

Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas

Nota Técnica No. 15

Auxílio emergencial do governo tem impacto positivo na renda dos mais vulneráveis, mas não diminui mobilidade. A ausência de uma estratégia integrada do setor público enfraquece a efetividade das medidas contra a pandemia.

Consulta a 1.654 moradores de São Paulo, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Porto Alegre permitiu a comparação entre as práticas de distanciamento social daqueles que receberam e aqueles que não receberam a Renda Básica Emergencial (RBE), apesar de elegíveis.

Principais conclusões

- Nas duas semanas anteriores às entrevistas, os não beneficiados pelo programa deixaram suas casas em 3,43 dias enquanto os que receberam o auxílio deixaram suas casas 3,51 dias¹.
- Não há evidências de que a mobilidade foi menor no grupo beneficiado pelo programa do governo federal.
- Apesar dos problemas de concepção e de operacionalização, o programa emergencial atingiu segmentos vulneráveis da população, o que confirma análises já apresentadas em outros Boletins da Rede.
- As mulheres e aqueles que não se identificam como brancos foram o que mais receberam o auxílio do governo. Ao mesmo tempo, os maiores de 55 anos receberam menos auxílio emergencial.
- Aqueles que receberam o auxílio saíram mais de casa para ir ao banco e para fazer compras de comida e produtos essenciais, enquanto os que não receberam deixaram suas casas para outras atividades, com destaque para as esportivas e, em menor extensão, para trabalhar.
- O indicador de risco de contaminação pela Covid-19 foi maior entre os beneficiados pelo programa de renda básica emergencial.

¹ Desvio padrão de 2,78 e 2,77 respectivamente.

Recomendações

- A partir dos dados observados, a Rede de Pesquisa Solidária sugere que o auxílio emergencial, para cumprir pleno papel de diminuição do risco de contágio e de contenção da Covid-19, precisa ser complementado por programas de informação voltados para reduzir a mobilidade dos indivíduos.
- Sem essa atuação complementar, cuja responsabilidade primeira é do setor público, o programa pode contribuir para a quebra do distanciamento físico e mostrar-se ineficaz na diminuição do contágio pelo vírus. Como mostrado em Boletins anteriores, as ações integradas são as que possuem maior chance de êxito no combate à pandemia.

Contexto

Desde março, o Governo Federal implementa o programa de Auxílio Emergencial - com pagamentos de R\$600,00². Esse benefício equivale a quase 60% do salário mínimo nacional e atingiu 48.720.875 pessoas em abril e 5.198.765 em maio de 2020³. Isso significa que quase um em cada quatro brasileiros recebeu o auxílio emergencial. Em 30 de junho, o governo brasileiro decretou mais dois meses do auxílio para os beneficiários⁴, com o mesmo valor de pagamento.

Este Boletim traz uma avaliação de dinâmicas ainda pouco conhecidas do Programa de Renda Emergencial.

Em primeiro lugar, foi observada a mobilidade daqueles que são elegíveis e se candidataram ao programa, que se diferenciam daqueles que são elegíveis, mas não se candidataram ao programa.

Em segundo lugar, foi avaliado se o auxílio incentivou os beneficiários a “ficar em casa” em comparação aos indivíduos que somente se diferenciavam por não terem recebido o auxílio. Por fim, analisou-se a relação entre o auxílio e o risco de infecção pela Covid-19.

Dados e Análise

Os dados utilizados têm sua fonte em uma consulta realizada por pesquisadores das universidades de Oxford, da USP e da FGV-SP em uma amostra colhida em oito capitais brasileiras⁵. A pesquisa foi realizada por telefone entre os dias 6 e 27 de maio. A amostra foi aleatória e estratificada por idade, sexo, renda e nível de escolaridade. Foram entrevistados 200 moradores de 7 capitais, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Porto Alegre, e outros 250 em São Paulo.

A consulta pediu aos entrevistados que relatassem sua eventual elegibilidade para o programa de auxílio emergencial⁶. A Figura 1 resume a proporção de respondentes em cada uma das categorias de resposta, referente ao pedido emergencial e elegibilidade para o programa.

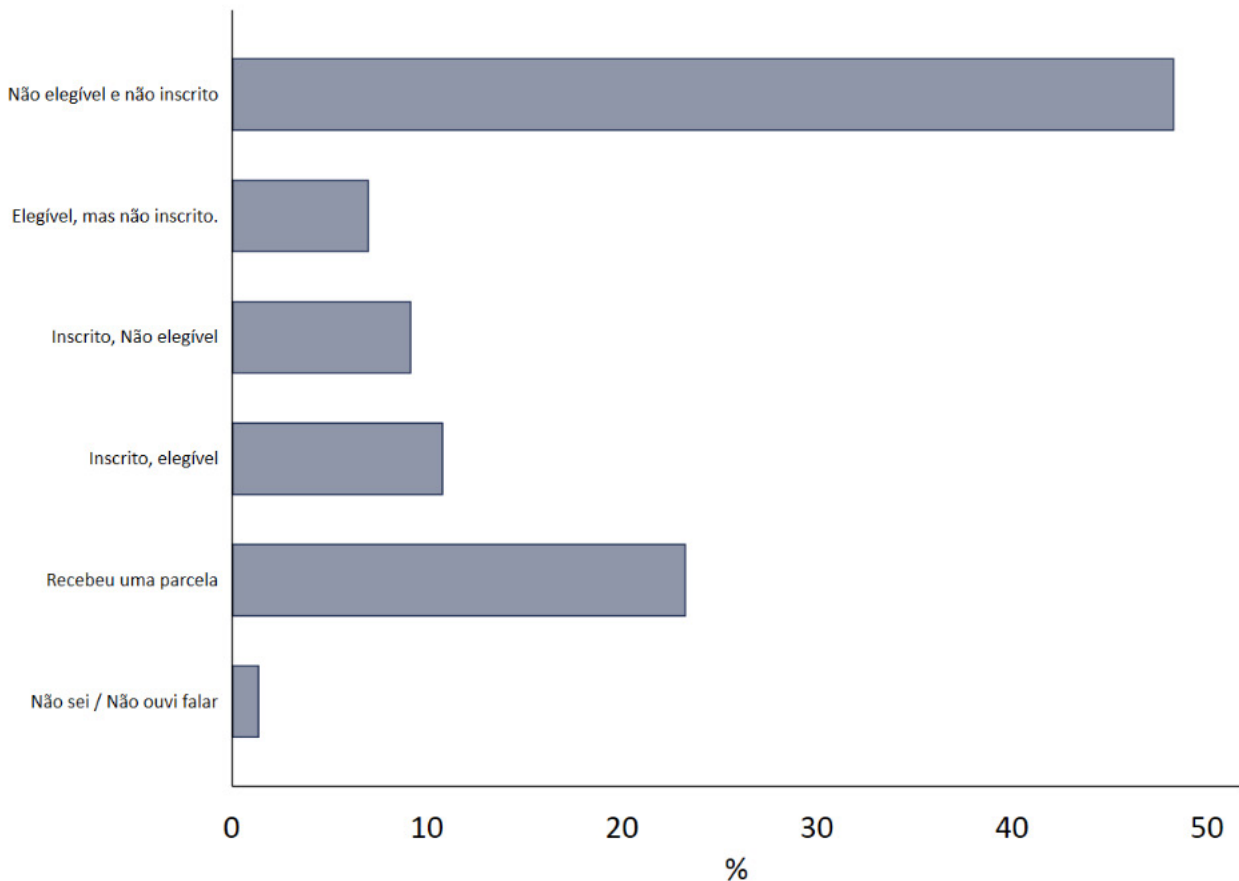
² Decreto Federal de 2 de abril de 2020, Lei 13.982/2020 e Decreto 10.316/2020

³ O número de beneficiários em abril e maio está em: www.portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603519-download-de-dados-auxilio-emergencial. Nesses dois meses, o número total dos que receberam o auxílio foi de 53.919.640. Segundo o IBGE a população brasileira é de 210.147.125 (2019)

⁴ Decreto 10.412/2020

⁵ Petherick, Kira, Goldszmidt e Barberia, 2020

⁶ A consulta teve a seguinte formulação: “Vamos falar agora do Auxílio Emergencial (no valor de R\$ 600). Ao longo do mês passado, quais das seguintes opções se aplica a você: a) *Eu não sou elegível e não me inscrevi para recebê-lo*; b) *Eu sou elegível, mas não me inscrevi*; c) *Eu me inscrevi, mas fui considerado não elegível*; d) *Eu me inscrevi e fui considerado elegível, mas ainda não recebi o auxílio*; e) *Recebi pelo menos uma parcela do Auxílio Emergencial de R\$ 600* e, f) *Não sei o que é/Não ouvi falar do Auxílio Emergencial*. ”

Figura 1: Elegibilidade e Aplicação ao Programa de Auxílio Emergencial

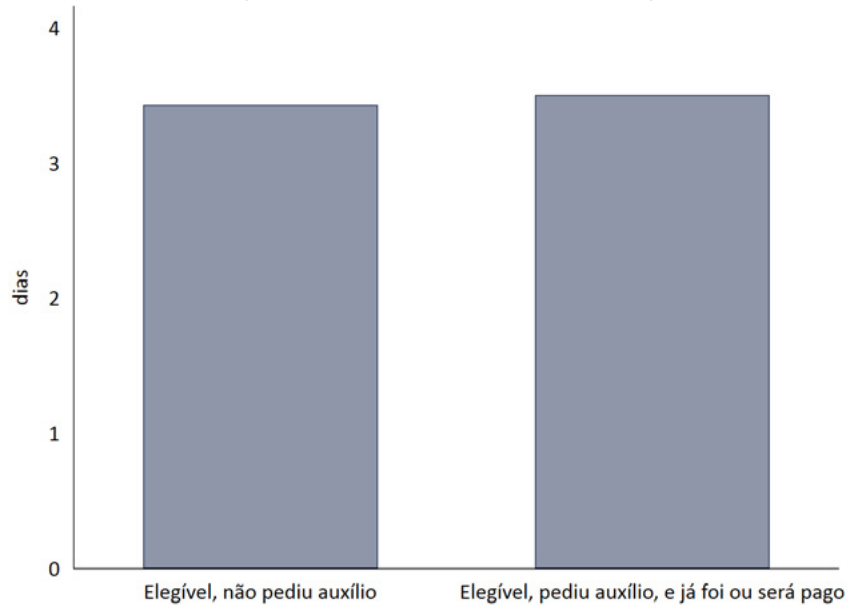
Fonte: Oxford-FGV-USP (2020)

A análise deste Boletim concentrou suas atenções nos indivíduos que declararam ser elegíveis para o auxílio. Dos entrevistados, 41% se auto declararam elegíveis para receber o auxílio (680 de 1654 pessoas). No entanto, apenas 564 indivíduos relataram que se inscreveram (ou se qualificaram automaticamente para o programa, por serem beneficiários do programa Bolsa Família, por exemplo). Em outras palavras, apenas 34% dos respondentes solicitou o auxílio. Dos que integram esse grupo, 68% (ou 385) receberam o pagamento e o restante (179) ainda aguardava a chegada do benefício. No total, 116 indivíduos que declararam ser elegíveis para receber o auxílio não se inscreveram no programa.

O auxílio estimula os beneficiários a sair menos de casa para atividades não-essenciais e, portanto, a diminuir o risco de contaminação?

A pesquisa Oxford-USP-FGV perguntou aos entrevistados quais as razões para as saídas de casa. Especificamente, foi perguntado se saíram de casa para ir ao banco, para comprar produtos essenciais, para fazer exercícios, para eventos profissionais, para eventos públicos, para ir ao supermercado, usar transporte público, viajar, visitar amigos e familiares, ou por outros motivos. A Figura 2 confirma que, em média, aqueles que são elegíveis, mas não se inscreveram, deixaram suas casas em 3,43 dias (com um desvio padrão de 2,78). Os indivíduos que receberam o auxílio deixaram suas casas por 3,51 dias (com um desvio padrão de 2,77).

Figura 2: Média de Dias que Indivíduos Elegíveis saíram de Casa
(total de dias nos últimos 14 dias)

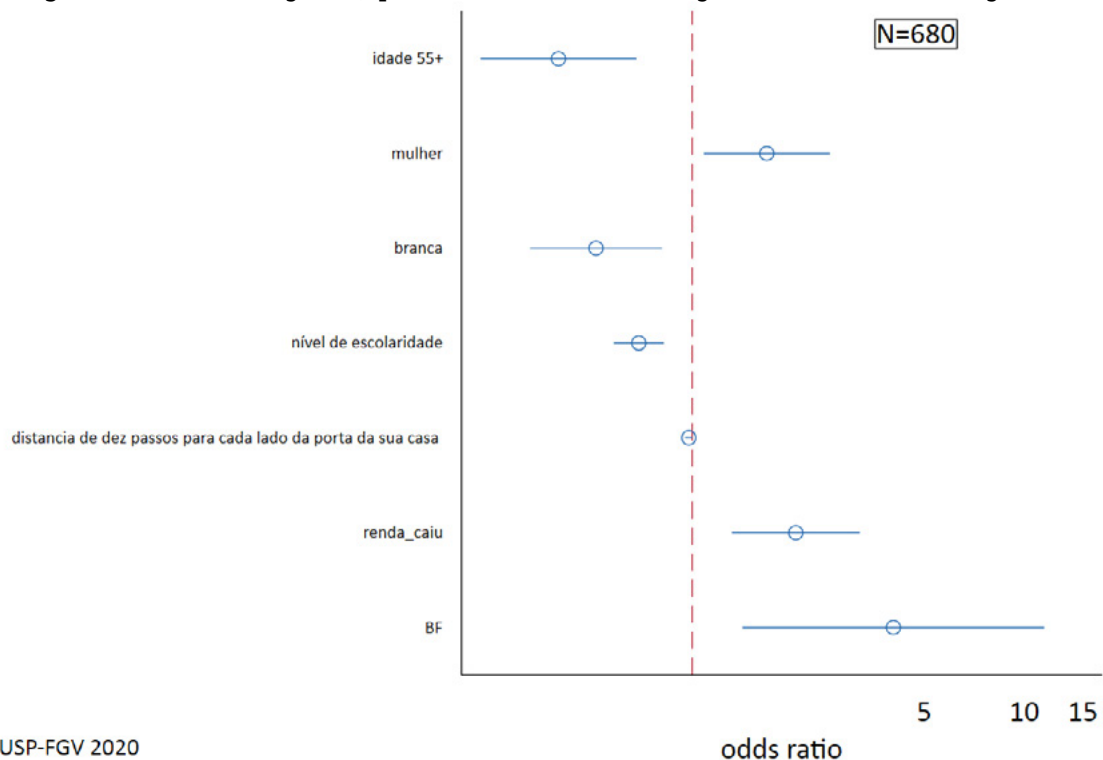


Fonte: Oxford-FGV-USP (2020)

Entre os elegíveis, quem se candidatou ao auxílio?

O principal interesse da presente Nota Técnica foi o status do auxílio: os indivíduos elegíveis que se auto declararam como candidatos ao auxílio receberam o valor de 1 e os indivíduos que se disseram elegíveis, mas optaram por não se candidatar, receberam o valor de 0.⁷ A amostra utilizada ficou restrita aos respondentes da pesquisa que fazem parte desses dois grupos. A Figura 3 mostra como (e se) determinadas características individuais estão associadas à solicitação do auxílio emergencial⁸.

Figura 3: Entre os elegíveis, quem se inscreveu no Programa de Auxílio Emergencial



Fonte: Oxford-USP-FGV 2020

⁷ Para entender as características que diferenciam os elegíveis que se inscreveram e os que não se inscreveram no programa de renda emergencial, estimou-se um modelo de regressão logística

⁸ A figura foi construída levando-se em conta as diferenças que existem entre as 8 capitais

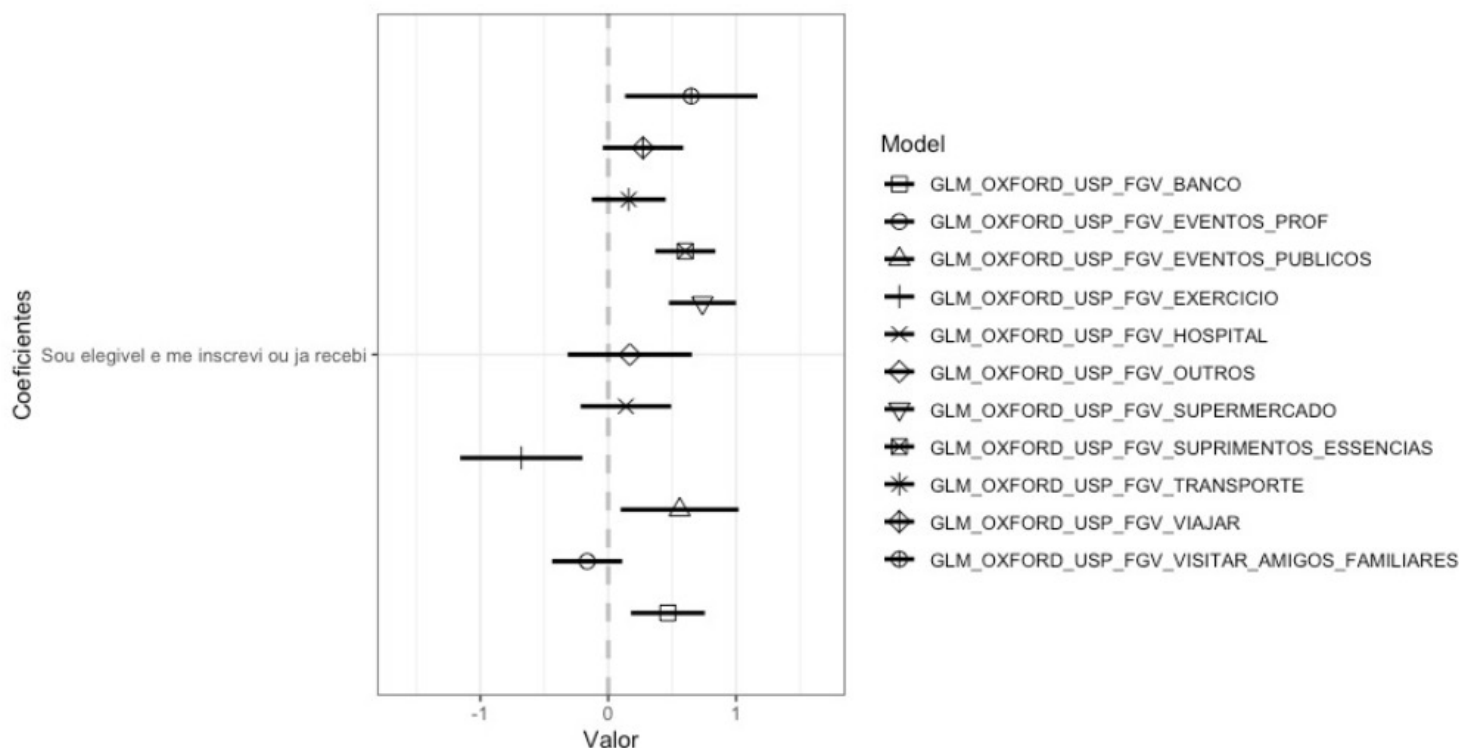
Os resultados da Figura 3 sugerem que as mulheres são mais propensas a solicitar o auxílio do que os homens. Os maiores de 55 anos e pessoas que se declararam brancas têm menor probabilidade de pedir o auxílio. A Figura 3 também indica que as chances de se solicitar o auxílio emergencial diminuem conforme aumenta o nível de educação.

Como se sabe, a pandemia tem sido uma fonte significativa de instabilidade econômica para as famílias, o que foi confirmado pela consulta, que revelou os seguintes números: apenas 18,7% dos entrevistados afirmaram que sua renda permaneceu inalterada desde fevereiro. Os mais atingidos entre os 81,3% restantes da população são, inequivocamente, aqueles que ocupam as faixas de renda mais baixas e os que são elegíveis para o auxílio. Entre os que receberam o auxílio, 50,85% afirmam que o auxílio foi inferior a 50% da renda familiar. Cerca de 44,5% dos beneficiários do auxílio afirmaram que não estão mais trabalhando e 18,8% afirmaram que passaram a trabalhar menos. 15,1% declararam trabalhar em casa e 3,7% mudaram de emprego. Os resultados indicam que aqueles que experimentaram uma queda na renda familiar (excluído o auxílio) foram os mais propensos a solicitar o auxílio emergencial.

Como se movimentaram os beneficiários do auxílio em comparação com os que não solicitaram o auxílio?

Nesta seção procurou-se analisar as diferenças entre os tipos de viagem que estão sendo feitas entre aqueles que receberam e não receberam o auxílio. Na figura 4, avaliamos a influência do receber o auxílio sobre os indicadores de mobilidade.

Figura 4: Impacto do auxílio emergencial nos indicadores de mobilidade



Fonte: Oxford-USP-FGV 2020

Os beneficiários do auxílio saíram mais para ir ao banco, para fazer compras de comida, medicamentos e suprimentos essenciais e visitas a familiares, enquanto os que não receberam o auxílio se movimentaram mais para a prática de esportes e, em menor extensão para os deslocamentos para o trabalho. Esses dados sugerem que o auxílio emergencial poderia ter contribuído efetivamente para o distanciamento social se estivesse integrado a outras medidas, a exemplo de uma forma de pagamento mais adequada para se evitar idas ao banco, ou medidas voltadas para desencorajar as saídas para aquisição de bens essenciais.

Chama atenção que os indivíduos que receberam o auxílio saíram de casa para visitar amigos e familiares e que as diferenças observadas com o grupo que não recebeu o auxílio são significativas. Essa movimentação por motivos não essenciais torna-se ainda mais grave quando associada a outros resultados que mostram que esses mesmos indivíduos não tendem a usar máscaras mais do que aqueles que não se inscreveram para receber o auxílio.

Segundo os dados coletados, aqueles que receberam ou esperam receber a transferência emergencial foram mais propensos (1,5%) a ter visitado amigos e familiares e mais propensos (4,1%) a participar de eventos públicos do que indivíduos que não receberam o auxílio.

Na medida em que o auxílio foi também projetado para ajudar a população mais vulnerável a manter o distanciamento físico de modo a diminuir os riscos de contaminação, os resultados dessa consulta indicam que o programa de transferência emergencial de renda, sem medidas complementares, mostra-se muito insuficiente para a redução da exposição ao vírus.

A política de auxílio afeta o risco de infecção pela Covid-19?

Como no Brasil não foi realizado volume razoável de testes para o coronavírus, foi desenvolvido um sistema de pontuação de risco com base na prevalência de sinais e sintomas da Covid em mais de 50 mil pessoas infectadas (Zhao *et al* 2020). A partir desses dados, foi criado um algoritmo de aprendizado de máquina (Machine Learning) para calcular a probabilidade de infecção pela Covid-19 para a amostra utilizada neste estudo⁹.

Após cruzamento dos sintomas¹⁰ com os dados indicativos de quem recebeu e quem não recebeu o auxílio emergencial, foi possível concluir que o risco de infecção pela Covid-19 variou entre 0 e um valor máximo de 5,09. Ao segmentar esses dados, verificou-se que aproximadamente 25% dos entrevistados receberam escores maiores do que zero, mas que apenas 8,1% da amostra receberam escores no intervalo entre 1 e 5,09. O importante é que a média do escore foi maior para os indivíduos que receberam o auxílio emergencial (0,352) em comparação com os que não receberam (0,120). Na amostra dos indivíduos que tiveram um escore de risco de Covid-19 maior do que 0, a média também foi maior para os indivíduos que receberam o auxílio (1,714) em comparação com aqueles que não receberam o auxílio (0,497).

Os resultados dessa projeção, realizada com base em instrumentos de inteligência artificial, indicaram que os indivíduos que receberam o auxílio emergencial passaram a ter maior probabilidade de serem portadores da Covid-19.

⁹ A referência original (Zhao *et al*, 2020) incluiu classificação de risco de infecção com base em 10 sintomas adicionais. Na pesquisa apresentada pela Rede neste Boletim foram utilizados 5 desses sintomas (dor de cabeça, dor no corpo, dor de garganta, coriza ou diarreia e náusea).

¹⁰ Especificamente, os entrevistados informaram se tinham comorbidades como doenças cardíacas, doenças respiratórias crônicas, diabetes ou câncer.

Conclusão

Este Boletim confirmou que o programa de renda emergencial atinge populações mais vulneráveis. Infelizmente, mostrou também que a forma como o programa foi desenhado e vem sendo executado não produz uma diminuição da mobilidade daqueles que receberam o auxílio em comparação com os que não receberam o auxílio.

Os dados sugerem ainda que os beneficiários do programa federal apresentaram maior risco de infecção pela Covid-19 do que os não beneficiários. Como o programa visava também ajudar a população mais vulnerável a se proteger do vírus e a manter o distanciamento físico, os resultados mostraram que seus beneficiários se movimentaram mais do que aqueles que não receberam o auxílio.

Esses resultados realçaram que as políticas públicas de combate à pandemia precisam ser construídas como um corpo integrado de medidas, de prevenção, de assistência médica, não médicas e econômicas para conseguirem mitigar os problemas da população mais fragilizada e contribuir para diminuir os efeitos perversos da pandemia.

Este Boletim, confeccionado por pesquisadores de universidades norte-americanas e brasileiras, a partir de dados obtidos por meio de uma pesquisa cooperativa entre a USP, a Universidade de Oxford e a FGV-RJ, espera ter contribuído para a necessária articulação das políticas públicas no Brasil, que já eliminou mais de 70 mil vidas até este início de julho.

Referencias

Petherick, Anna, Beatriz Kira, Rafael Goldszmidt e Lorena Barberia. 2020. "Do Brazil's COVID-19-19 Government Response Measures Meet the WHO's Criteria for Policy Easing?" *Blavatnik School Working Paper BSG-WP-2020/033*.

Prates, Ian *et. al.* (2020). "Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência". Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade, Boletim #5, 8 de maio.

Zhao, Xianxian, Bili Zhang, Pan Li, Chaoqun Ma, Jiawei Gu, Pan Hou, Zhifu Guo, Hong Wu, e Yuan Bai. "Incidence, clinical characteristics and prognostic factor of patients with COVID-19: a systematic review and meta-analysis." Disponível em: MedRxiv <https://doi.org/10.1101/2020.03.17.20037572>.

O QUE É A REDE

Somos mais de 70 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.

Visite nosso site: <https://redepesquisasolidaria.org/>

Siga a Rede de Pesquisa Solidária na redes sociais



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), Ian Prates (Cebrap, USP e Social Accountability International), Graziela Castelo (CEBRAP) e Lorena Barberia (USP)

Coordenação Científica Lorena Barberia (USP)

Editores Glauco Arbix, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

Doações e contato redepesquisasolidaria@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) • Guy D. Whitten (Texas A&M University) • Arachu Castro (Tulane University)

Design Claudia Ranzini

Equipe responsável pela Nota Técnica No.15

Coordenação Lorena Barberia (DCP-Universidade de São Paulo), Jose Eduardo Krieger (InCor-FMUSP), Marco Antonio Gutiérrez (InCor-FMUSP) e Kelly Senters Piazza (DFPS - United States Air Force Academy)

Pesquisadores Wedgide Bourdeau (United States Air Force Academy) • Ingrid Castro Silva (USP) • Maria Letícia Claro de F. Oliveira (USP, CEPESP/FGV)

Instituições parceiras



Instituições de apoio

