados (22 de abril de 2020), totalizando 50.123.979 beneficiários e R\$ 35.716.769.400,00 em valor concedido por parcela.

Tabela 1. Estatística Descritiva do Número de Beneficiários e Valores Recebidos pelo Programa de Auxílio Emergencial por Tipo de Cadastro e por Município.

Variáveis	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão	Total
Nº. Beneficiários PAE CadÚnico	1.883	4	607.780	10.004	10.490.357
Total					
Nº. Beneficiários PAE CadÚnico R\$ 600,00	1.667	4	512.370	8.492	9.282.840
Nº. Beneficiários PAE CadÚnico R\$1.200,00	217	0	95.410	1.524	1.207.517
Nº. Beneficiários PAE App Total	3.665	38	1.252.700	24.089	20.412.414
Nº. Beneficiários PAE App R\$ 600,00	3.283	35	1.122.400	21.407	18.288.746
Nº. Beneficiários PAE App R\$1.200,00	381	0	130.260	2.705	2.123.668
Nº. Beneficiários PAE BF Total	3.451	3	548.880	11.897	19.221.208
Nº. Beneficiários PAE Total	8.999	64	2.409.300	45.000	50.123.979
Valor (R\$) PAE CadÚnico Total	1.260.100	2.400	421.910.000	6.911.200	7.018.724.400
Valor (R\$) PAE	999.950	2.400	307.420.000	5.095.300	5.569.704.000

CadÚnico R\$ 600,00					
Valor (R\$) PAE					
CadÚnico	260.150	0	114.490.000	1.829.200	1.449.020.400
R\$1.200,00					
Valor (R\$) PAE					
App Total	24.27.600	24.600	829760.000	16.065.000	13.521.649.200
Valor (R\$) PAE					
App R\$ 600	1.970.100	21.000	673.440.000	12.844.000	10.973.247.600
Valor (R\$) PAE					
App R\$ 1.200,00	457.520	0	156.310.000	3.246.000	2.548.401.600
Valor (R\$) PAE					
BF Total	2.724.700	1.800	468.760.000	10.164.000	15.176.395.800
Valor (R\$) PAE					
Global parcela	6.412.300	41.400	1.720.400.000	32.420.000	35.716.769.400
Valor (R\$) PAE					
Global 5 meses	32.062.000	207.000	8.602.100.000	162.100.000	178.583.847.000

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Cidadania (2020). Total de 5.570 Municípios.

Apesar da grande dispersão nos valores recebidos, conforme observado na Tabela 1, com o caso de União da Serra (RS) com volume cadastro equivalente a R\$ 207 Mil para as 5 parcelas contrastando com o município de São Paulo (SP), com aporte de R\$ 8,602 Bilhões, há um padrão claro na composição do PAE no Brasil em beneficiários da política pública: pode-se observar na Figura 1 que o número de beneficiários que têm cadastro único (CadÚnico) e Bolsa Família (PBF) é superior nas regiões Norte-Nordeste (em azul escuro e do lado esquerdo). Com exceção de Rondônia (26%), as Regiões Norte-Nordeste possuem, em média, 51% dos beneficiários oriundos do Bolsa Família. Os estados do Piauí (58,4%) e do Maranhão (57,7%) lideram nesse quesito. Nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, o maior canal de acesso do PAE foi por aplicativo digital (App), com uma participação média de 52% dos beneficiários. O Distrito Federal (67,3%) e o estado de Santa Catarina (67%) despontaram nesse aspecto.

Estas mesmas informações podem ser melhor visualizadas na Figura 2, onde destaca-se o fato de que o cadastro único é mais distribuído ao longo do país (como pode ser visto no mapa do centro da Figura 2), mas os beneficiários do Bolsa Família são preponderantes nas regiões Norte-Nordeste (visto no mapa do lado direito da Figura 2, nas regiões mais em escuro). Os beneficiários que fizeram cadastro pelo aplicativo são preponderantes nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, como pode ser visto no lado esquerdo da Figura 2, também pelas regiões mais em escuro.

Apesar da predominância das tonalidades de azul mais escuro dos cadastros por aplicativo se concentrarem nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que contam com 3.326 municípios, os cadastros do Bolsa Família e CadÚnico, quando somados, compõem a maioria (> 50%) dos recursos em 2.424 municípios, cerca de 72,8% do total. Tal observação demonstra a relevância dos programas sociais pré-existentes como fonte de alcance dos beneficiários do PAE.

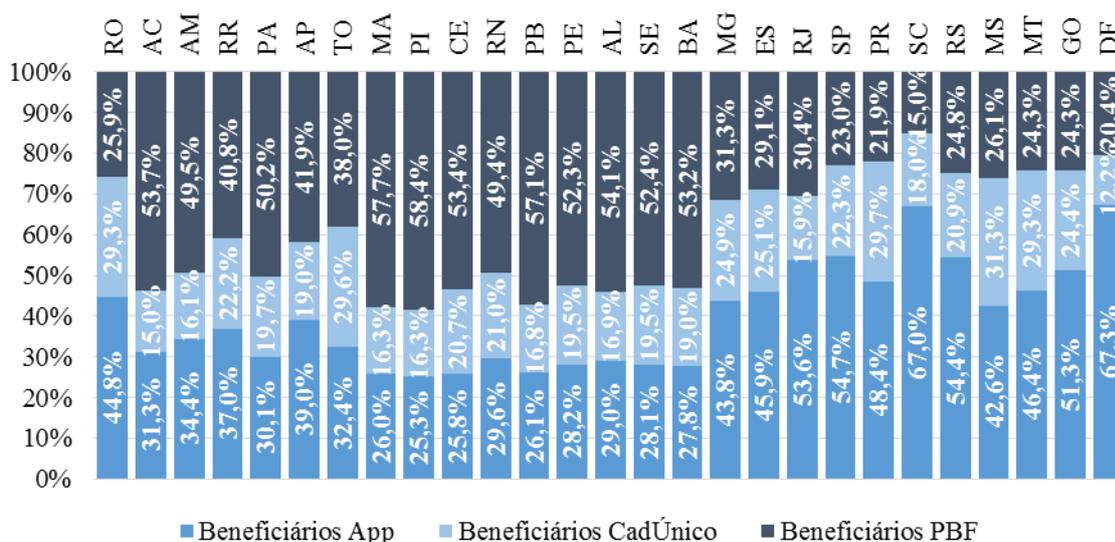


Figura 1. Composição dos Beneficiados do Programa de Auxílio Emergencial (PAE) por Estados e por Categoria de Acesso (Em Percentual).

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Ministério da Cidadania (2020).

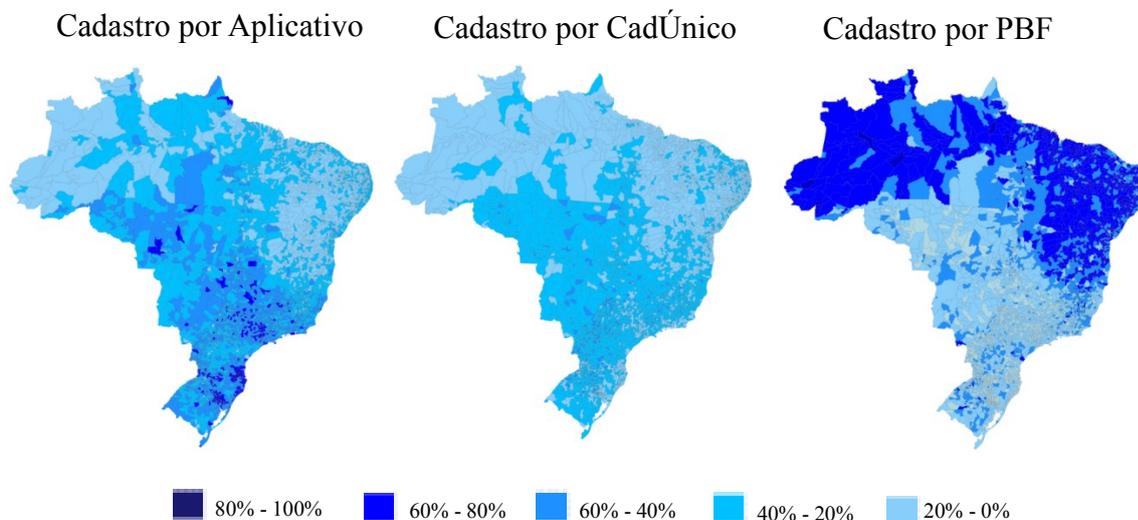


Figura 2. Participação dos Beneficiários do PAE por Municípios por Categorias de Acesso (%).

Fonte: Elaboração própria a partir de Ministério da Cidadania (2020).

Por um lado, apenas 12 municípios do Norte e Nordeste registraram uma predominância maior que 50% dos cadastros do PAE oriundos do aplicativo, um alcance de cerca de 0,53% dos municípios. Nesse sentido, destaque para as capitais Amapá (62,6%), Natal (52,4%), Aracaju (51,6%) e Manaus (50,5%). Todavia, quando somamos os cadastros do Bolsa Família e CadÚnico, o volume foi superior ao de aplicativos em 2.232 municípios, correspondendo a cerca de 99,46% do total destas regiões. Em 1.923 municípios houve uma

predominância dos cadastros por Bolsa Família, com um volume superior à 50% dos beneficiários, com destaque para Campo Largo do Piauí (PI) com 86,8%. Por seu turno, o Cadastro Único representou a maioria dos cadastros em apenas dois municípios, Crixás do Tocantins (TO, com 55,5%) e Carnaúba do Dantas (RN, com 52,5%).

Na análise das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, pode-se destacar que 902 municípios registraram mais de 50% dos beneficiários cadastrados por aplicativo. Cerca de 27% dos municípios dessas regiões, com destaque para Boa Vista do Sul (RS, com 92,5%), Doutor Pedrinho (SC, 88%), Águas de São Pedro (SP, 81%) e Nova Serrana (MG, 75,5%). Por sua vez, os cadastros do Bolsa Família superaram a parcela de 50% em somente 328 municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como nos casos de Cristália (MG, 83,6%), São Valério do Sul (RS, 71,9%) e Guaraqueçaba (PR, 68,5%). Além disso, o cadastro único registrou uma participação maior que 50% em meros 35 municípios do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, com municípios despontando nos seus Estados como São José do Inhacorá (RS, 62,9%), Santa Salete (SP, 60,7%), Nova Brasilândia (MT, 58,1%) e Córrego Fundo (MG, 54,6%).

DIMENSÃO ECONÔMICA DO PROGRAMA

O impacto econômico do PAE é considerável. Ao final do programa, atingirá algo próximo de 70 milhões de pessoas sob um custo de mais de R\$ 250 bilhões. Ao mesmo tempo que representa um peso significativo no orçamento federal, é uma fonte de recursos significativa para a economia que, com a pandemia do COVID-19, sofrerá forte redução do consumo das famílias, dos gastos do governo e das empresas.

Apesar do conjunto de dados serem preliminares, referentes até 22 de abril de 2020, com os valores agregados que já foram mencionados, é possível observar algumas considerações relevantes. A Figura 3 apresenta o peso das 5 parcelas no PIB nominal ajustado dos estados brasileiros. Estados do eixo Norte-Nordeste são os mais beneficiados, em termos do volume de recursos em proporção ao PIB nominal dessas localidades. O impacto estimado para todos os Estados do NE, somados, é, em média, 6,5% do PIB, volume superior ao dobro do peso nacional. Por outro lado, apesar do Estado de São Paulo ser o maior recebedor, em termos absolutos, com um aporte estimado de R\$ 29,66 Bilhões, quando comparado com o tamanho da sua economia, sua posição é de 25°. O Estado mais beneficiado é o Maranhão, com algo em torno de 8,6% do seu PIB, com um aporte estimado de R\$ 8,44 Bilhões.

Pode-se observar, regionalmente, que o impacto econômico dessa política é muito maior nas regiões Norte-Nordeste que no restante do país. A Figura 4 apresenta um mapa onde pode-se ver que o PAE traz uma significância determinante para a manutenção do poder aquisitivo de muitos municípios e estados na região Nordeste. Estados do eixo Norte-Nordeste são os mais beneficiados, em termos do volume de recursos em proporção ao PIB nominal dessas localidades. Na Figura 4, quanto mais escuro a tonalidade de azul, maior o impacto da parcela do PAE no PIB Municipal. Nas regiões Norte e Nordeste há uma predominância das faixas superiores de azul, que indicam um peso entre 3% a mais que 5% do PIB por parcela do PAE. Nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, por outro lado, há uma prevalência das faixas inferiores de azul, que apontam uma participação do PAE por parcela no PIB entre 1% ou menos.

Os dados municipais revelam que o PAE, quando somadas as 5 parcelas, equivale a 10% ou mais do PIB para 1.709 municípios brasileiros, com 80,4% desse montante localizados nos

9 Estados do Nordeste, a saber: Bahia (324), Piauí (200), Maranhão (192), Paraíba (186), Ceará (138), Pernambuco (131), Rio Grande do Norte (103), Alagoas (57) e Sergipe (44). Ainda nesse aspecto, os dados evidenciam um agrupamento menor de 92 municípios com o PAE, quando somadas as 5 parcelas, equivalendo a 20% ou mais do PIB, com o caso extremo de Santarém Novo (PA) com um volume estimado em 27,2% do PIB municipal, mas com elevada representação de 3 Estados do Nordeste, que juntos representam 84,8%, a saber: Maranhão (39), Piauí (18) e Bahia (21)._Isto leva a crer que, para alguns municípios das regiões menos desenvolvidas, o PAE trará a sensação de que a crise econômica do COVID-19 não impôs consequências negativas.

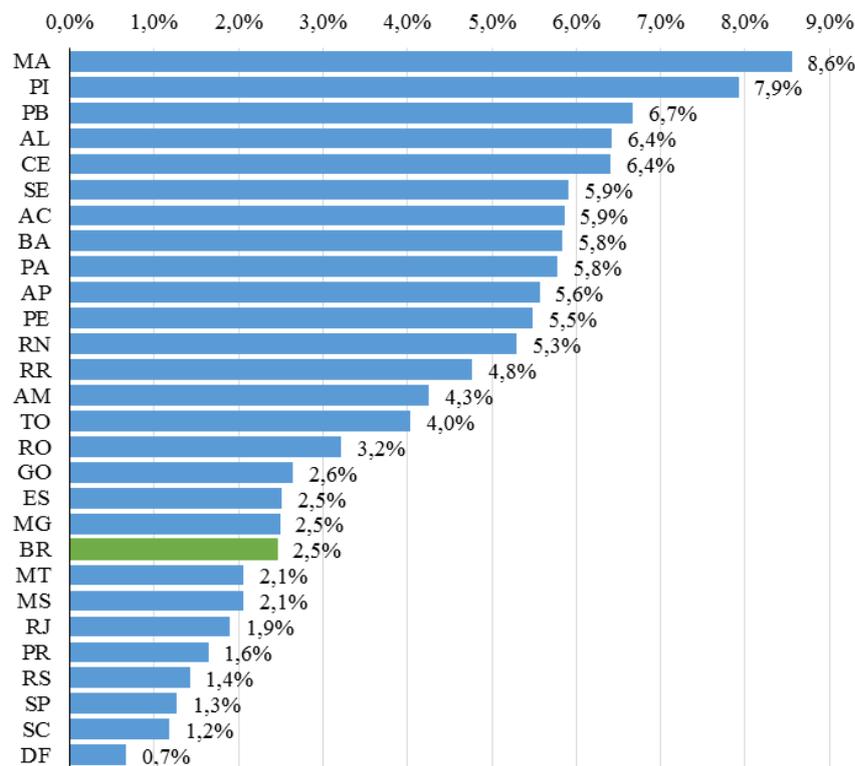


Figura 3. Estimativa da PAE (5 parcelas) sobre o PIB Nominal ajustado (2019) dos Estados
Fonte: Elaboração dos autores a partir de Ministério da Cidadania (2020) e IBGE (2017).

Além de estimar o impacto sobre o PIB desses municípios e estados, o peso do auxílio emergencial foi comparado à massa de rendimentos da população desses estados para se determinar como esta renda extra será incorporada à renda direta da população, já que este programa faz uma transferência direta para a população, em termos de renda adicional.

A Figura 5 apresenta esta comparação das 5 parcelas do PAE sobre a Massa de Rendimentos da população dos estados brasileiros. Novamente, o peso é significativamente mais alto nas regiões Norte e Nordeste, chegando a 24%, aproximadamente, da massa de rendimentos da população do estado do Maranhão. Todos os estados do Norte e Nordeste estão acima da média nacional, enquanto os estados do eixo Centro-Oeste, Sudeste e Sul não se mostram tão dependentes deste auxílio.

FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

Um dos aspectos de avaliação de políticas públicas é a focalização do programa, isto é, se os objetivos do programa emergencial chegam aos beneficiários e regiões que mais precisam. No cruzamento dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e Percentual da população vulnerável à pobreza, é possível verificar que quanto maior o peso do PAE no PIB municipal, mais carentes são os municípios. Esta relação é verificada nas Figuras 6, 7 e 8. Na Figura 6, o eixo vertical apresenta o IVS em uma relação de tendência positiva com o peso do PAE no PIB dos municípios. Na Figura 7, o eixo vertical apresenta uma relação de tendência inversamente proporcional ao peso do PAE no PIB dos municípios. Por fim, na Figura 8, pode-se observar uma relação positivamente inclinada entre o Percentual da População Vulnerável à Pobreza com o peso do PAE no PIB dos municípios.

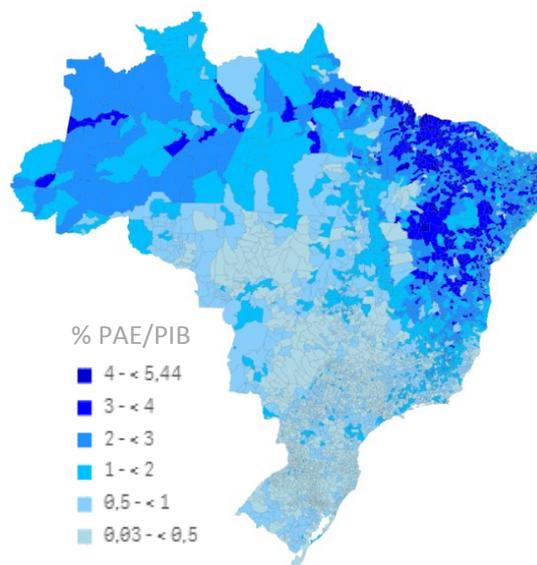


Figura 4. Percentual do PAE (parcela única) sobre o PIB Municipal.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Ministério da Cidadania (2020) e IBGE (2020a).

Na Tabela 2, o modelo usado para determinar a focalização do programa é montado a partir de um modelo log-log (MQO) com as variáveis de desenvolvimento social dos municípios para aferir a elasticidade em relação ao peso do PAE no PIB nominal de 2019. A partir das análises econométricas, chega-se à conclusão que ocorre um aumento de 1% no peso do PAE sobre o PIB quando há queda de 7,1% no IDH do município, bem como um aumento de 2% no IVS ou um aumento de 1,26% na população vulnerável à pobreza, também do município. De tal modo, pode-se afirmar, em um primeiro momento, com significância estatística, que as regiões mais pobres foram mais beneficiadas pelo PAE.

Os mapas apresentados na Figura 9 servem para comparação com o mapa da Figura 4. Há uma forte coincidência entre as áreas mais escuras no percentual da população vulnerável à pobreza (mapa do lado direito da Figura 9) com as da Figura 4, como pode ser comprovado estatisticamente nos resultados obtidos na Tabela 2. Por outro lado, as áreas mais escuras no mapa que aponta o IDH Municipal estão, na maioria, nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul,

contrastando de forma oposta com as regiões mais escuras do mapa apresentado na Figura 4, também comprovado estatisticamente nos resultados obtidos na Tabela 2.

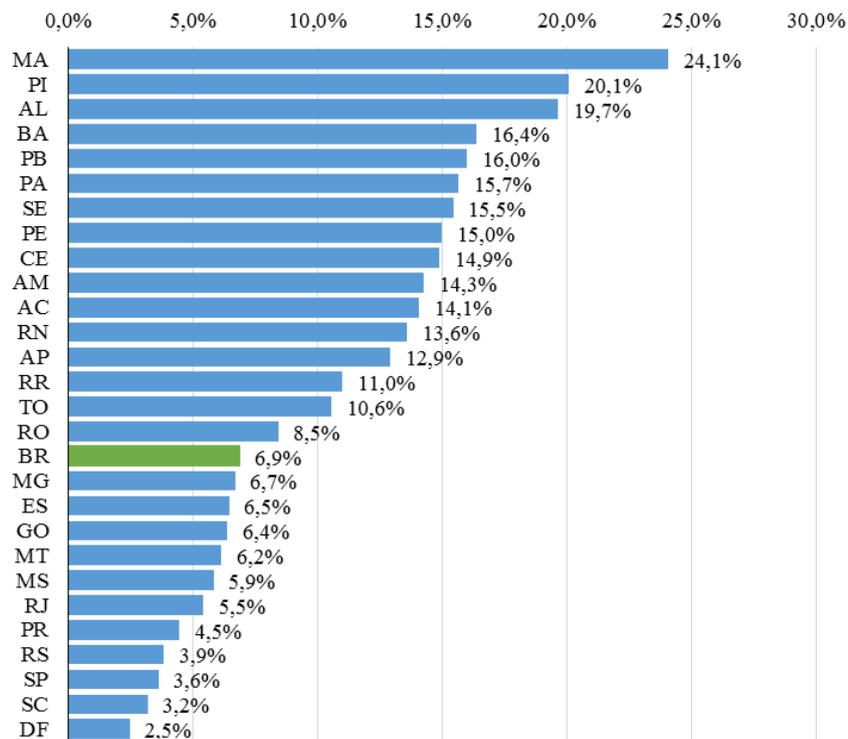


Figura 5. Estimativa da PAE (5 parcelas) sobre a Massa de Rendimentos (2019) dos Estados. Fonte: Elaboração dos autores a partir de Ministério da Cidadania (2020) e IBGE (2020c).

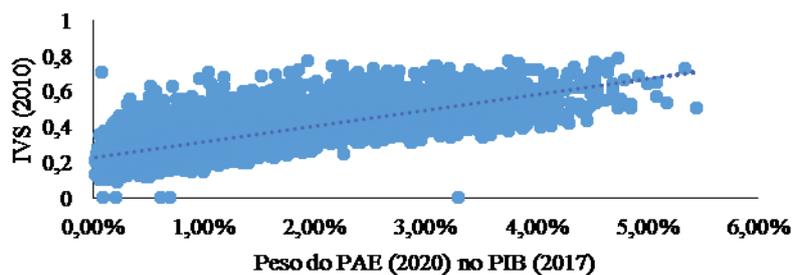


Figura 6. Correlação entre Participação do PAE no PIB e Indicador de Vulnerabilidade Social. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Cidadania (2020) e IPEA (2020a).

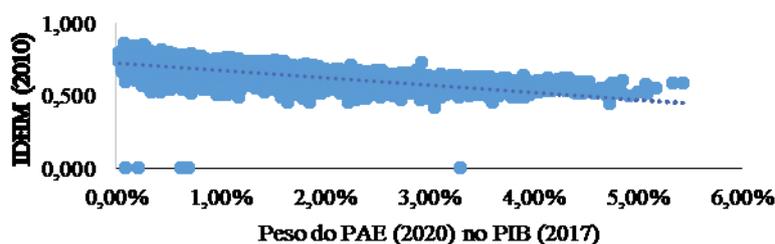


Figura 7. Correlação entre Participação do PAE no PIB e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Cidadania (2020) e do PNUD (2010).

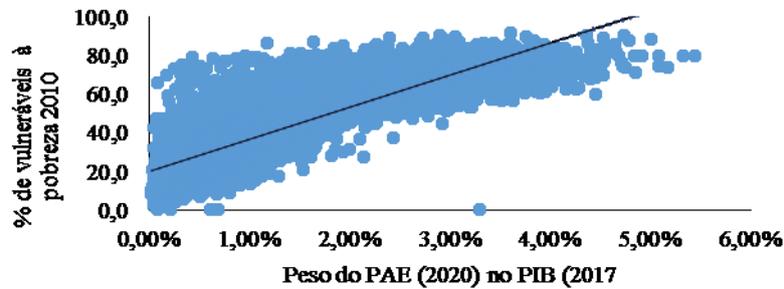


Figura 8. Correlação entre Participação do PAE no PIB e Percentual da População Vulnerável à Pobreza.

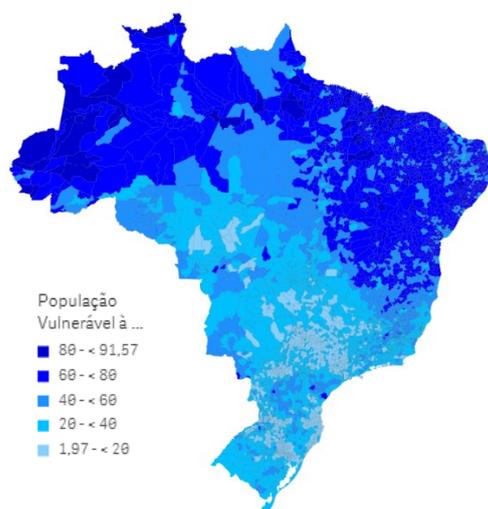
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Cidadania (2020) e IPEA (2020b).

Tabela 2. Estimativas da Elasticidade de Correlação entre IDH Municipal, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e Percentual da População Vulnerável à Pobreza.

Variável (Ano)	Observações	Coeficiente (Elasticidade)	P-valor (95% de Significância)
IDH Municipal (2010)	5565	-7,1037	0,00000
IVS (2010)	5565	2,0048	0,00000
% de vulneráveis à pobreza (2010)	5565	1,2682	0,00000

Fonte: Elaboração própria.

População Vulnerável à Pobreza



IDH Municipal

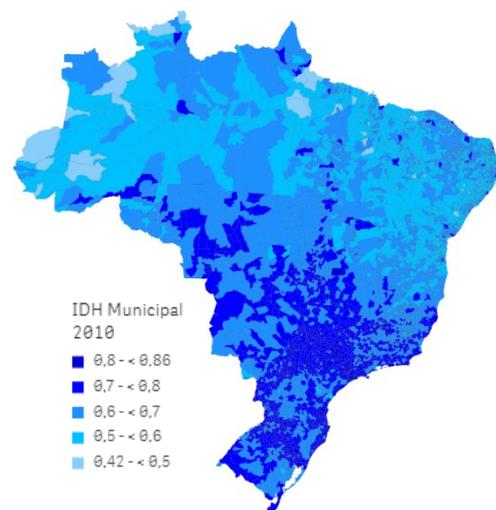


Figura 9. Percentual da População Vulnerável à Pobreza por municípios e IDH Municipal.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IPEA (2020b) e PNUD (2010).

ASPECTOS DA EFICÁCIA DO PROGRAMA

No âmbito da eficácia do programa, a capacidade de acesso à internet é uma condição importante para incluir uma gama de beneficiários que estão fora dos programas sociais (Cadastro Único e Bolsa Família). Os dados da PNAD-TIC (IBGE, 2020d), que foram organizados por estados e apresentados na Figura 10 apontam para uma desigualdade no acesso entre regiões do Brasil. As regiões Norte (35,6%) e Nordeste (36%) detêm quase o dobro do percentual de sua população sem acesso à internet do que as regiões Sudeste (18,9%) e Centro-Oeste (18,5%), por exemplo. No Brasil, como um todo, 25% da população não têm acesso à internet.

Na Figura 11 uma relação entre taxa de acesso à internet e a participação do PAE dos beneficiários por aplicativo (%) por Estados é apresentada. O gráfico da Figura 11 sugere que quanto maior o acesso à internet, maior a participação relativa dos beneficiários do PAE com cadastro por meio de aplicativos. O estado de Santa Catarina e o Distrito Federal possuem taxas de acesso à internet superiores a 80% e tiveram a maioria dos seus usuários por meio dos aplicativos. Mesmo para os Estados do Norte e Nordeste, a relação entre as variáveis se mantém. Na Extrema esquerda da Figura 11, se encontram os estados do Piauí e Maranhão, com taxas de acesso à internet de 57% e 52%, respectivamente.

Outra condição fundamental para o acesso ao benefício do PAE é a presença de agências bancárias da Caixa Econômica Federal e das Casas Lotéricas, para o saque em espécie dos recursos, bem como, para resolver pendências cadastrais. A Figura 12 evidencia que 93% dos beneficiários, equivalente a 46,6 milhões de pessoas, residem em municípios com até 1 agência para cada 1.000 beneficiários. Por sua vez, apenas 1,2% dos usuários do PAE estão em localidades com proporção superior a 1 agência para 1.000 beneficiários. O dado relevante do alcance da política pública e que pode se configurar um óbice para a eficácia do gasto nos municípios se deve ao fato de que 5,8% dos beneficiários cadastrados do PAE, equivalente a 2,9 milhões de pessoas, residem em municípios sem a presença de agências. Estados do Norte e Nordeste agrupam os maiores contingentes de beneficiários residentes em municípios sem agências, com destaque para Maranhão, Amazonas, Roraima, Tocantins e Amapá com respectivamente, 18,8%, 16,5%, 15,7%, 15,6% e 15,5%.

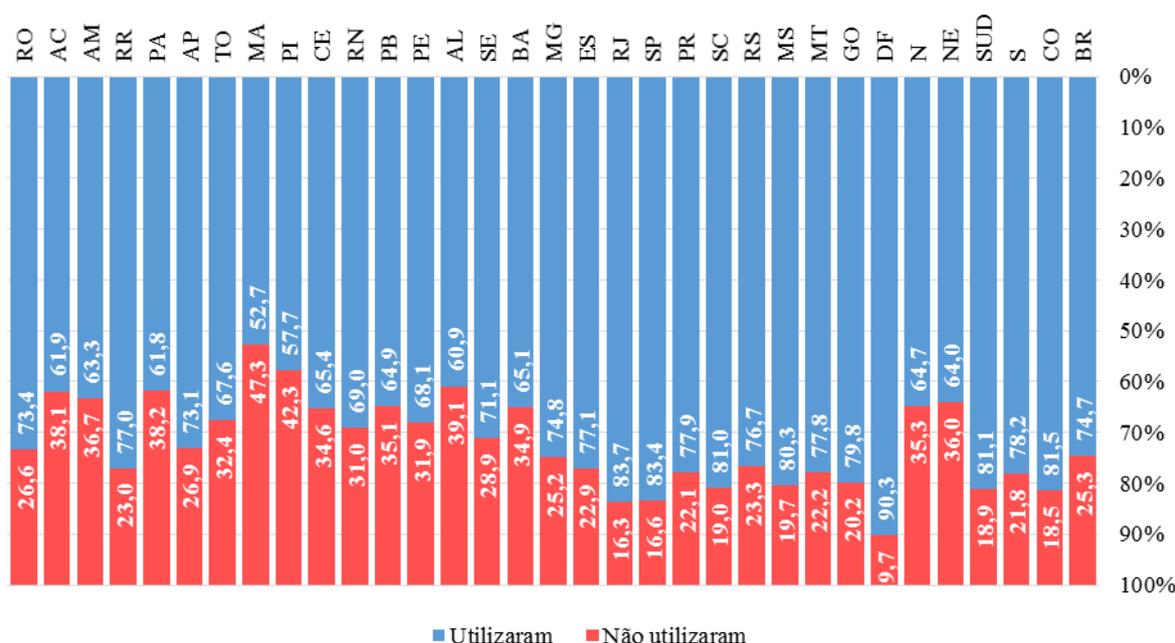


Figura 10. Taxa de Acesso à Internet por Estados e Regiões 2018.

Fonte: Elaboração dos autores a partir da PNAD Anual Seção Tecnologia da Informação (IBGE, 2020d).

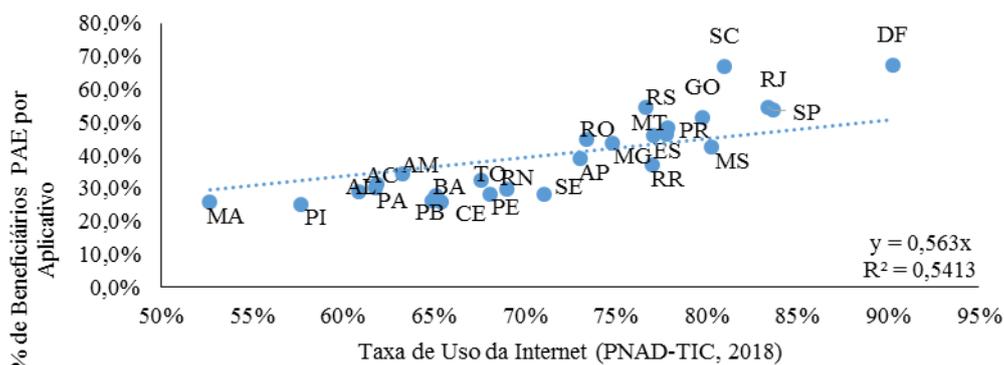


Figura 11. Relação entre Taxa de Acesso à Internet e Participação do PAE dos Beneficiários por Aplicativo (%) por Estados.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Ministério da Cidadania (2020) e PNAD Anual Seção Tecnologia da Informação (IBGE, 2020d).

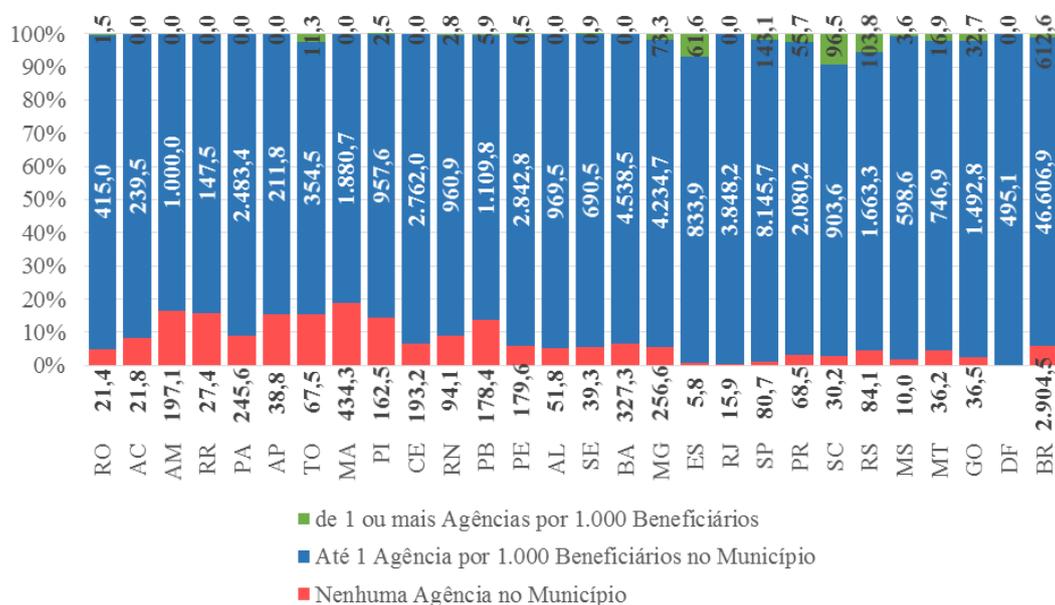


Figura 12. Relação do Número de Agências no Municípios para cada 1.000 beneficiários do PAE por Estados (Em 1.000 pessoas).

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Ministério da Cidadania (2020) e RAIS (Ministério da Economia, 2020).

A condição fundamental para a eficácia do acesso ao benefício do PAE é a presença de agências bancárias da Caixa Econômica Federal e das Casas Lotéricas, como já mencionado. Os municípios com cores em cinza na Figura 14 são localidades que não dispõem nem de agências da Caixa Econômica Federal nem Casas Lotéricas, de acordo com o levantamento da base de dados da RAIS (Ministério da Economia, 2020). Embora o peso do PAE sobre o PIB seja maior nas regiões Norte e Nordeste, a capilaridade bancária em relação aos beneficiários do programa aponta para uma maior concentração nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Nas regiões Sul e Sudeste há uma predominância das faixas de azul mais escuro (1 agência para 1.000 ou menos beneficiários e 1 agência entre 1.000 até 2.000 beneficiários). Enquanto nas regiões Norte e Nordeste, e até mesmo parte do Centro-Oeste, além da ausência de agências (cor cinza), há a predominância de das faixas de azul mais clara, indicando uma pressão maior nessas cidades em termos de procura e aglomeração de pessoas.

A Figura 14 deve ser comparada com a Figura 4, que indica o peso do PAE no PIB municipal. Observa-se que há um descasamento entre a maior concentração de recursos disponíveis pelo programa com o baixo número de possibilidades de acesso aos recursos. Novamente, enquanto as regiões mais escuras estão no eixo Centro-Oeste, Sudeste e Sul na Figura 14, o oposto acontece na Figura 4, onde as regiões mais escuras se encontram no eixo Norte e Nordeste.

Por fim, estimou-se a Participação do PAE (5 parcelas) no PIB dos municípios sem agências (Caixa Econômica Federal ou Lotéricas), agrupando por Estados. O volume de recursos concedidos em municípios sem a presença de agências representa cerca de 8,8% em média do PIB dos respectivos municípios brasileiros. O caso é mais crítico no estado do Maranhão, onde o volume de recursos do PAE é da ordem de 17,2% do PIB dos municípios. Apesar de Minas Gerais, com 140 municípios, e Rio Grande do Sul, com 146 municípios, possuírem, respectivamente, 13% e 13,6% dos municípios sem agências no Brasil, o peso médio do PAE no PIB municipal de ambos os Estados é inferior à média nacional. Os Estados de Pernambuco, Ceará, Amazonas e Pará possuem em média, cada um, 2,8% dos municípios sem agências no Brasil. Contudo, a relevância do PAE no PIB desses municípios chega a ser 5,2 pontos percentuais superior à média nacional. Nesse sentido, os dados evidenciam que a ausência de capilaridade bancária é mais relevante nas economias da região Nordeste e alguns estados da região Norte, especificamente o Amazonas.

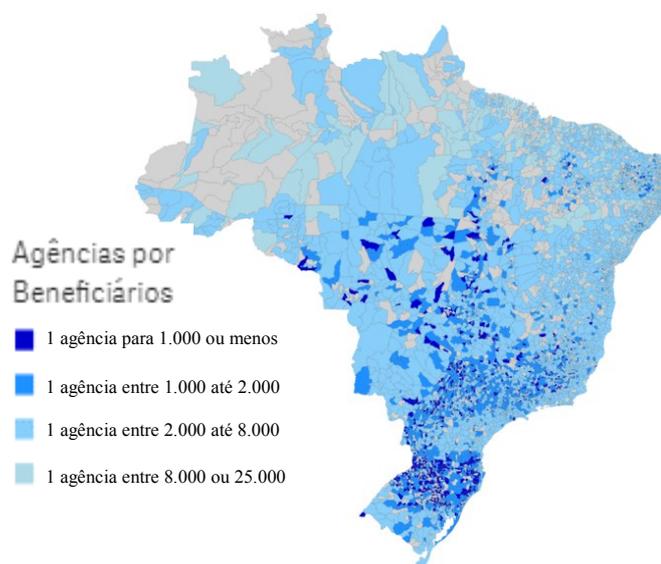


Figura 14. Distribuição Municipal de Agências por 1.000 Beneficiários.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados da RAIS (Ministério da Economia, 2020).

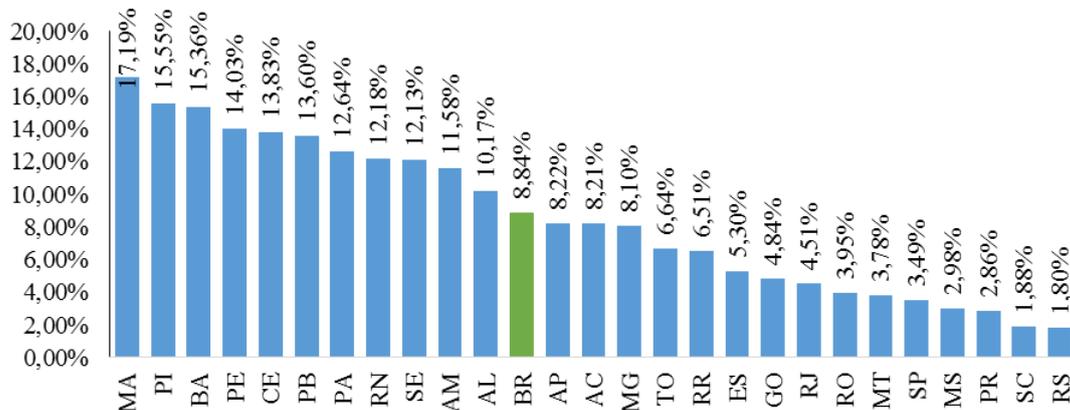


Figura 15. Participação Média do PAE (5 parcelas) no PIB dos municípios sem Agências (Caixa ou Lotéricas) agrupado por Estados.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Ministério da Cidadania (2020), IBGE (2020a) e RAIS (Ministério da Economia, 2020).

Conclusões

A pandemia do COVID-19 provocou de um lado, distúrbios profundos no funcionamento da economia, e forçou de outro lado, a aplicação de um conjunto de políticas públicas para amenizar os impactos sobre a produção, consumo e renda da população. As atividades econômicas vinculadas ao comércio e ao setor de serviços foram severamente afetadas pela interrupção de suas atividades, forçando empresas a adiar investimentos e demitir milhões de trabalhadores formais e informais. A "invisibilidade" da parcela de trabalhadores e autônomos que vivem na informalidade se tornou mais evidente, na medida em que não foi possível captar por meio dos cadastros disponíveis parte do público alvo elegível de políticas públicas direcionadas. Para resolver este problema, foi criado o PAE e recursos significativos do orçamento público foram alocados.

O estudo analisou a composição e aplicação destes recursos para os municípios brasileiros, buscando no primeiro momento, dimensionar os valores em relação ao tamanho da economia e rendimentos do trabalho e responder se a focalização foi progressiva, isto é, se os municípios menos desenvolvidos foram os mais beneficiados. No segundo momento, apresentar dois componentes que podem impactar diretamente a eficácia do programa, que dizem respeito a capacidade de acesso do cadastro pela internet e ao uso dos recursos mediante uma rede bancária acessível.

Neste sentido, o estudo observou um padrão de distribuição de beneficiários e recursos com Norte e Nordeste tendo mais recursos cadastrados pelo Bolsa Família, conquanto o Sul, Sudeste e Centro-Oeste tiveram uma participação maior dos cadastros provenientes do Aplicativo. Alguns fatores explicam essa estrutura de beneficiários. Em primeiro lugar, Norte (35,6%) e Nordeste (36%) detêm quase o dobro do percentual de sua população sem acesso à internet do que Sudeste (18,9%) e Centro-Oeste (18,5%). Em segundo lugar, mesmo que a

taxa de informalidade das economias do Norte-Nordeste seja maior, os 11 Estados do eixo Centro-Oeste, Sudeste e Sul detêm 58,8% dos trabalhadores informais do Brasil, mais de 21 milhões de pessoas (IBGE, 2020c). Portanto, o que explica o padrão do eixo Centro-Oeste, Sudeste e Sul é a combinação de maior acesso à internet com maior fatia da informalidade do país, contrapondo-se ao eixo Norte-Nordeste, que herda sua ampla base cadastral em programas sociais do governo federal.

No âmbito da dimensão econômica do programa, é possível verificar a importância do programa para economias do Norte e Nordeste. O volume estimado para todos os Estados do Nordeste é superior ao dobro do peso nacional, algo verificado também, em proporção similar, quando comparado a partir da massa de rendimentos do trabalho. Os dados municipais evidenciam essa tendência pelo fato de que 80,4% dos 1.709 municípios com peso equivalente a 10% ou mais do PIB estão localizados no Nordeste. Em termos de focalização do programa é observado que, em termos regionais, a política foi progressiva, isto é, para cada aumento de 1% na proporção do PAE no PIB, ocorre por conta de uma queda de 7,1% no IDH do município, assim como de um aumento de 2% no IVS e 1,26% na população vulnerável à pobreza do município. Isto indica, com significância estatística, que regiões mais pobres e menos desenvolvidas foram as mais beneficiadas pelo PAE.

Dois elementos que impactam na eficácia do programa e foram objetos de estudo, dizem respeito à taxa de acesso à internet e à disponibilidade da rede bancária credenciada para saques dos recursos. Estados com maior taxa de acesso à internet registraram maior participação dos beneficiários por aplicativo na composição dos recursos. No outro ponto, cerca de 2,9 milhões de beneficiários residem em municípios sem a presença de agências da Caixa Econômica Federal ou Lotéricas. Os municípios mais severamente afetados estão nas regiões Norte e Nordeste. Há, portanto, um descasamento entre maior concentração de recursos disponíveis com o baixo número de possibilidades de acessos aos recursos. Vale salientar, que a ausência de uma rede bancária cria um custo de deslocamento para a população realizar os saques, inclusive com possíveis repercussões de insegurança, assim como cria externalidades negativas para estas regiões desassistidas, na medida em que diminui a probabilidade de que os recursos sejam gastos na localidade.

Em que pese o estudo utilizar dados preliminares do cadastro do PAE, seus resultados emergem um conjunto de possibilidades para estudos posteriores. Em primeiro lugar, na medida em que os dados do cadastro se consolidarem com os números de fechamento do PAE, será oportuno saber qual o volume dos recursos virtualmente disponibilizados e comparar com o efetivamente gasto, verificando se a rede bancária ou fatores socioeconômicos exerceram alguma influência sobre a efetividade do uso dos recursos. Em segundo lugar, na medida em que se disponibilizarem dados sobre a variação da massa de rendimentos e do PIB, ao longo do período de ápice e estabilização do COVID-19, em que grau o auxílio emergencial foi efetivo em reduzir a perda dos rendimentos, do consumo e de impostos. Em terceiro lugar, com os dados consolidados por indivíduos, avaliar se os critérios de elegibilidade foram atendidos, estimando o alcance da política pública.

Referências

Howlett, M. et. al. The Elements of Effective Program Design: a Two-Level Analysis. *Politics and Governance*, v. 2, n. 2, p. 283-284, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/cAS31i>>. Acesso em Julho de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produto Interno Bruto dos Municípios. 2020b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em Maio de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produto Interno Bruto dos Municípios. 2020c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=26998&t=series-historicas>>. Acesso em Maio de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Amostra aos Domicílios Trimestral. 2020a. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6421>>. Acesso em Maio de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Amostra aos Domicílios Anual 2018 – Acesso à Internet e à Televisão e posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal. 2020d. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?edicao=27138&t=sobre>>. Acesso em Maio de 2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex ante. V. 1, 192 p. 2018a.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex post. V. 2, 301 p. 2018b.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas da Vulnerabilidade Social. Índice de Vulnerabilidade Social. 2020a. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>> Acesso em: Maio de 2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas da Vulnerabilidade Social. População Vulnerável à Pobreza dos Municípios. 2020b. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>> Acesso em: Maio de 2020.

Khandker, S. R., Koolwal, G. B., e Samad, H. A. Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices. 1 ed (262 p.). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano para o Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010. 2020. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em Maio de 2020.

Ministério da Cidadania, Cultura, Desenvolvimento Social e Esporte. Cadastro do Programa de Auxílio Emergencial. Obtido junto à Lei de Acesso à Informação no dia 01 de junho de 2020, N° do protocolo 71004002534202031. 2020.

Ministério da Economia. Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018. 2020. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em Maio de 2020.

Secretaria-Geral da Presidência da República. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020. 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em Junho de 2020.

Secretaria-Geral da Presidência da República. Imprensa Nacional. Diário Oficial da União. Decreto N° 10.412, de 30 de junho de 2020. 2020b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.412-de-30-de-junho-de-2020-264424956>>. Acesso em Junho de 2020.