

# Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas

## Nota Técnica No. 5 Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência

### Principais Resultados

#### Cobertura

- 6,1 milhões de trabalhadores elegíveis à RBE não podem receber o benefício por conta da regra que fixa um teto de apenas dois beneficiários por domicílio.
- Apesar do Programa do Governo Federal se concentrar na população mais carente, 26 milhões de trabalhadores de renda média, sem acesso ao seguro-desemprego, não serão cobertos pela RBE se forem demitidos.

#### Implementação

- O governo optou pela implementação tecnológica que apresenta problemas por conta da baixa familiaridade e acesso da população de baixa renda às Tecnologias de Informação e Comunicação (aplicativos, telefones e computadores).
- 7,4 milhões de elegíveis que precisam acessar essas tecnologias vivem em domicílios que não têm acesso à internet.
- Ao escolher a opção 100% tecnológica e concentrada basicamente na Caixa Econômica Federal o governo dificultou o acesso à RBE para uma parcela importante da população. Longas filas e aglomerações aumentaram a exposição ao risco de contágio à Covid-19 dessa população.
- A articulação com governadores e prefeitos por meio de uma estratégia de mobilização da estrutura, serviços e mão-de-obra especializada da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) minimizaria os enormes gargalos da implementação, permitiria agilizar o cadastro e o acesso ao benefício dos mais vulneráveis.

A Renda Básica Emergencial (Lei 13.982/2020) é a principal política do governo brasileiro para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19. O programa de transferência de renda incondicional concede um benefício de R\$600,00 a ser pago durante três meses<sup>1</sup>. O programa gerou polêmica desde o início e seu alcance foi questionado por conta da decisão de centralizar sua implementação exclusivamente pela Caixa Econômica Federal, por meio de aplicativo digital. Este Boletim apresenta o perfil dos elegíveis, aponta os principais limites de cobertura do Programa e identifica os gargalos da sua implementação iniciada em 07 de abril.

## A cobertura parcial do auxílio emergencial

De acordo com os dados da Pnad Contínua 2019, os elegíveis à RBE somavam 29.1% da população, cerca de 60 milhões de indivíduos. Boa parte deles já se encontrava no Programa Bolsa Família (29,7%) ou se enquadraram no perfil CadÚnico mesmo não sendo beneficiário de algum programa social (52,4%). O total de pessoas elegíveis sem perfil CadÚnico era de 10,9 milhões, o equivalente a 5,2% da população e 17,9% dos elegíveis.

**Tabela 1 – Estimativa da população elegível à Renda Emergencial**

Grupos	N	% dos Elegíveis	% da População
<b>Elegíveis</b>	<b>60.750.795</b>	<b>100,0%</b>	<b>29,1%</b>
Inscritos no Cadastro Único <sup>2</sup>	49.872.355	82,1%	23,9%
Beneficiários do Bolsa Família <sup>3</sup>	18.052.693	29,7%	8,6%
Não beneficiários de programa social	31.819.662	52,4%	15,2%
Não Inscritos no CadÚnico	10.878.440	17,9%	5,2%
MEI ou CI	2.307.657	3,8%	1,1%
Outros por Conta-Própria	1.536.457	2,5%	0,7%
Outros informais	1.472.893	2,4%	0,7%
Sem ocupação	5.561.433	9,2%	2,7%
<b>Não elegíveis</b>	<b>148.263.305</b>	<b>-</b>	<b>70,9%</b>
<b>Total</b>	<b>209.014.101</b>	<b>-</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Microdados da Pnad Contínua Anualizada, 2019. Dados trabalhados pelos autores

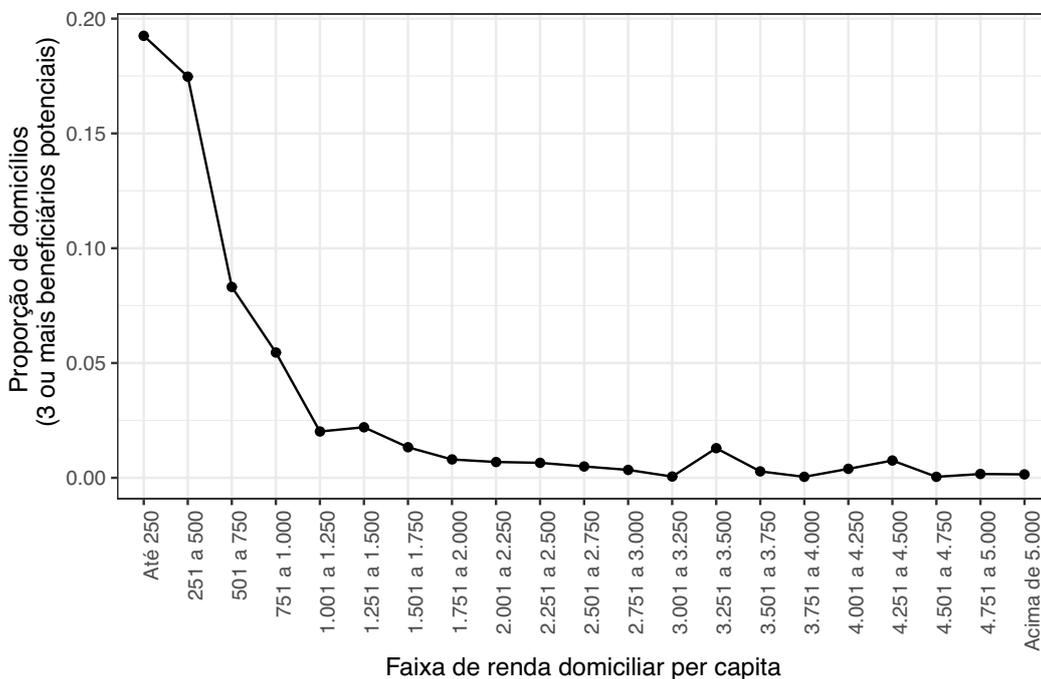
**1** A proposta inicial do Governo de R\$200,00 foi rejeitada pelo Congresso que aprovou o valor de R\$600,00 para o benefício.

**2** A informação sobre a inscrição no CadÚnico não é coletada pela PNAD Contínua. Utilizamos a estratégia de Souza *et al* (2020) para imputar a participação no cadastro: famílias beneficiárias do PBF, indivíduos beneficiários do BPC e famílias com renda mensal per capita de fontes formais menor ou igual a ½ salário mínimo.

**3** A PNAD Contínua subestima os beneficiários do PBF e do BPC, quando comparamos suas informações com as do CadÚnico. Mas isso não representa um problema metodológico para as finalidades desta nota.

A grande maioria dos elegíveis à RBE se concentra entre as famílias de baixa renda e entre os trabalhadores historicamente vulneráveis. Aproximadamente 50% residem em domicílios com renda *per capita* de até R\$1.250,00 e 75% dos tradicionalmente vulneráveis são elegíveis.

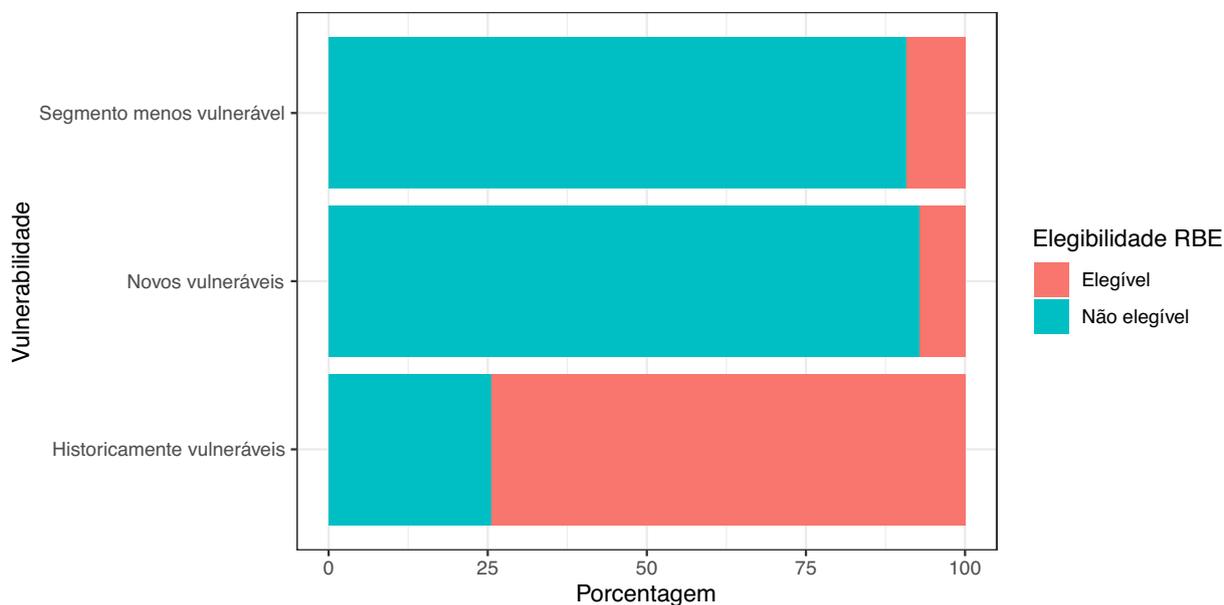
**Figura 1.** Proporção de Domicílios com mais de 3 pessoas elegíveis à RBE, por faixa de renda



Fonte: Microdados da Pnad Contínua Anualizada, 2019. Dados trabalhados pelos autores

Cerca de 75% dos trabalhadores informais (categoria aqui denominada de “historicamente vulneráveis”) são elegíveis. Os “novos vulneráveis” são os trabalhadores que, embora formais, em função da crise causada pela Covid-19 encontram-se em risco de desemprego ou perda de renda. O “segmento menos vulnerável” é formado pelos trabalhadores formais que não se encontram em risco (ver Boletins 2 e 3). Desses dois grupos apenas uma fração ínfima é elegível à RBE.

**Figura 2.** Elegibilidade entre os grupos de vulnerabilidade dos trabalhadores



Apesar de orientado para a quase totalidade da população de baixa renda, o programa tem duas limitações principais de cobertura.

### **Limitação 1: 26 milhões de trabalhadores de renda média, sem acesso ao seguro-desemprego, não serão cobertos pela RBE se forem demitidos.**

Ao fixar o teto de renda anual de R\$28,5 mil (em 2018), a RBE exclui os trabalhadores com salário superior a esse valor e que ainda não estejam em condições de receber o seguro desemprego, caso sejam demitidos na crise. Dada a elevada rotatividade, os trabalhadores que não permaneceram tempo suficiente para solicitar o seguro desemprego estão totalmente descobertos. Esse conjunto representa hoje mais de 26 milhões de trabalhadores, sendo que 9 milhões integram o grupo dos historicamente vulneráveis, 13,5 milhões estão entre os novos vulneráveis e 3,4 milhões entre os menos vulneráveis.

**Tabela 3 – Distribuição dos 26 milhões de trabalhadores descobertos pela RBE e pelo seguro desemprego, segundo grupos de vulnerabilidade**

	Baixa	Média	Alta
<b>Setores Essenciais Pouco Afetado</b>	<b>Menos vulnerável</b> (13,1%) 3,4 milhões		<b>Historicamente vulneráveis</b> (34,9%) 9,1 milhões
<b>Setores Essenciais Muito Afetado</b>	<b>"Novos vulneráveis"</b> (52,0%) 13,5 milhões		
<b>Setores Não Essenciais</b>			

### **Limitação 2: Exclui pelo menos 6,1 milhões de potenciais beneficiários**

Ao limitar o máximo de dois benefícios por domicílio, 6,1 milhões de trabalhadores que deveriam receber o auxílio tornam-se inelegíveis, uma vez que residem em domicílios com mais de 2 elegíveis. É importante registrar que esse número se refere a um cenário anterior à pandemia e deve crescer à medida em que os a renda comece a ser diretamente afetada, o que aumenta o número de elegíveis por domicílio.

### **Opção do governo dificulta o acesso ao benefício**

Não se pode ignorar as dificuldades para a implementação de um programa de transferência de renda para um público potencial de 60 milhões de pessoas em meio à pandemia e às medidas de isolamento social. Mas o Governo Federal optou por uma solução 100,0% digital via Caixa Econômica Federal, o que dificulta o acesso ao auxílio emergencial para uma parcela importante de indivíduos elegíveis.

Após mais de um mês após a aprovação da RBE, a implementação enfrenta enormes dificuldades. Um número elevado de cidadãos ainda não conseguiu realizar o cadastro ou teve seu cadastro aprovado e não sabe como receber o benefício. As longas filas e aglomerações em frente às agências da Caixa são expressão clara das dificuldades de fazer chegar o auxílio nas mãos de quem precisa. Esses problemas são indicativos da fragilidade da estratégia adotada, que envolve decisões relativas à coordenação, ao modelo de implementação e às tecnologias utilizados.

## Coordenação, modelos de implementação e tecnologias

A Renda Básica Emergencial, de desenho centralizado, colocou ao Governo Federal diante de uma escolha: realizar uma implementação também quase que inteiramente centralizada ou, alternativamente, uma implementação que se valesse de maior articulação federativa, e que utilizasse de forma mais extensiva a ampla rede de proteção social que foi paulatinamente construída nas últimas duas décadas. Ao centralizar as decisões de pagamento e de atendimento na Caixa Econômica Federal (CEF) o governo sinalizou que gostaria de: (i) garantir seu controle sobre o processo de concessão dos benefícios; (ii) minimizar eventuais problemas de coordenação com estados e municípios; e (iii) evitar a repartição dos créditos eleitorais outros atores, vistos como politicamente concorrentes.

As razões alegadas para a adoção desse formato de implementação concentraram-se principalmente no segundo ponto, pois prevaleceu a visão de que a centralização reduziria a necessidade de negociação com 5.570 municípios brasileiros, cada um com seus quadros epidêmicos próprios e com distintas medidas de isolamento social.

A realidade é que o Governo Federal optou por evitar um modelo de maior articulação com instrumentos e estruturas pré-existentes da rede de proteção social e apostou em uma opção 100% tecnológica, via Caixa.

É certo que a utilização de aplicativos permite precisão e rapidez na distribuição dos benefícios, além da manutenção do distanciamento coletivo, também é certo que a realidade brasileira impõe fortes limites à essa estratégia. De um lado, a escolha tecnológica se depara com a necessidade de consolidação de bases de dados, com a produção de um aplicativo eficiente, além das demandas por logística de organização, armazenamento e tratamento da informação, pontos que não são de fácil resolução. De outro, as dificuldades se tornaram mais agudas com a baixa interação dos cidadãos com a tecnologia, seja em virtude da limitação de acesso à internet, seja à pouca familiaridade no manejo com o aparato tecnológico. Essa é a realidade mais frequente entre os menos escolarizados e mais pobres, exatamente aqueles que constituem a parte fundamental do público-alvo do programa.

Essas limitações, somada às características específicas da rede instalada da Caixa, contrasta com alternativas que poderiam facilitar o alcance de diferentes públicos vulneráveis.

## Cadastros Incompletos

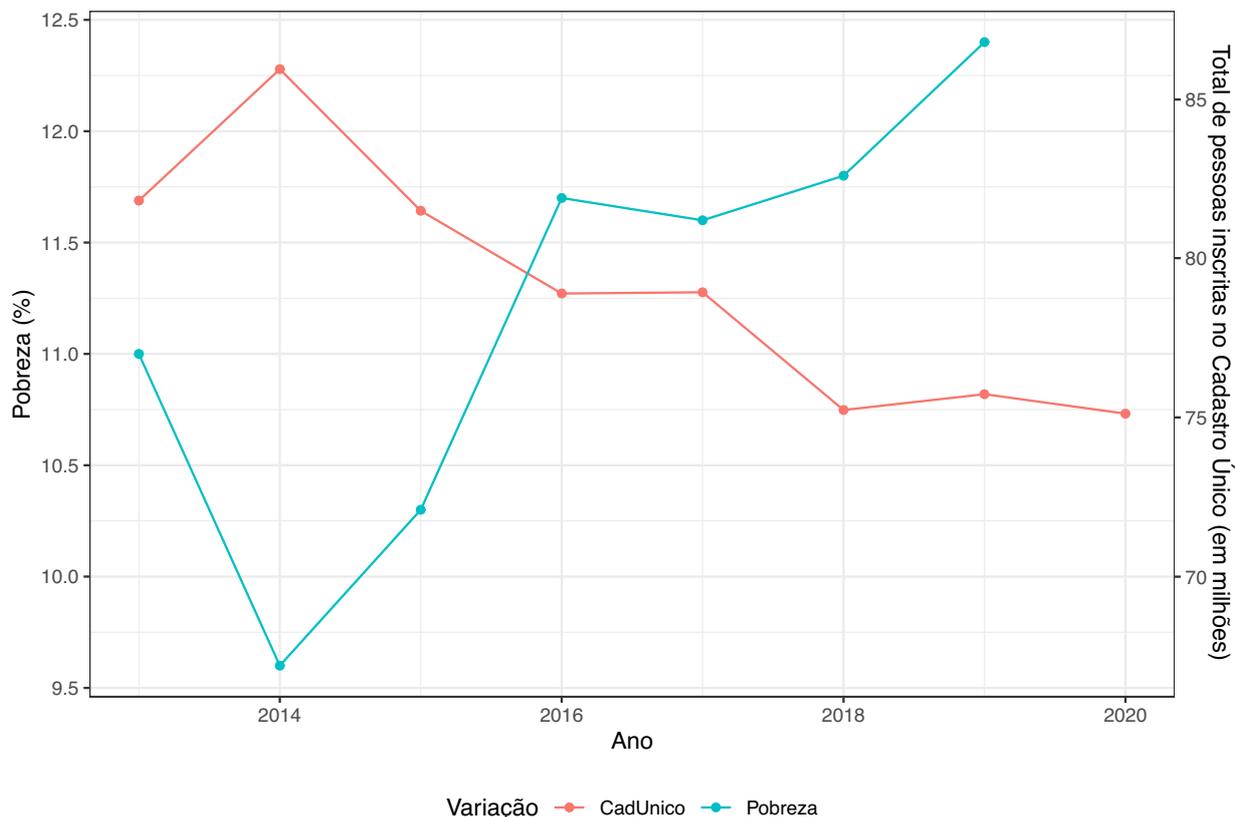
O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou, com base na Pnad 2018, que aproximadamente 11 milhões de elegíveis estariam fora do Cadastro Único e que o cadastramento desse contingente para o recebimento do auxílio emergencial seria tarefa complexa. Desta forma, a opção combinada, *online* e *offline*, surgiu como a melhor estratégia para inclusão do contingente de beneficiários.

Mas o IPEA supôs que todas as pessoas elegíveis com perfil CadÚnico identificadas pela Pnad (30,5 milhões) estariam cadastradas. Mas este não é o caso. Segundo estudo publicado pelo Senado Federal (07/05/2020) baseado em dados oficiais dos cadastrados no DataPrev, o total de cadastrados no CadÚnico (excluindo-se beneficiários do Programa Bolsa Família) que migraram automaticamente para o cadastro do Auxílio Emergencial é de apenas 10,5 milhões de pessoas – não de 30,5 milhões, como seria a demanda potencial extraída da Pnad. Isso significa que cerca de 20 milhões de pessoas com perfil CadÚnico não foram previamente cadastradas e que, por isso, precisam solicitar o benefício emergencial.

O não cadastramento de pessoas com perfil CadÚnico numa situação habitual (ou seja, anteriormente à pandemia) pode ser entendido a partir de dois fatores principais.

De um lado, do ponto de vista das famílias, há um incentivo adverso para o cadastramento no CadÚnico caso a família não seja elegível ao Programa Bolsa Família, uma vez que muitas famílias evitam o cadastramento voluntário para evitar o estigma que recai sobre os cadastrados e beneficiários do PBF. Por outro lado, é importante destacar que o papel ativo do governo no cadastramento das famílias tem declinado sistematicamente nos últimos anos, justamente no período que coincide com o aumento da pobreza no país, como mostra o gráfico abaixo.

**Figura 3. Taxa de pobreza (menos de 1/4 SM per capita) e total de inscritos no CadÚnico**



Fonte: PNADs SAGI/MDS

### Os limites da opção tecnológica

No Brasil, 20,2% do total de domicílios não tem qualquer acesso à internet. A situação é mais crítica nas regiões Norte e Nordeste, com os Estados do Pará (34,5%), Maranhão (31,6%) e Acre (31,1%) no topo da lista, com mais de 30,0%. Apenas os estados do Rio Grande do Sul (4,2%) e São Paulo (8,4%) tem menos de 10,0% dos domicílios sem acesso à internet. Os menos escolarizados também são os mais afetados. Quase 1 em cada 4 pessoas sem ensino médio completo (23,4%) também reside em domicílios sem internet, valor que é de 5,3% para aqueles com maior escolaridade (Dados Pnad Contínua anualizada 2019).

A tabela abaixo divide os elegíveis em 6 subgrupos e o seu grau de acesso à internet. Em tese, apenas o grupo que já se encontra no Bolsa Família não deve utilizar um dos aplicativos para ter acesso ao benefício. Este é um ponto positivo, já que mais de 30,0% dos beneficiários do Programa Bolsa Família não tem acesso à internet.

Entretanto, o número de pessoas sem acesso à internet ainda é alto entre os não beneficiários do Bolsa Família, especialmente entre os CadÚnico (18,8%) e entre os sem ocupação (14,0%). Para os outros grupos, esse valor gira em torno de 10%. Ao todo, são no mínimo 7,4 milhões de elegíveis que devem acessar a tecnologia (não beneficiários do Bolsa Família) e não têm acesso domiciliar à internet.

**Tabela 5 - Acesso domiciliar à Internet por grupos de elegibilidade à RBE**

Grupos	Não		Sim		Total	
	%	n	%	n	%	n
Já no Bolsa Família	31,6%	5.695.878	68,4%	12.356.814	100,0%	18.052.692
Só no CadÚnico	18,8%	5.966.920	81,2%	25.852.742	100,0%	31.819.662
MEI-Contribuintes Individuais	10,7%	245.991	89,3%	2.061.666	100,0%	2.307.657
Outros por Conta Propria	9,8%	150.971	90,2%	1.385.486	100,0%	1.536.457
Outros informais	10,6%	156.102	89,4%	1.316.791	100,0%	1.472.893
Sem ocupação	14,7%	818.727	85,3%	4.742.706	100,0%	5.561.433
Não Elegível	14,0%	20.782.812	86,0%	127.480.493	100,0%	148.263.305

Fonte: Microdados da Pnad Contínua Anualizada, 2019. Dados trabalhados pelos autores

Para além das limitações de acesso à Internet nos domicílios, também é importante considerar as disparidades quanto ao uso das aplicações digitais pelos indivíduos. Dados preliminares da pesquisa TIC Domicílios<sup>4</sup>, realizada entre outubro de 2019 e março de 2020, indicam o uso de aplicações *on-line* para a realização de serviços públicos e transações financeiras ainda é reduzido entre a população com renda média domiciliar de até três salários mínimos – que concentra a maior parte dos elegíveis para a RBE. Cerca de 64 milhões de usuários de Internet com renda domiciliar de até 3 salários mínimos não realizaram consultas, pagamentos ou transações financeiras nos três meses que antecedem a pesquisa. 66 milhões de indivíduos que usam a Internet nessa faixa de renda também não realizaram nenhum serviço público transacional pela Internet.

Além disso, entre os usuários de telefone celular, 40,2 milhões em domicílios com renda de até três salários-mínimos não baixaram aplicativos nesses dispositivos – o que também é um indicativo de um uso mais restrito das tecnologias nas atividades cotidianas.

**Tabela 6 – Indicadores de uso de TICs<sup>5</sup>**

<b>Fez consultas, pagamentos ou outras transações financeiras</b>			
<b>Faixas de renda</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não é usuário de Internet</b>
Até 1 SM	2.600.778	23.886.797	16.843.440
Mais de 1 SM até 2 SM	6.994.625	25.215.917	11.595.678
Mais de 2 SM até 3 SM	7.967.348	15.101.675	6.205.786
<b>Realizou algum serviço público, como emitir documentos, preencher e enviar formulários ou pagar taxas e impostos pela Internet</b>			
<b>Faixas de renda</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não é usuário de Internet</b>
Até 1 SM	2.968.844	23.518.732	16.843.440
Mais de 1 SM até 2 SM	6.298.093	25.912.449	11.595.678
Mais de 2 SM até 3 SM	6.441.765	16.627.259	6.205.786
<b>Baixou aplicativos no telefone celular</b>			
<b>Faixas de renda</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não usa telefone celular</b>
Até 1 SM	16.854.478	15.607.958	10.868.579
Mais de 1 SM até 2 SM	21.543.808	15.536.461	6.725.950
Mais de 2 SM até 3 SM	16.790.960	9.141.523	3.342.327

Fonte: TIC Domicílios 2019 - Cetic.br/NIC.br

## Alternativas para que o benefício chegue em quem precisa

Segundo o Censo SUAS de 2019, existem no Brasil 8.357 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades localizadas estrategicamente em áreas de maior vulnerabilidade social e com potencial de atendimento de quase 29 milhões de domicílios. Dentre a totalidade de municípios brasileiros, apenas 48 não possuem CRAS. As metrópoles brasileiras são servidas, em média, por 24 unidades. Em todo o país, são quase 110.000 profissionais, dentre eles assistentes sociais, psicólogos, advogados, todos especializados na oferta de serviços, acolhimento da população, orientação sobre direitos, serviços públicos e benefícios.

No atual contexto de pandemia de COVID-19 e dificuldade de acesso, por parte da população, à RBE, três frentes de atuação específicas dos CRAS são de grande relevância: inscrição e atualização do CadÚnico, regularização de CPF e deslocamento de funcionários para atendimento de cidadãos que vivem em áreas isoladas (as chamadas “equipes volante”).

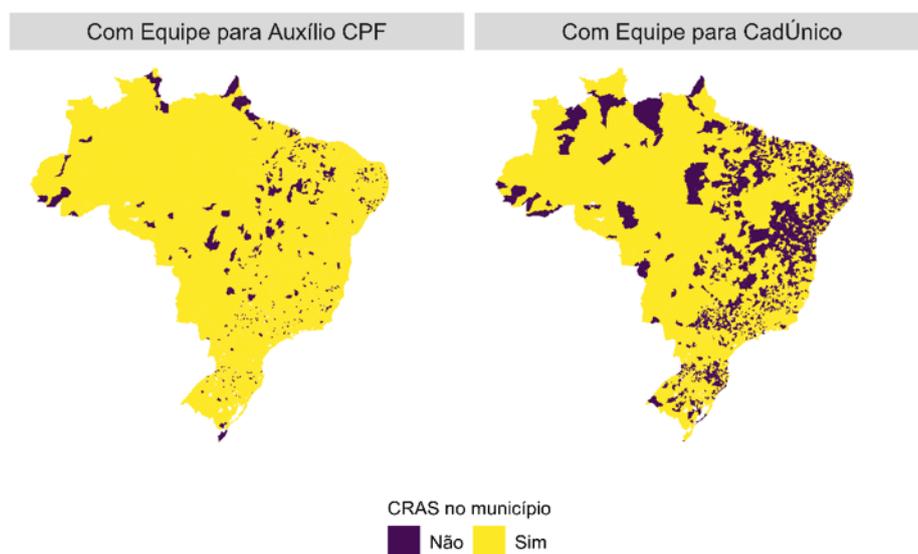
Das 8,3 mil unidades do CRAS, quase 6.000 possuem equipes que realizam cadastramento e atualização do CadÚnico (71% do total) e cerca de 7.800 fornecem serviços de apoio para obtenção de documentação pessoal, como regularização de CPF (aproximadamente 93% do total de unidades). Já com relação ao total de CRAS que realizam ambos os serviços, são 5557 unidades (66% do total).

<sup>4</sup> Mais informações em [www.cetic.br](http://www.cetic.br).

<sup>5</sup> Agradecemos aos pesquisadores do Cetic.br/NIC.br pelo tratamento e disponibilização dos dados.

Essa grande cobertura de serviços se reflete em abrangência de atendimento no território.

**Figura 4 – Presença de equipes CRAS para auxílio CPF e Cadastramento**



Fonte: Ministério da Cidadania

Ainda que a Caixa Econômica Federal tenha capacidade de administrar o pagamento de grandes contingentes de benefícios sociais em períodos de normalidade, grupos mais vulneráveis da população têm enfrentado dificuldade de acesso à Renda Básica Emergencial por falta ou limitação de acesso à internet para preenchimento do cadastro e manipulação da conta bancária eletrônica, ou, mesmo, devido à ausência de documentos. Os problemas da implementação poderiam ser minimizados caso o houvesse articulação entre o Governo Federal, governadores e prefeitos, para estabelecer uma estratégia de mobilização da estrutura, serviços e mão-de-obra especializada dos CRAS.

## Metodologia e dados

Esta pesquisa utilizou os microdados da PNAD Contínua Anual de 2019, divulgada pelo IBGE no dia 07 de maio de 2020. A identificação da população elegível à RBE baseou-se na estratégia de Souza et al (2020). O salário mínimo de referência foi de R\$ 1.045, conforme lei em vigor em fevereiro de 2020. Também foram utilizados os dados do Cadastro Único para se estimar o total de credenciados e os microdados do Censo SUAS para avaliar a cobertura dos presença dos CRAS ao longo dos municípios.

Para os dados relativos ao uso de internet e TICs, além da PNAD Contínua Anual de 2019 (Módulo TIC), foram utilizadas tabulações ainda inéditas da Pesquisa TIC Domicílios 2019 do CGI.br, gentilmente cedidas pelo Cetic.br/NIC.br.

## Referências

Bueno, Natália S. "Bypassing the enemy: Distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil." *Comparative Political Studies* 51, no. 3 (2018): 304-340. Casalecchi, A. (2020). Cenários para a despesa com o auxílio emergencial. Instituto Fiscal Independente, Nota Técnica 42. Komatsu, B. e Menezes-Filho, N. (2020). Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade. INSPER, Policy Paper 43. Souza et al. (2020). Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9236/2017. Nota Técnica DSOC n. 60.

## O QUE É A REDE

Somos mais de 40 pesquisadores mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas do governo federal, dos governos estaduais e municipais que procuram atuar em meio à crise da Covid-19 para salvar vidas. Colocamos nossas energias no levantamento rigoroso de dados, na geração de informação criteriosa, na criação de indicadores, na elaboração de modelos e análises para acompanhar e identificar caminhos para as políticas públicas e examinar as respostas que a população oferece.

A Rede de Pesquisa Solidária conta com pesquisadores das Humanidades, das Exatas e Biológicas, no Brasil e em outros países. Para nós, a fusão de competências e técnicas é essencial para se enfrentar a atual pandemia. O desafio é enorme, mas é especialmente entusiasmante.

E jamais seria realidade se não fosse a contribuição generosa de instituições e doadores privados que responderam rapidamente aos nossos apelos. A todos os que nos apoiam, nosso muito obrigado.

## QUEM FAZ

### Comitê de Coordenação

Glauco Arbix (USP), João Paulo Veiga (USP), Fabio Senne (Nic.br), José Eduardo Krieger (InCor-Faculdade de Medicina USP), Rogério Barbosa (Centro de Estudos da Metrópole), Luciana Lima (UFRN) e Ian Prates (Cebrap, USP e Social Accountability International)

**Coordenação Científica** Lorena Barberia (USP)

**Editores** Glauco Arbix, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

**Doações e contato** rededepoliticaspUBLICAS@gmail.com

**Consultores** Alvaro Comin (USP) • Diogo Ferrari (Universidade de Chicago) • Flavio Cireno Fernandes (Prof. da Escola Nacional de Adm. Pública e Fundação Joaquim Nabuco) • Márcia Lima (USP e AFRO-Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial • Marta Arretche (USP e Centro de Estudos da Metrópole - CEM) • Renata Bichir (USP e CEM)

## Equipe responsável pela Nota Técnica No.5

**Coordenação** Ian Prates e Rogério Jerônimo Barbosa

**Pesquisadores** Carolina Requena (CEM) • Eduardo Lazzari (USP, CEM) • Hellen Guicheney (CEM, CEBRAP) • Heloisa Fimiani (USP) • Jefferson Leal (USP) • Paulo Flores (USP) • Sergio Simoni (UFRGS) • Thiago Meireles (USP) • Vitor Menezes (USP, CEBRAP)

**Consultores** Renata Bichir (USP) e Flávio Cireno (Fundação Joaquim Nabuco)

**Contribuição Especial** Fábio Senne e Equipe Nic.br

### Instituições parceiras



### Instituições de apoio

