

ANDRÉ FALCO LEMOS NARDI

Matricula 11711ECO052

**UM ESTUDO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL BRASILEIRO
EM TEMPOS DE COVID-19 (2020)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
2021

ANDRÉ FALCO LEMOS NARDI

Matrícula 11711ECO052

**UM ESTUDO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL BRASILEIRO
EM TEMPOS DE COVID-19 (2020)**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Professor Mestre Vitorino Alves da Silva

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ANDRÉ FALCO LEMOS NARDI
Matrícula 11711ECO052

UM ESTUDO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL BRASILEIRO
EM TEMPOS DE COVID-19 (2020)

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia (MG), 25 de outubro de 2021.

Prof. Mestre Vitorino Alves da Silva

Prof. Doutor Eduardo Nunes Guimarães

Profa. Doutora Soraia Aparecida Cardozo

AGRADECIMENTOS

Concluir uma graduação não é uma tarefa fácil, especialmente para mim, foram longos anos em meios a muitas incertezas e dificuldades. A realização deste trabalho finaliza um longo ciclo em minha vida, foram cerca de 10 anos tendo a UFU como segunda casa, em meio à abandonos de cursos e novos vestibulares. Encerro esta etapa com a certeza de que todo esse tempo me serviu de grande aprendizado, não somente acadêmico, mas também como experiência de vida.

O meu muito obrigado a todos os professores que cruzaram meu caminho durante esse tempo, aos diversos coordenadores que o curso de Economia teve durante minha estadia no IERI, aos técnicos da UFU e também colegas de curso, que tanto contribuíram com minha caminhada até aqui. Ao professor Vitorino, um agradecimento em especial por me orientar, em meio a tantas dúvidas, na elaboração deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	6
RESUMO	7
ABSTRACT	8
INTRODUÇÃO	9
1. REFERENCIAL TEÓRICO	12
1.1 POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL: PRINCIPAIS CONCEITOS E TRAJETÓRIA RECENTE (1990 – 2020).....	12
1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS	17
1.3 A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 (2020).....	22
2. RESULTADOS E DISCUSSÕES	26
2.1 LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 - Inflação e Crescimento no Governo FHC	13
FIGURA 1 - Ciclo de políticas públicas	19
TABELA 2 - Número de beneficiários por público-alvo	25
MAPAS 1 E 2 - População Vulnerável à Pobreza <i>versus</i> Indicadores de Desenvolvimento Humano	28
GRÁFICO 1 - Percentuais de beneficiários por tipo de públicos, 2020, Brasil	29
GRÁFICO 2 - Composição dos Beneficiários do Auxílio Emergencial por estado e categoria de acesso	31
GRÁFICO 3 - Acesso à internet por estados e regiões 2018	32
MAPA 3 - Distribuição Municipal de Agências Caixa por 1.000 Beneficiários.	33
GRÁFICO 4 - Relação do Número de Agências no Município para cada 1.000 beneficiários do PAE por Estados (Em R\$ Milhões).	34

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de analisar os limites e potencialidades do Programa de Auxílio Emergencial (PAE) no enfrentamento à pandemia do covid-19. Para alcançar tal objetivo, foi construída inicialmente uma revisão das teorias acerca das políticas públicas de transferência de renda no Brasil. Os resultados do presente estudo diagnosticam potencialidades relacionadas ao auxílio emergencial no atendimento a pessoas que se encontram em vulnerabilidade social. Apesar disso, também foram identificadas limitações para o avanço da política pública, no que tange à lentidão na ação dos responsáveis pela implantação das medidas lançadas para enfrentamento da Covid-19. A demora impactou no agravamento da situação econômica e social, as quais já estavam comprometidas, tendo em vista o cenário econômico degradado desde o ano de 2015. Foi em meio às pesadas críticas formuladas, que a equipe econômica do Governo Federal deu início aos pagamentos do auxílio.

Palavras-chave: Política Pública. Transferência de renda. Auxílio Emergencial.

ABSTRACT

This study aims to analyze the limits and potentialities of the Emergency Assistance Program (EAP) in confronting the covid-19 pandemic. To achieve this objective, a review of the theories about public policies for cash transfer in Brazil was initially constructed. The results of this study diagnose potentialities related to emergency aid in assisting people who are socially vulnerable. Despite this, limitations to the advancement of public policy have also been identified, regarding the slowness of action by those responsible for implementing the measures launched to confront Covid-19. The delay impacted the worsening of the economic and social situation, which were already compromised, considering the degraded economic scenario since 2015. It was in the midst of the heavy criticism that the economic team of the Federal Government started paying the aid.

Keywords: *Public policy. Income transfer. Emergency aid.*

INTRODUÇÃO

A pandemia do COVID-19 gerou diversas instabilidades no cenário econômico brasileiro. De um lado, o comércio teve suas atividades temporariamente encerradas, trabalhadores informais ficaram sem renda, a saúde pública ficou sobrecarregada. Nesse contexto foi possível observar o aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os mais prejudicados foram os pequenos estabelecimentos, prestadores de serviços, comerciantes e a mão de obra informal.

A condição de "invisibilidade" social em que muitos destes indivíduos preditos se encontram foi um dificultador na identificação de possíveis beneficiários de uma política pública de caráter imediato. As pesquisas após o primeiro diagnóstico de COVID-19, no Brasil, passaram a apresentar as consequências da pandemia; tais como queda de renda e aumento no desemprego. Diante disso, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Auxílio Emergencial (PAE), com caráter abrangente para atender toda a população vulnerável e afetada pela pandemia.

O Programa de Auxílio Emergencial (PAE) foi lançado em abril de 2020, por meio da Lei 13.982, sendo os beneficiários os usuários do Bolsa Família ou usuários do Cadastro Único. Além disso foi permitida solicitação por Aplicativo daqueles sem vínculo empregatício ou com comprovação da sua situação de vulnerabilidade. No início, através do PAE, foram disponibilizados aos beneficiários três parcelas iguais de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) para mulheres, chefes de família. Posteriormente, houve uma extensão de prazo, liberando mais duas parcelas de R\$ 600,00, para os meses de julho e agosto de 2020, conforme Decreto 10.412, em junho de 2020.

É inquestionável a importância da disponibilização do PAE, assim como o desenvolvimento de estudos que consigam medir tais potencialidades e também limites dessa política pública. Diante disso, este trabalho tem como objetivo desenvolver uma análise geral sobre a política pública emergencial de transferência de renda, denominada Auxílio Emergencial, abordando suas principais limitações e potencialidades no enfrentamento a COVID-19, no ano de 2020.

Este estudo está organizado iniciando-se por esta Introdução e na sequência pelos capítulos do referencial teórico com a discussão da economia brasileira, políticas públicas e PAE e, alcançando os resultados com as limitações e potencialidades do auxílio emergencial. Por último, tem-se as considerações finais seguidas pelas referências bibliográficas.

O trabalho em questão se justifica pela relevância e atualidade do tema em questão. Além disso, contribui na construção de estudos que avaliam a eficiência e eficácia de políticas públicas de transferência de renda. Este trabalho também é relevante pois objetiva fornecer a discentes e docentes da economia, novas perspectivas e olhares para o tema do auxílio emergencial, uma vez que devido à sua temporalidade, ainda foi pouco explorado nos estudos acadêmicos.

A pesquisa também se justifica em relação a compreensão do funcionamento dos programas de transferência de renda; além de contribuir no aprofundamento de uma de suas experiências, especificamente o caso brasileiro do auxílio emergencial, por conta do enfrentamento a covid-19, no decorrer do ano de 2020. E ainda, avaliar seus desdobramentos sobre o desempenho do conjunto da economia brasileira. Este levantamento contribui para que sejam construídas reflexões acerca da eficácia da proposta da política pública. Em havendo tais constatações, pode-se agregar a outros resultados, gerando mais discussões que despertem possibilidade de mudanças nas Políticas Públicas atualmente vigentes.

Além das justificativas acima mencionadas, este estudo poderá gerar contribuições analíticas e acadêmicas aos estudos que discorrem sobre políticas públicas, sobretudo relacionadas a transferência de renda. E ainda, motivar a necessidade de novas pesquisas, que tenham como objetivo analisar outras perspectivas relacionando estes temas.

Inicialmente, a fim de fundamentar a pesquisa, será desenvolvido um referencial teórico do estudo, por meio de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica coloca o pesquisador em contato direto com o que foi escrito, dito, debatido ou filmado sobre algum assunto (MARCONI, LAKATOS, 2003). Em outras palavras, far-se-á pesquisa em livros, dissertações, teses, monografias, artigos, revistas, páginas oficiais do Governo brasileiro e de órgãos de pesquisa sobre a temática dos programas de transferência de renda em geral e, mais especificamente, sobre o programa de auxílio emergencial do Governo Federal implantado em 2020.

No que tange aos objetivos da pesquisa, caracterizam-se como descritivos. Conforme Gil (2002, p. 42), a pesquisa descritiva objetiva “[...] a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Além disso, a presente pesquisa está dirigida a solução de problemas específicos e objetiva identificar os fatores determinantes nas limitações e potencialidades do Auxílio Emergencial.

Já em relação a abordagem, a pesquisa se caracteriza predominantemente como qualitativa. Segundo Richardson (1999, p. 80) constituem-se os “estudos que descrevem a complexidade de

determinado problema, analisam a interação de certas variáveis, compreendem e classificam processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Para dar suporte as análises deste trabalho, também serão utilizadas pesquisas documentais, através de dados quantitativos, provenientes de sites de Institutos de pesquisas.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL: PRINCIPAIS CONCEITOS E TRAJETÓRIA RECENTE (1990 – 2020)

Durante aproximadamente cinquenta anos (1930 a 1980), o Brasil teve significativas taxas de crescimento econômico, período em que a estratégia nacional de desenvolvimento estava voltada para a formação de um parque industrial complexo, com suporte estadual. Apesar disso, no final da década de 70, o modelo passou a ser predominantemente baseado no endividamento externo, altamente dependente de capital estrangeiro. De 1970 à 1990, diversas crises internacionais abalaram a liquidez internacional. Devido a isso, foi interrompido o ciclo de crescimento do país, iniciando uma grave crise econômica, com inflação alta, período em que a política econômica esteve voltada a renegociação da dívida externa. No desencadear dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil renegociou as dívidas a partir de uma orientação macroeconômica pautada no Consenso de Washington¹, com prescrições neoliberais. O Consenso de Washington, foi um encontro ocorrido em 1989 na cidade de Washington e ficou conhecido como “receituário”, contendo diversas recomendações de condução econômica para desenvolvimento dos países, um desenvolvimento que não prejudicasse a distribuição de renda.

A década de 90 é marcada por diversos acontecimentos importantes para a economia brasileira. Em 1990, o Governo Collor utilizou as prescrições do Consenso de Washington nas diretrizes econômicas do seu governo. Diante disso, efetuou a abertura comercial e financeira da economia brasileira. Nos anos seguintes, o novo ajuste das políticas macroeconômicas, denominadas como “Conservadorismo Econômico”, foram inseridas na raiz das políticas econômicas brasileira. Em 1994, com o Plano Real e, em 1999, com a adoção do tripé econômico, o conceito supracitado foi consolidado no Brasil (FILGUEIRAS, 2006).

A Era Fernando Henrique Cardoso é marcada por conjunto de transformações que atingiram diretamente a sociedade, a economia e o Estado. O paradigma interpretativo para os diversos pontos de atuação deste governo se deu pela perspectiva neoliberal. O governo em questão, foi o primeiro governo claramente comprometido com estratégias reformistas pautadas no ideário liberal

¹ Conjunto de ações e princípios ortodoxos para promoção e ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento que se encontravam em crise.

(BELIERIO JÚNIOR, 2007). Durante todo o período do Governo FHC, a concepção predominante foi a de que, apenas vencendo a batalha da inflação é que se garantiriam condições para uma boa saúde social, econômica e política para o país. Pensamento que se justifica pelo fato dos recentes fracassos dos cinco últimos planos econômicos de estabilização. Belieiro Júnior (2007, p. 115), destaca os principais pontos acerca do Governo FHC.

O debate ocorrido no Governo FHC em torno da política econômica agrupou-se na conhecida polarização estabilização x crescimento, em que se reuniam “liberais-desenvolvimentistas” contra os “liberais-fundamentalistas”, usando os termos do professor Brasílio Sallum. Os argumentos situavam-se nas considerações daqueles que, de um lado, defendiam que os custos para manter a inflação baixa se faziam sentir no crescimento pífio e irregular da economia brasileira e, de outro, os governistas, que respondiam que o crescimento com inflação não seria mais possível para um país como o Brasil (BELIERIO JÚNIOR, 2007, p. 115).

As afirmações mencionadas na citação predita, podem ser observadas através dos dados do IPEA na Tabela 1, em que se encontram os dados de inflação *versus* crescimento da economia brasileira no Governo FHC.

Tabela 1 – Inflação e Crescimento no Governo FHC

Ano	Inflação	PIB
1994	1.093,83%	5,85%
1995	14,77%	4,22%
1996	9,33%	2,66%
1997	7,48%	3,27%
1998	1,71%	0,13%
1999	19,94%	0,79%
2000	9,80%	4,36%
2001	10,40%	1,31%
2002	26,41%	1,93%

Fonte: IPEADATA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2021.

O Governo FHC, também foi marcado por inúmeras privatizações, durante o período deste governo foram vendidas 35 empresas estatais federais. De um lado, essa política de privatizações

é considerada um avanço no que tangem as reformas feitas no país. Já para os críticos das privatizações, alegam a falta de critérios na venda destas empresas. Segundo Belieiro Júnior (2007, p. 119) “muitas foram vendidas rapidamente, com preços mínimos, muito abaixo do real valor de mercado[...]”. A alegação do governo se pautava na impossibilidade de um Estado endividado manter tantas empresas, sendo mais viável deixá-las sob o cuidado da iniciativa privada.

Para atender aos objetivos liberais, no período de 1994 a 2002, também ocorreram significativas reformas na Constituição de 1988, que depois foram alvos de pesadas críticas. Belieiro Júnior (2007) salienta as categóricas nomenclaturas “estatista” e “corporativista” relacionados a Constituição, que surgiram no discurso com conotação pejorativa, relacionadas ao atraso e à ineficiência. Ainda no quesito social, foram pautados três eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública, os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo.

A partir de 2003, primeiro mandato do Governo Lula, aconteceu uma flexibilização do modelo mencionado anteriormente, foram inseridos fatores que remetem ao antigo desenvolvimentismo, que ficou conhecido como “Neodesenvolvimentismo”².

O período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 foi marcado pela retomada do crescimento econômico. Neste período a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a.a., praticamente o dobro da observada no período imediatamente anterior. Em 2009, em decorrência dos impactos negativos da crise financeira global, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,6%, o que evidencia o impacto significativo da crise sobre a economia brasileira. Não obstante, a rápida recuperação de nossa economia é igualmente reconhecida. As expectativas do mercado, sintetizadas no relatório Focus, sinalizavam para um crescimento superior aos 7,0% em 2010. É salutar lembrar que entre 2007 e 2010, excluindo o ano de 2009, as taxas de crescimento do PIB foram superiores aos 5% a.a. (CURADO, 2011, p. 92).

A retomada do crescimento econômico teve diversos efeitos benéficos, sendo um deles a melhora de indicadores no mercado de trabalho. Conforme destaca Curado (2011), no início de 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%, já no final de 2010 a taxa estava em 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. Outro ponto positivo neste aspecto, trata-se da redução do grau de informalidade e aumento no rendimento médio real. Um elemento distintivo neste período de retomada do crescimento, foi a melhora nos indicadores sociais, tais como distribuição de renda e

² Objetivo de promover o desenvolvimento econômico com inclusão social.

redução da pobreza. Um importante indicador que evidencia essa melhora, é o Índice de Gini³, que revela a desigualdade na distribuição de renda e que no ano de 2003 era 0,59, e em 2009 atingiu 0,54. Esse resultado foi diferente da tendência histórica de alto grau de concentração de renda.

No período em questão, também teve papel importante a política de transferência de renda oriunda do Programa Bolsa Família e política de aumento do salário mínimo real. O Programa Bolsa Família injetou na economia cerca de R\$13 bilhões de reais e beneficiou mais de 12 milhões de famílias em 2010. Curado (2011, p.93) destaca os benefícios destas ações.

A ampliação do mercado consumidor - associada, em alguma medida, à melhoria na distribuição da renda - foi peça importante no processo de crescimento econômico do período. Ao que tudo indica, a economia brasileira atravessou, neste momento, o trecho kaleckiano da relação distribuição da renda - crescimento, já que há desconcentração da renda - e ampliação do consumo dela derivada - estiveram positivamente relacionadas com a expansão do produto.

Após o Governo Lula, assume o Governo Dilma, que vence as eleições, mas rapidamente perde a iniciativa política, segundo Corsi (2016, p. 10) esse fato se deve a “deterioração da situação econômica, persistência da crise internacional, onda de casos de corrupção, campanha diuturna da imprensa contra o governo e a implosão da base de sustentação política no Congresso”. O Governo Dilma, decidiu pelo aprofundamento da política recessiva e Joaquim Levy foi nomeado ministro da fazenda. Essa decisão, acendeu a chance de tentar um amplo apoio popular contra a austeridade.

Com base no Ipea (2020), a política de estabilização praticada por Joaquim Levy estava alicerçada no aumento dos juros e ajuste fiscal, com a proposição de alcançar um superávit primário de 1,2% do PIB, correspondente a 66,3 bilhões de reais. Para chegar a este resultado, houve incremento de impostos, corte de despesas de custeio, pelo corte de investimentos públicos e pelo corte de direitos sociais. A SELIC, foi de 11,75% ao ano (2014) para 14,25%, em julho de 2015.

A partir de 2015, foram fortalecidas no Brasil, as práticas de austeridade fiscal. A ideia inicial do plano era um ajuste de curto prazo, mas com a Emenda Constitucional 95 (EC95), a medida passou a nortear o setor público, devido a proposição de redução do tamanho relativo do Estado para os próximos 20 anos. Com base em Rossi (2019, p. 2) a austeridade fiscal pode ser definida como uma “política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar

³ Quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade.

social”. O tema da austeridade teve notoriedade após 2008, depois da crise internacional (ROSSI et. al., 2019).

Desde 2015, o Brasil tem aderido às políticas econômicas restritivas de caráter ortodoxo, sendo que a partir de 2016 passou a implementar um conjunto de reformas liberais, estas foram resumidas por Paula (2020, p. 3): (i) um teto constitucional de gastos públicos, vigorando a partir de 2017, que congela o gasto primário do governo por 20 anos, já que o gasto público é reajustado tão-somente pela inflação do ano anterior, um tipo de regra fiscal só existe no Brasil; (ii) uma reforma trabalhista, vigorando a partir de novembro de 2017, que levou à flexibilização do mercado de trabalho, incluindo, entre outras medidas, implantação de contrato temporário, trabalho intermitente e possibilidade de jornada de trabalho de 12 horas e (iii) uma reforma previdenciária, aprovada em novembro de 2019, que, entre outras mudanças, aumentou a idade mínima de aposentadoria, o tempo mínimo de contribuição e principalmente introduziu, a partir dali, a aposentadoria exclusivamente por idade.

No período supracitado, tanto o Governo Temer, quanto o atual governo Bolsonaro, asseguraram o resgate do crescimento da economia por meio da adoção de reformas liberais, pautadas na contração fiscal expansionista, ajustamento fiscal por meio de cortes nos gastos públicos. Tais ações não foram suficientes para garantir o crescimento econômico, e o resultado foi uma economia semi estagnada (2017-2019), precarização do mercado de trabalho, aumento do trabalho informal (PAULA, 2020). Após anos de diminuição nos indicadores de desigualdade social no Brasil, aconteceu um abundante agravamento após 2015, conforme Barbosa et al (2020) reforça, o índice de Gini pulou de 0,525 em 2015, para 0,543 em 2019. Essa piora no índice de Gini é reflexo da queda na renda de trabalho e aumento do desemprego e trabalho informal.

O argumento recente que justifica a adoção da austeridade, está pautado na ideologia que em tempo de crise, políticas fiscais restritivas, tais como aumento de impostos, redução de gastos, podem ser benéficas ao crescimento econômico, podendo gerar um efeito expansionista na economia. Desta forma, ela atua no ajuste fiscal, sobretudo por meio de corte de gastos fazer ajustes na economia para obter o crescimento econômico (BLYTH, 2018). Dweck (2018), explica que a defesa da austeridade fiscal se pauta numa desaceleração da economia, e de um crescimento da dívida pública, para executá-la o governo realiza ajustes fiscais, preferencialmente com corte de gastos públicos ao invés de realizar aumento de impostos. Esse ajuste, por um lado, mostra aos agentes econômicos “responsabilidade” em relação às contas públicas, resultando em credibilidade

para o governo. Por consequência, o aumento da credibilidade reflete mais investimentos dos empresários, mais consumo das famílias e mais atração de capitais externos. Nessa percepção, a austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico (DWECK, 2018).

Apesar do benefício para o reequilíbrio econômico, o custo social da austeridade fiscal é elevado, pois reduz ao gasto mínimo, investimentos na área da saúde e educação e realização de reformas estruturais, logo compromete o pleno desenvolvimento das políticas sociais. Este custo social é alto, sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis (VIEIRA, 2018). Ao se optar pela austeridade fiscal e pela impactante diminuição das políticas de proteção social, além de o estado desproteger os cidadãos no enfrentamento a nova dinâmica do políticas sociais, acaba comprometendo a segurança que é oferecida àqueles que necessitam desse auxílio para uma vida um pouco mais digna.

Na próxima seção, será abordado a discussão dos programas de transferência de renda, para que se consiga compreender a condução da política econômica, juntamente com a política social no Brasil.

1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

A Constituição Federal de 1988, é considerada um marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social no Brasil. Essa Constituição, traduz a forma de redemocratização brasileira, resultado de um vasto processo de discussão e de mobilização política. Entre os seus conteúdos mais importantes está o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de responsabilização do Estado.

No primeiro artigo da Constituição Federal, é afirmado o caráter federativo e republicano do Estado: o Brasil passa a dispor de três esferas autônomas de governo, com reconhecimento dos municípios como entes federados, municiado de responsabilidades e de atribuições próprias, de governo próprio, de autonomia para legislar e estabelecer tributos em sua esfera de competência. Já no terceiro artigo, se definem os princípios fundamentais do Brasil, dentre eles o da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, tal compromisso é responsabilidade de todas as esferas do governo. No que tange à assistência social, dentro da Constituição há ainda o

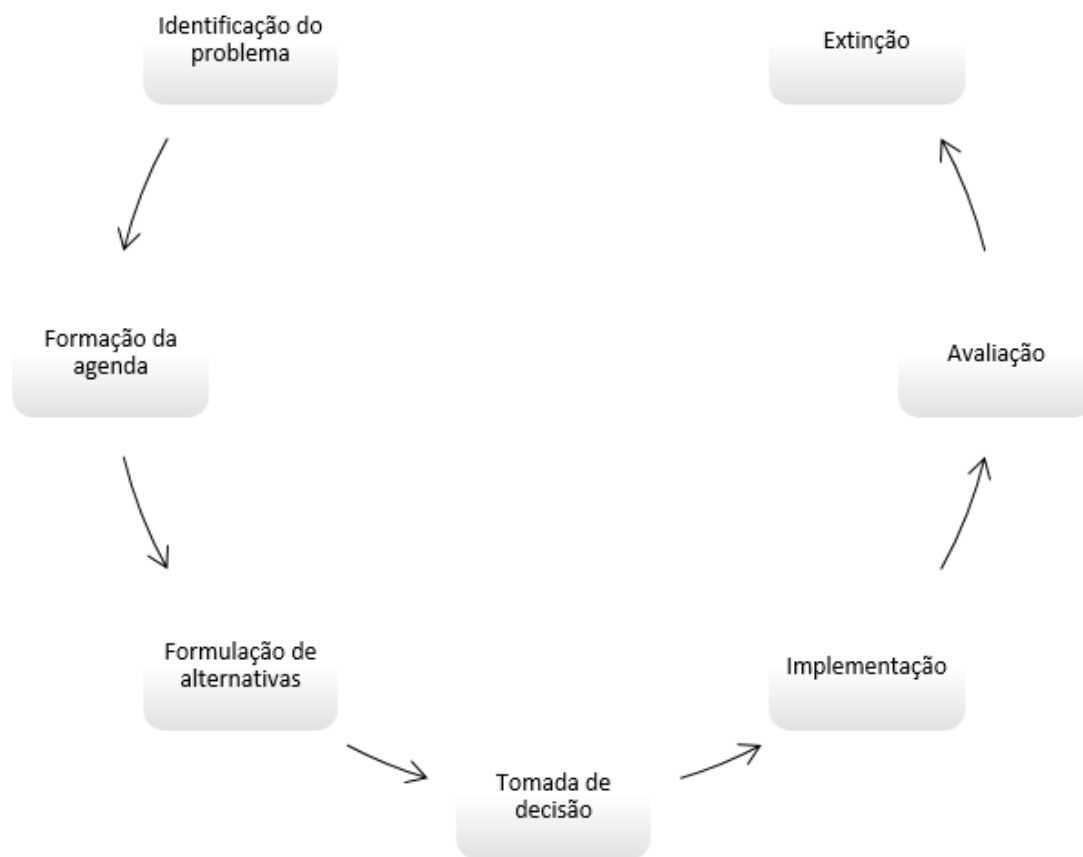
artigo nº 203, que pressupõe que ela deva ser fornecida “a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. Um modelo que articula a prestação de serviços com as transferências de renda não contributivas para pessoas e famílias ou indivíduos que se encontram situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 1988).

Para atender a Constituição e também melhorar os indicadores sociais e econômicos do país, os governos implementam políticas públicas, que conforme conceitua Secchi (2013), é caracterizada como uma série de etapas e regras que objetivam resolver um problema público. Portanto a criação de uma política pública, envolve primeiramente a identificação de um problema geral da população a ser resolvido. O autor supracitado, defende que a política pública possui um ciclo que parte da identificação do problema até a extinção da política pública. Este ciclo, encontra-se ilustrado, a seguir, na Figura 1.

As etapas do ciclo da política pública não seguem necessariamente uma sequência, e raramente elas são desenvolvidas nesta dinâmica. Secchi (2013) enfatiza que a sequências se alternam, e que o ciclo possui uma utilidade, no sentido de contribuir na organização de ideias, permitindo que a complexidade da elaboração e execução que envolvem uma política pública, seja simplificada. Para proposição de uma política pública é imprescindível o diagnóstico do problema que se pretende defrontar, isso envolve identificar uma concepção sólida da realidade e a análise do problema e ações, assim como o que se espera obter com essa política.

A primeira fase, trata-se da identificação do problema, que na perspectiva do ciclo pressupõe a identificação de um problema público a ser solucionado. Um problema público pode ser por exemplo, uma catástrofe que prejudique a vida de pessoas de uma região específica. Os partidos políticos e organizações não governamentais, enxergam os problemas públicos como matéria prima de trabalho, pois um político, encontra nesses problemas argumentos para sua existência.

Figura 1: Ciclo de políticas públicas



Fonte: SECCHI, 2013, p. 42.

A segunda fase, trata-se da formação de agenda, que se trata dos temas compreendidos como importantes, que pode se tornar um programa de governo ou uma simples lista de assuntos entendidos como relevantes. O desafio nesta fase, são as limitações de recursos, sejam eles humanos, financeiros, de tempo, materiais, limitações estas que fazem que muitos problemas públicos permaneçam por muito tempo ou ainda, nem entrem nas agendas.

A terceira fase do ciclo pressupõe a formulação de soluções, e perpassa pela elaboração de objetivos e estratégias, além da identificação de limitações e potencialidades de cada ação. Aqui são construídos métodos, programas, estratégias para alcançar os objetivos estabelecidos. Nesta fase é importante a definição de objetivos concreto, pois quanto mais concretos, maior a facilidade de identificar a eficácia da política pública.

A fase seguinte, trata-se da tomada de decisão, que evidencia o ato em que os interesses dos envolvidos são equacionados e as intenções são mostradas. É muito comum nesta etapa existir

uma descontinuidade da política pública, Secchi (2013, p. 53) explica esse desafio do processo de decisão:

“[...] E o mais frustrante dessa história toda: frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública” (SECCHI, 2013, p. 53).

Se a política pública sair da fase da tomada de decisão, ela avança para a implementação, que é a fase em que se produzem os resultados concretos da política pública. Nesta fase as intenções são transformadas em ações. Dando sequência a essa fase a política pública é avaliada, e seus resultados são monitorados, a partir disso ela tem continuidade ou ela é extinta.

Por sua vez, Howlett, Mukherjee e Rayner (2014), enfatizam que o desenho da política pública está orientado para avaliação, e deve ser formado por diversos mecanismos explícitos e implícitos, sobre a melhor maneira de ação. Durante esta construção é importante a reflexão nas seguintes questões: o que está sendo formulado? por quem? para quê? para quem? e como? A construção da política pública compreende várias instituições e atores na construção de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo relacionado a um problema específico.

Todo este ciclo que envolve a construção de uma política pública é importante para visualizar e medir o sucesso desta. Conforme já mencionado anteriormente, é comum que durante o desenvolvimento de uma política pública as etapas aconteçam de forma aleatória, não seguindo necessariamente as etapas na sequência como foram apresentadas. Conforme destaca Pires (2016) para a compreensão da implementação de uma política pública é imprescindível compreender o Estado, como um ambiente repleto de diferentes relações, agentes e ações com importantes papéis e não apenas como um ator unitário. As políticas públicas são desenvolvidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre diversos atores. Conforme o objetivo deste trabalho, também é importante a elucidação acerca das políticas públicas de transferência de renda.

No âmbito internacional, o debate acerca dos programas de transferência de renda, antecede a implementação dessas políticas e já existem há várias décadas. Essas discussões, enaltecem que a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade dificilmente se viabilizam sem políticas ativas de transferência de renda.

A partir da década de 90, que as políticas de transferência de renda passam a ser escolhas do poder público. Neste período as políticas sociais passam a considerar, na sua formulação, a pobreza também como questão social e coletiva. Nesse período, são observadas as primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda na América Latina. No Brasil, são destaques as experiências desenvolvidas pelos municípios e estados, como os programas de Campinas e do Distrito Federal, ambos iniciados em 1995, que antecedem programas federais similares, e a experiência do México, hoje denominado Programa Oportunidades (CUNHA, 2009).

No que tange às políticas de transferência de renda, é importante compreender as diferentes linhas de defesa acerca deste debate e três matrizes principais pautam este debate. A primeira delas, concentra os indivíduos que compreendem que as políticas de transferência de rendas devem ser universais, asseguradas como direito de todos os cidadãos, sem considerar a renda e sem acontecer contrapartidas por parte dos beneficiários. Neste caso, as transferências seriam incondicionais. Uma segunda concepção compreende que políticas de transferência de renda devem ser residuais, no sentido de serem estratégicas para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos. Nessa concepção o benefício deve ser restrito as pessoas que realmente necessitam desse apoio e que sejam extremamente pobres ou incapazes de garantir sua própria sobrevivência. Além disso, também compreende o vínculo da transferência de renda a gastos específicos, definidos pelo Poder Público, sem que a família beneficiária possa fazer esta escolha. Existe ainda, um terceiro grupo que compreende que as políticas públicas de transferência de renda devem ser uma opção do governo. Nesta concepção defendem políticas universais e entendem a necessidade de um tratamento diferenciado no intuito de minimizar desigualdades entre as pessoas (CUNHA, 2009).

Tem-se uma conjuntura onde se expandem o debate, as propostas e as experiências dos Programas de Transferência de Renda marcada por: a) crescimento do desemprego, precarização das relações de trabalho, com informalização crescente do trabalho e rebaixamento dos salários; b) Aumento da violência, principalmente nas grandes cidades; c) Baixa escolaridade e baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas com as transformações em curso no mundo do trabalho; d) Elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente; e) Crescimento da pobreza, com fortes rebatimentos nas crianças e jovens (SILVA, 2004, p. 3).

As experiências de transferência de renda implementadas no Brasil, em sua maioria, estiveram vinculadas a segmentos populacionais específicos e a políticas setoriais. Após 2003, no Governo Lula, as questões do combate à fome, à pobreza e à desigualdade passam a ser tema de destaque na agenda pública (SILVA, 2004). Neste período acontecem alterações quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas direcionadas para construção de uma Política Pública de Transferência de Renda.

O presente estudo é composto de uma análise das limitações e potencialidades acerca do Auxílio Emergencial, orientado pela literatura de políticas públicas. Com base em Howlett, Ramez & Perl (2013), a política pública é subdividida por um ciclo de cinco fases: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política. A partir desta análise do ciclo da política pública serão identificadas as limitações e potencialidades do Auxílio Emergencial, a qual será apresentada na próxima seção.

1.3 A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 (2020)

A COVID-19, caracterizada como pneumonia grave de etiologia desconhecida, foi detectada no ano de 2019, na cidade de Wuhan, na China. Rapidamente a COVID-19 se propagou a nível mundial, levando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar uma pandemia. Os sintomas do vírus acometeram as pessoas infectadas em diferentes níveis de complexidade, ocasionando nos casos mais graves insuficiência respiratória aguda com exigibilidade de cuidados hospitalares intensivos (CAMPOS, 2020). Com base no Relatório Anual, da OMS, até dezembro de 2020, já haviam sido contabilizados cerca de 3 milhões de mortes provocadas direta ou indiretamente pela Covid-19 no mundo (OMS, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de coronavírus foi confirmado no final de fevereiro de 2020, ao final deste mesmo ano o país já havia ultrapassado 180 mil óbitos pela Covid-19. Diferentes medidas foram adotadas para minimizar os efeitos sociais da pandemia do coronavírus (COVID-19), uma das principais foi a criação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, anunciado pelo governo em 18 de março deste mesmo ano. O Auxílio Emergencial criado por essa

lei é um misto entre a Renda Básica de Cidadania e o Programa do Seguro-Desemprego⁴. Desta forma, o auxílio cobre uma brecha de proteção social, aos denominados trabalhadores informais, desde que o cumprimento legal aconteça (CARDOSO, 2020).

É importante ressaltar que antes da instituição do Auxílio Emergencial pelo Governo Federal, diversas medidas restritivas e de distanciamento social foram tomadas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Devido a isso, foi muito complexo a implementação e operacionalização do pagamento do auxílio. Além disso, outro limitador foi a dificuldade de identificar os beneficiários dessa política pública. A condição de "invisibilidade" social em que muitos destes indivíduos em vulnerabilidade social se encontram, é um dificultador na identificação de beneficiários de uma política pública de caráter imediato. O público alvo do Auxílio Emergencial, foi caracterizado como “trabalhadores informais”, no qual o texto da legislação define como sendo, microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual da Previdência Social e trabalhador informal, além de critérios excludentes, como idade, renda, ter emprego formal ativo, ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o PBF. O estabelecimento desses critérios, de maneira objetiva, foi de extrema importância para viabilizar a implementação do benefício (CARDOSO, 2020, p. 1055).

A Lei nº 13.982, de 2020, também considerou como beneficiários os “trabalhadores por conta própria”, como autônomos que são contribuintes individuais da Previdência Social e também os microempreendedores individuais (MEI). A lei caracterizou o trabalhador informal na alínea “c” do artigo 2º, identificando dois tipos de beneficiários: o inscrito no CadÚnico⁵ e aquele que, mediante autodeclaração, cumprir o requisito do inciso IV, que trata sobre renda⁶. De forma resumida, o público alvo desta política pública foi definido como:

- a) microempreendedor individual (MEI);
- b) contribuinte individual da Previdência Social;

⁴ Instituído pela Lei nº 7.998, de 1990.

⁵ O Cadastro Único, também denominado de CadÚnico é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas que contribuem na promoção da melhoria de vida dessas famílias. Estão inscritos no CadÚnico, famílias de baixa renda que recebem até meio salário mínimo por pessoa; ou que recebem até 3 salários mínimos de renda mensal total (CEF, 2021)

⁶ Cujá renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos (BRASIL, 2020, Lei 13.982).

- c) inscrito no CadÚnico;
- d) não enquadrado nas hipóteses anteriores, mediante autodeclaração.

A implementação do Auxílio Emergencial, com a rapidez exigida, só aconteceu devido a um contexto maior de políticas sociais administradas pelo Ministério da Cidadania, tais como o CadÚnico e o Programa Bolsa Família (PIRES, 2016).

Os beneficiários do Programa Bolsa Família foram amparados automaticamente pelo Auxílio Emergencial, uma vez que todos favorecidos já cumpriram às regras, não sendo necessário nenhum tipo de requerimento ou novo cadastramento. Dessa maneira, foram determinados sistemas de averiguação dos beneficiários que cumpriam as exigências para a autorização do Auxílio Emergencial, além de ser feita verificação se o valor deste era superior ao recebido no Programa Bolsa Família. Para os indivíduos que atenderam a essas exigências, foi realizada a cessação do pagamento regular do Bolsa Família e realizado o pagamento do Auxílio Emergencial, seguindo o mesmo calendário previsto do Bolsa Família. Já os que não são beneficiários do Bolsa Família, mas estão inscritos no CadÚnico, a configuração de acesso foi similar; a diferença se dá apenas no formato de pagamento, através da Poupança Social Digital ou conta corrente ou poupança. Para os demais cidadãos não cadastrados no CadÚnico, foram identificados como “ExtraCad⁷”, para estes houve a exigibilidade de efetuar uma solicitação digital, através do site ou aplicativos, desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal para tal finalidade (CARDOSO, 2020).

Assim, à exceção do ExtraCad, todos os demais cidadãos que já eram beneficiários do PBF ou inscritos do CadÚnico tiveram o requerimento ao Auxílio Emergencial realizado de ofício. Para o público do ExtraCad, foram desenvolvidas soluções de requerimento remoto: site, aplicativo e central telefônica, o que mostra uma mobilização inovadora para fazer frente aos desafios de permitir o requerimento massivo do benefício com o objetivo de evitar uma corrida a agências bancárias ou a unidades de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) (CARDOSO, 2020, p. 1057).

A partir da publicação da Lei, os beneficiários receberam durante o período de 3 (três meses), o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) limitado a R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) por núcleo familiar (BRASIL, 2020). Sendo posteriormente, estendido por mais dois meses.

⁷ Pessoas cadastradas pelo aplicativo, foram denominadas de ExtraCad.

“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” (COSTA, FREIRE, 2020, p. 2).

Conforme pode ser observado no Quadro 1, metade dos beneficiários do Auxílio Emergencial estava oculto do Ministério da Cidadania, pois não eram inscritos no CadÚnico, nem beneficiários do Bolsa Família, fato que provocou uma complexidade extra à implementação da política.

Tabela 2 – Número de beneficiários por público-alvo

Público-alvo	Quantidade (em milhões)	Proporção (%)
Beneficiários do Bolsa Família	19,2	32,5
Inscritos no CadÚnico	10,5	17,8
ExtraCad	29,3	49,7
Total	59	100

Fonte: CARDOSO, 2020; CEF (2020) [adaptado pelo autor].

Nesse sentido, Schymura (2020) atenta para o fato de que aproximadamente 20 milhões de pessoas correspondem ao grupo populacional fora do CadÚnico e do mercado de trabalho formal. Esse público necessita “ser encontrado” pelo auxílio informal, fato desafiador para um programa urgente e de curto prazo.

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

2.1 LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DO AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A crise ocasionada pelo novo coronavírus, dirigiu diversas indagações, mas também evidências acerca do histórico cenário de discrepâncias e de concentração de renda existentes no Brasil. Na conjuntura pré-pandemia, no agravamento da crise sanitária, econômica e social já era possível averiguar um país desigual. Numa condição de crise econômica, há um efeito ainda maior sobre as pessoas que estão em vulnerabilidade social, reforçando a necessidade da manutenção da renda e do emprego através de políticas públicas. Nesse sentido, são relevantes investigações acerca dessa política pública.

O Auxílio Emergencial, juntamente com outras medidas, tais como a disponibilização de linhas de crédito para empresas subsidiarem folhas de pagamento de colaboradores, auferirem capital de giro, e também a possibilidade de redução de jornada de trabalho, foram medidas importantes para o enfrentamento das externalidades geradas pela pandemia da Covid-19.

No que tange a avaliação do Programa de Auxílio Emergencial e identificação das suas limitações e potencialidades, se deram a partir da perspectiva de três dimensões: 1ª Eficiência, a qual analisa a relação de custo versus benefício; 2ª Eficácia, que identifica o cumprimento das metas e; 3ª Efetividade, que pressupõe a obtenção de resultados significativos para a sociedade. Dessa forma, o presente estudo se concentrou na aplicação dos recursos supracitados, para identificar as limitações e potencialidades do auxílio emergencial no enfrentamento a pandemia.

Desde a identificação do vírus no Brasil até julho de 2020, medidas foram tomadas objetivando reduzir sua disseminação, tais como a restrição de circulação de pessoas, o isolamento social. Estas ações geraram impactos diretos no emprego e na renda da população brasileira e os setores mais afetados por estas ações, foram o de alimentação fora de casa, turismo e transporte, com agravamento para as micro e pequenas empresas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

É importante ressaltar a significativa participação das micro e pequenas empresas no setor empresarial, uma vez que totalizam 99% do total, além disso, são responsáveis por 52% dos empregos formais do setor privado (SEBRAE, 2021^a). Destes empreendimentos, 60% enfrentaram dificuldades em relação ao acesso a crédito em instituições financeiras, devido à falta de

comprovação de garantias do pagamento. Para estas empresas, no cenário de isolamento social, redução de clientes e de fechamento temporário da empresa, as consequências são avassaladoras e podem comprometer o pagamento de fornecedores, salários de colaboradores, entre outras despesas. Ter o acesso a crédito negado, é agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade destes pequenos empreendimentos (SEBRAE, 2021b).

Na finalidade de reduzir a dificuldade no acesso a crédito, o SEBRAE⁸ juntamente com a Caixa Econômica Federal, disponibilizaram uma linha especial de crédito, oferecendo um total de R\$ 12 bilhões, tendo como beneficiários as micro e pequenas empresas. O crédito em questão, poderia ser angariado por microempreendedores individuais (MEI), microempresas, empresas de pequeno porte que atendam aos pré-requisitos de possuir no mínimo doze meses de faturamento, e livre de restrições no CPF e CNPJ (SEBRAE, 2021b).

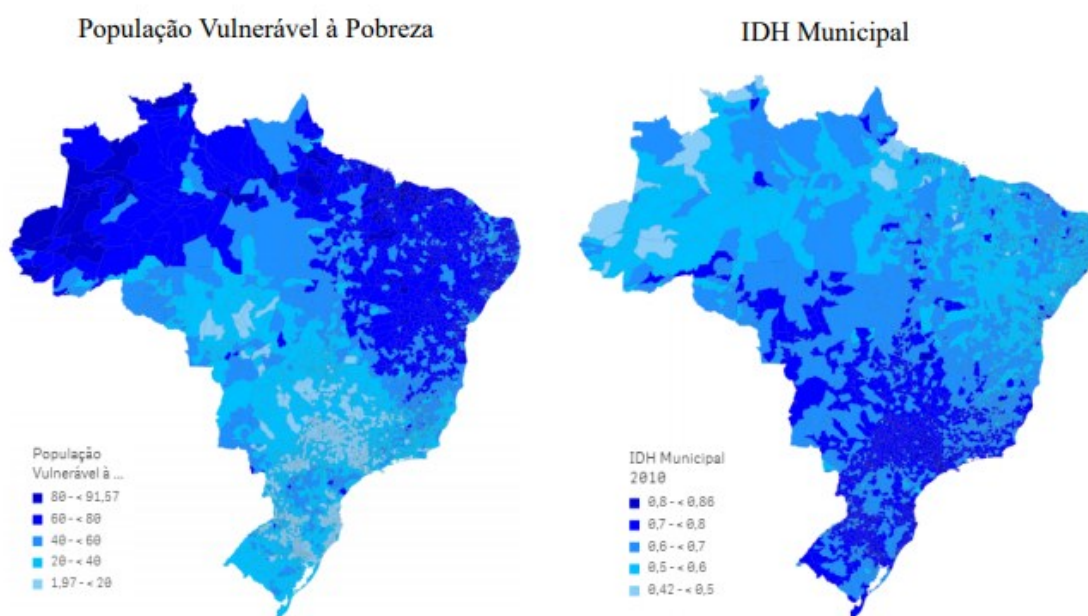
Até a disponibilização das linhas de crédito supracitadas, diversos atrasos aconteceram. É importante considerar que ninguém está preparado para uma eventualidade de tal dimensão, nem mesmo o governo, então é evidente que diversos atrasos aconteçam. Entretanto, conforme destaca Rache (2020), num cenário de recessão, as empresas, sobretudo as pequenas, são as mais prejudicadas, chegando a perder cerca de 10% da receita média, o que consequentemente reflete em desemprego. O autor reforça a importância de uma ação imediata para evitar consequências ainda mais danosas a economia, sobretudo relacionadas ao aumento dos investimentos em infraestrutura, sem ficar dependente apenas de concessões. Segundo o autor, a crise gerada pela pandemia, veio a se tornar uma crise financeira generalizada, com reflexos deficitários na economia oriundos desde 2015. Conforme discussão apresentada no segundo capítulo do referencial teórico, reiterando estudo de Barbosa et al (2020), foi observado que em 2015, o Índice de Gini era de 0,525 e passou em 2019 para 0,543, consequência de diversos elementos, que incluem predominantemente o aumento no desemprego, e a consequente redução na renda proveniente do trabalho. Portanto, em março de 2020, quando a pandemia do coronavírus alcançou o Brasil, a economia local já se encontrava em dificuldades, com precariedade nas relações de emprego (informalidade, desemprego), com a pandemia, houve uma piora substancial nessa situação.

O Mapa evidenciado na Figura 2 apresenta uma comparação. É possível observar nas regiões mais escuras uma grande eventualidade entre as áreas mais escuras no percentual da

⁸ O crédito é oferecido pelo SEBRAE através do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), garantindo o atendimento das garantias exigidas pelas instituições bancárias.

população vulnerável à pobreza e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por município. Os indicadores de IDH refletem melhores condições em relação à saúde, educação e renda. Como é possível observar, as Regiões que possuem melhores indicadores de IDH Municipal constituem as do Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com dissemelhança nas áreas mais escuras do Mapa apresentado na Figura 1, que apresenta indicadores da População Vulnerável à Pobreza.

Mapas 1 e 2: População Vulnerável à Pobreza *versus* Indicadores de Desenvolvimento Humano



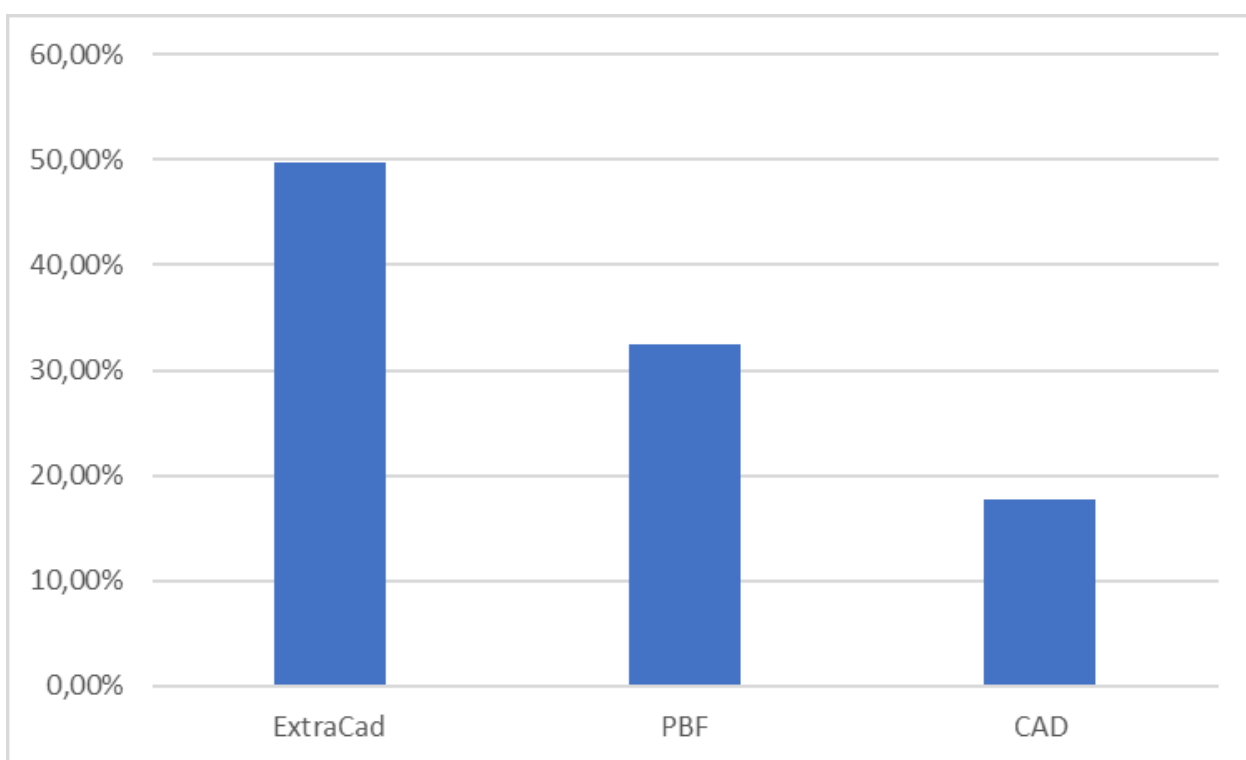
Fonte: IPEA (2020); PNUD (2010); Costa, Freire (2021).

Conforme relatório do World Bank (2020), no que tange ao contexto econômico, em junho de 2020 apontava-se para um Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro negativo, em torno de 8%, ocasionado pela redução na produção das indústrias, nas vendas do comércio e no montante dos serviços prestados. O que sustentou a atividade econômica foi predominantemente a produção agrícola e pecuária. No período supracitado, também se evidenciou um aumento na dívida pública dos municípios, estados e país, observados na redução da arrecadação e queda da atividade econômica e pelos gastos sociais e assistenciais na saúde (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Já em relação aos trabalhadores, a principal política disponibilizada pelo Governo foi o Auxílio Emergencial. A política de transferência de renda é oferecida a trabalhadores informais,

microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. Nesse sentido, aconteceu flexibilização do teto da renda familiar per capita para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BECKER, 2020). Até dezembro de 2020, foram beneficiados 67,9 milhões de brasileiros com o Auxílio Emergencial, estes correspondem a 1/3 da população brasileira. No Gráfico 1, é possível visualizar o perfil dos beneficiários por tipo de público. A partir do gráfico em questão é possível observar que a maior parte dos beneficiários, não estavam cadastrados no Cadastro Único.

Gráfico 1: Percentuais de beneficiários por tipo de públicos, 2020, Brasil



Fonte: CARDOSO, 2020; CEF (2020) [adaptado pelo autor].

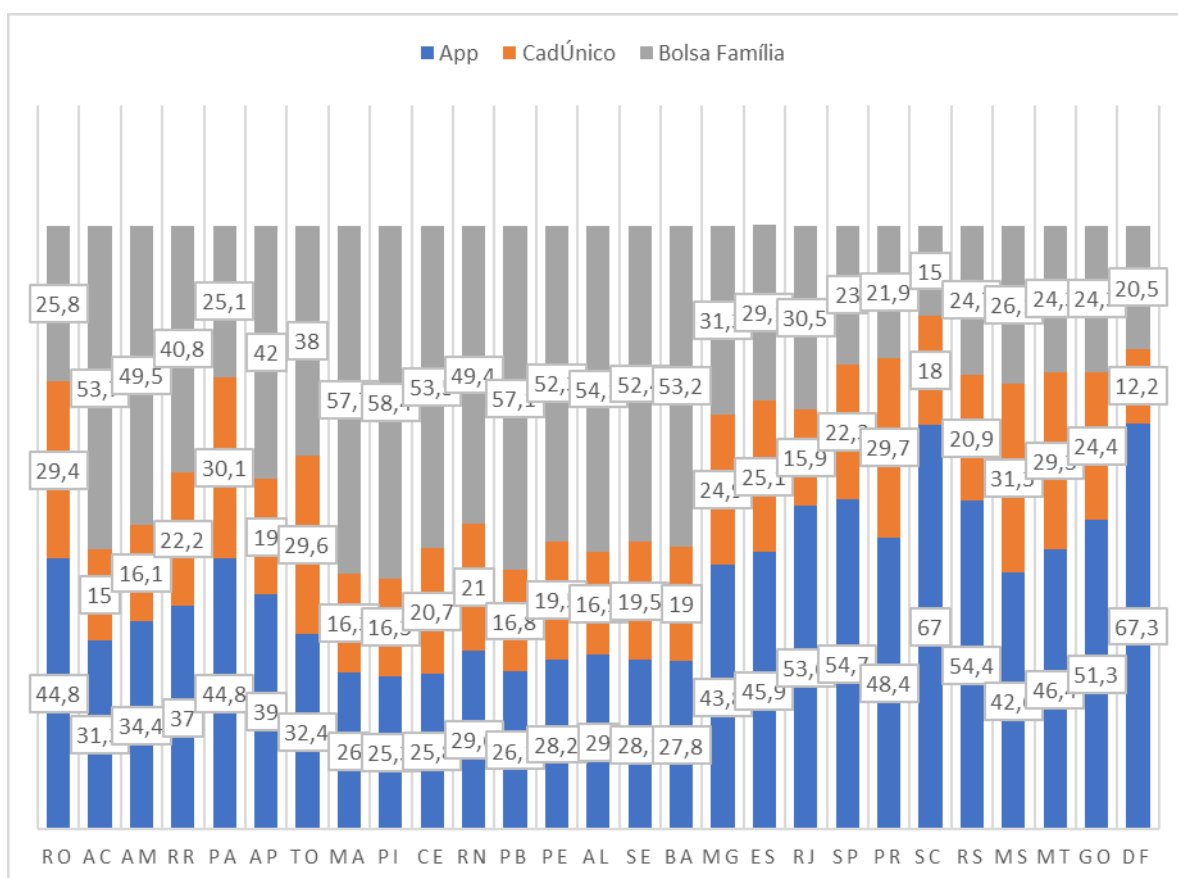
Uma das primeiras limitações do auxílio emergencial, refere-se ao extenso atraso por parte da equipe econômica na implementação da política pública. Constantemente, travas apareciam e retardavam o processo de expansão que a ação requeria. Nesse sentido Mattei (2020), destacou a inércia do grupo de trabalho governamental que conduziu a implantação da nova política pública, a burocracia para os beneficiários receberem o auxílio, e por fim, a demora para atender as pessoas em vulnerabilidade social. “Depois do projeto ser aprovado no Congresso Nacional o presidente

levou três dias para assiná-lo e, na sequência, o ministro da economia inventou a história de que seria preciso mudar a constituição para proceder ao pagamento” (MATTEI, 2020, p. 8).

Um fator desafiador no acesso a política pública de auxílio emergencial foi a inclusão digital, primeiro devido as ferramentas criadas para a solicitação de forma remota, segundo pelas dificuldades em realizar o requerimento, mesmo que este tenha sido criado a fim de facilitar o cadastramento pelo usuário. Diante disso, apesar dos empenhos para digitalizar o benefício, o que se observou na prática, foi o inverso do que havia sido planejado para um contexto de pandemia. Formaram-se diversas aglomerações de pessoas em frente as agências da Caixa, no intuito de efetuar o saque do Auxílio Emergencial. Por melhor que tenha sido a solução planejada, ela não foi capaz de, por si só, alterar os hábitos dos indivíduos (MATTEI, 2020).

Há um modelo evidente na formação do PAE no Brasil, e este é possível ser visualizado no Gráfico 2, a seguir. Nas regiões Norte-Nordeste, é maior o número de favorecidos que possuem o Cadastro único e Bolsa Família. Com ressalva em Rondônia (26%), as áreas Norte-Nordeste detêm em média, mais da metade (51%) dos favorecidos provenientes do Bolsa Família. O Piauí (58,4%) e Maranhão (57,7%) são os estados que possuem maiores números nesse sentido. Além disso, o custo total do programa é de mais de R\$ 250 bilhões. Esse valor, reproduz um “peso” representativo no orçamento federal; além disso a pandemia reduziu o poder de compra das famílias, logo impactando no consumo e implicando em queda nas receitas das empresas.

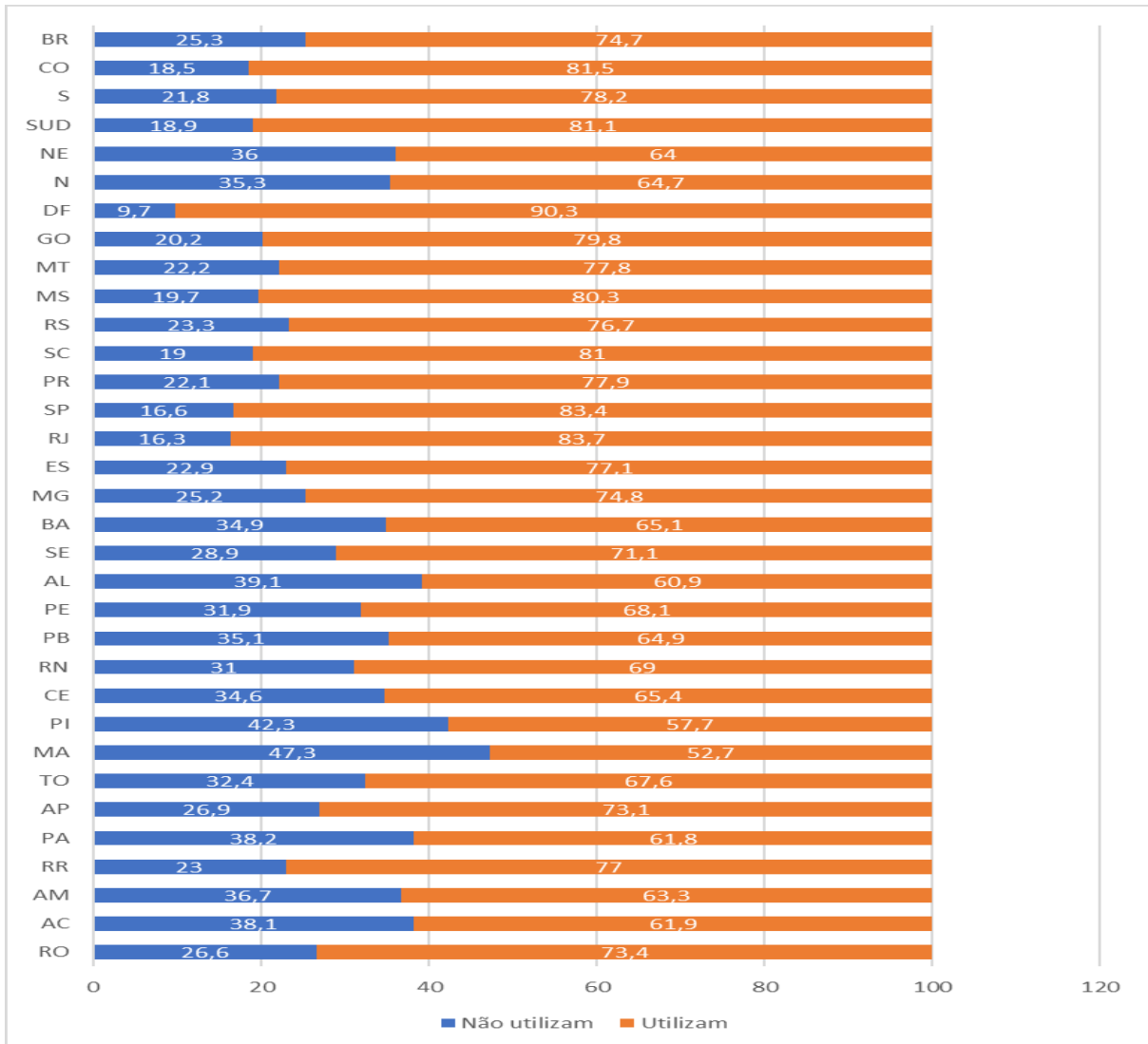
Gráfico 2: Composição dos Beneficiários do Auxílio Emergencial por estado e categoria de acesso



Fonte: Ministério da Cidadania, 2021.

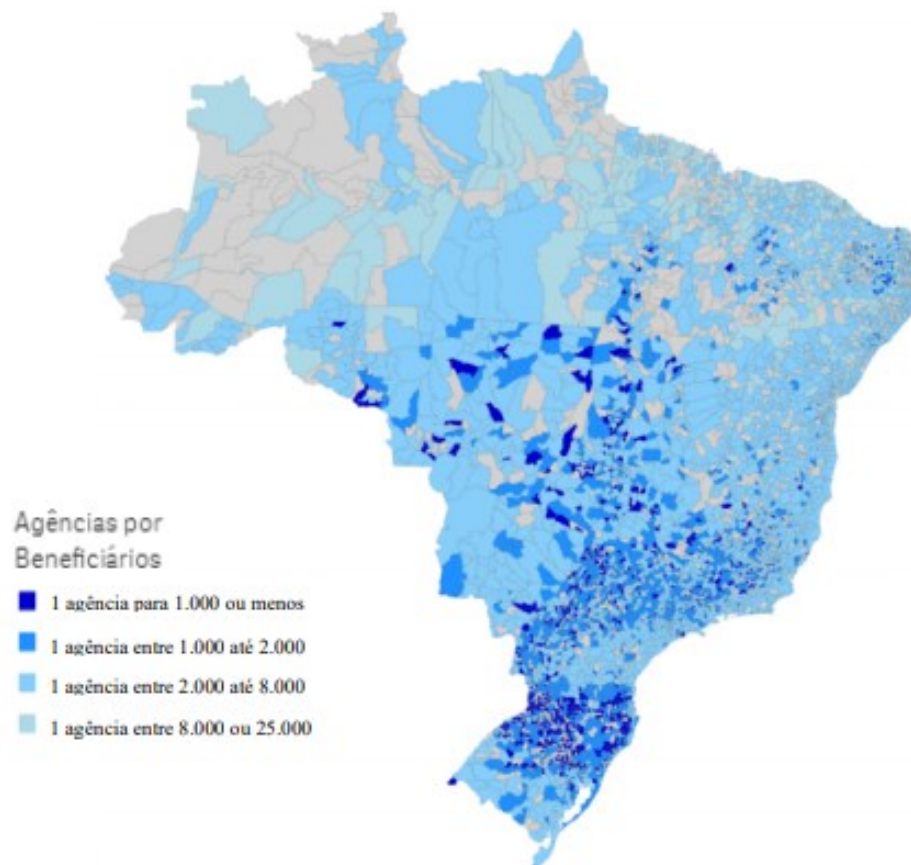
Um dos elementos importantes, no que tange a avaliação de uma política pública, diz respeito ao cumprimento de objetivos, ou seja, se está sendo acessado pelos beneficiários que mais necessitam. Como o acesso ao recurso está relacionado ao acesso à internet, evidenciam-se as desigualdades no acesso entre Regiões do Brasil (Gráfico 3). Como pode ser observado, as regiões Norte e Nordeste detêm mais do que o dobro da população sem acesso à internet, num comparativo com as regiões Sudeste e Centro-Oeste.

Gráfico 3: Acesso à internet por estados e regiões 2018



Fonte: PNAD Anual Seção Tecnologia da Informação (IBGE, 2020); MATTEI, 2020.

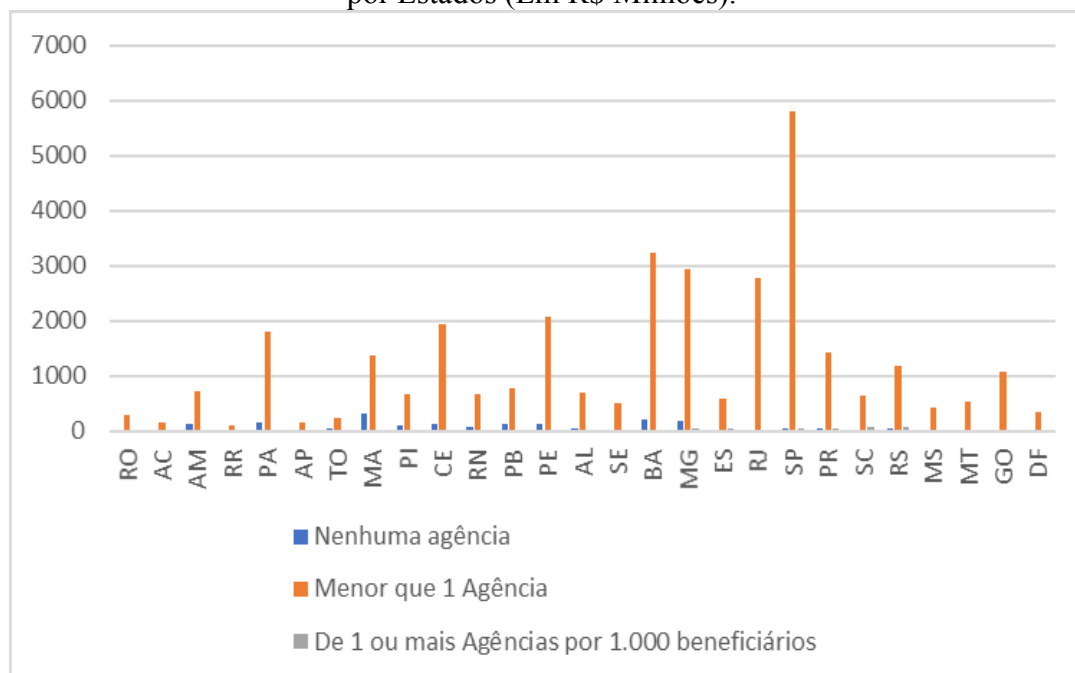
Mapa 3: Distribuição Municipal de Agências Caixa por 1.000 Beneficiários



Fonte: RAIS (Ministério da Economia, 2020), Costa, Freire (2021).

Outro elemento importante no que tange à eficácia do Auxílio Emergencial diz respeito à existência de agências bancárias da CEF e/ou Casas Lotéricas. Como é possível observar na Figura 3, a quantidade de municípios com até uma agência para cada 1.000 beneficiários reúne aproximadamente 93,3% dos recursos, enquanto a maior faixa detém um montante de R\$ 370,4 milhões por parcela, o que corresponde a 1,04% dos recursos (COSTA, FREIRE, 2021). A quantidade de instrumentos oferecidos em cidades sem a disponibilidades de agências é da ordem de R\$ 2 bilhões por parcela, o que representa 5,6% do volume geral fornecido e pode ser evidenciado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Relação do Número de Agências no Municípios para cada 1.000 beneficiários do PAE por Estados (Em R\$ Milhões).



Fonte: Ministério da Cidadania (2020); RAIS (Ministério da Economia, 2020); Costa, Freire (2021).

Os fatores positivos são pontuais, no que tange ao enfrentamento da crise econômica agravada pela pandemia. Um deles está o alto nível de reservas cambiais mantidos pelo Banco Central, que conforme o Relatório da Evolução Recente do Crédito, em 2019 essas reservas correspondiam ao montante de US\$ 357 bilhões de dólares, com uma taxa de inflação de 4,3% ao ano, bancos com disponibilidade de recursos e bons níveis de liquidez (BCB, 2021).

A pandemia do COVID-19 tem gerado diversas consequências, disfunções graves na engrenagem econômica do país. Tais consequências forçaram a adoção de diversas políticas públicas para minimizar os impactos sobre a produção, consumo e renda dos brasileiros. As micro e pequenas empresas foram gravemente afetadas pela interrupção de suas atividades, fazendo com que seus investimentos fossem adiados e colaboradores fossem demitidos.

Os trabalhadores que se encontram em situação de trabalho informal tiveram dificuldade em conseguir acessar a política pública de auxílio emergencial, pois a informalidade significa "invisibilidade", à medida em que não foi possível identificá-los por meio dos cadastros disponíveis pelo poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as ações realizadas pelo Governo ao longo do ano de 2020 para enfrentamento da crise econômica e sanitária, agravada pelo Covid-19, é possível evidenciar que os aspectos negativos se sobressaem. Foi constatado num primeiro momento a inexistência de um plano de ações conciso e com etapas a serem seguidas para minimizar as externalidades negativas ocasionadas pela pandemia no cenário econômico.

O que se observou foram diversas informações mirabolantes e a passos largos sobre a disponibilização de recursos, entretanto com efeitos práticos insuficientes, tendo em vista as deliberações para que de fato esses recursos anunciados chegassem com sucesso aos beneficiários que mais necessitavam. No geral, o que foi observado é a adoção de critérios específicos a partir de pressões setoriais.

Outro elemento diz respeito ao *timing* das intervenções divulgadas, com visões distorcidas da pandemia, considerando-a como uma sublevação temporária com duração de cinco meses. O engano, em questão, fez com que diversas ações fossem efetuadas para combater a pandemia entendida como “temporária”, fato que resultou em diversas críticas ao Ministério da Economia sobre o contexto econômico global proveniente da crise gerada pelo novo coronavírus, com consequências para o País.

Outro ponto negativo observado refere-se à lentidão na ação dos responsáveis pela implantação das medidas lançadas para enfrentamento da Covid-19. A demora ajudou no agravamento da situação econômica e social; as quais já estavam comprometidas, tendo em vista o cenário econômico a partir de 2015. Foi em meio a pesadas críticas à equipe econômica e ao Governo federal que deram início aos pagamentos do Auxílio Emergencial.

Em suma, o principal desafio da economia brasileira, em 2021, está na falta de uma estratégia conexa de recuperação econômica e, sobretudo, conjuntamente e posteriormente ao controle da pandemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução Recente do Crédito no SFN**. Atualizado em 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf> Acesso em 30 ago. 2021.
- BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. **Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes?** IPEA/DISOC, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10186>>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- BECKER, K. L. **Ampliação do programa Benefício de Prestação Continuada (BPC): essencial para amenizar a pobreza e urgente em tempos de pandemia**. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/05/An%C3%A1lise-de-Conjuntura-02.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. **Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002)**. Barbarói, p. 79-92, 2006. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/viewFile/729/589>> Acesso em 12 jun. 2021.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Ed. Autonomia Literária, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, Lei 13.982. Caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC). **Diário Oficial da União**. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958> Acesso em: 31 ago. 2021.
- CAMPOS, Gastão W. S. **O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios**. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020, e00279111. DOI 10.1590/1981-7746-sol00279. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/sQgGPbjSPqPSqYnsZxWvxwf/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 22 jun. 2021.

CARDOSO, Bruno Baranda. **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, jul-ago, 2020, pp. 1052–1065.

CEF, **Cadastro Único.** Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>> Acesso em 21 ago. 2021.

CORREIA, Daniele et al. Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social? JMPHC| Journal of Management & Primary Health Care| ISSN 2179-6750, v. 12, p. 1-9, 2020. Disponível em: <<https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/1023/918>> Acesso em 4 jul. 2021.

CORSI, Francisco. **A política econômica do Governo Dilma:** baixo crescimento e recessão. Revista Novos Rumos, v. 53, n. 1, p. 153-165, 2016. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>> Acesso em 01 jul. 2021.

COSTA, Elcio de Farias; FREIRE, Marcelo Acioly dos Santos. **Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial:** uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 3, p. 24363-24387, 2021. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/26105/20700>> Acesso em 01 jul. 2021.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. P. 424.

CURADO, Marcelo. **Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula.** Revista Economia & Tecnologia, v. 7, 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26881/17837>> Acesso em 24 jun. 2021.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Tempo social, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em 12 jun. 2021.

DURIEUX, Marley. **Transferência de renda:** Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília: ESAF, 2011, P. 66. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4049/1/BOLSA%20FAM%c3%8dLIA.pdf>> Acesso em 14 mai. 2021.

DWECK, Esther (Coord.). **Austeridade Fiscal**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert. 1ª Edição. Volume 1. 2018, p. 79.

FILGUEIRAS, Luiz. **O Neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: Eduardo M. Basualdo; Enrique Arceo. (Org.). Neoliberalismo y Sectores Dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, v. 1, p. 179-206.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, p. 176. 2002.

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://www.researchgate.net/publication/263125346_The_Elements_of_Effective_Program_Design_A_Two_Level_Analysis>. Acesso em: 31 jul. de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em 31 ago. 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em 23 jun. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: elaboração e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, p. 310. 2003.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein; MUNARO, Maria Eduarda. **Impactos da Covid-19 sobre o mercado formal de trabalho em Santa Catarina até setembro de 2020**. Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v. 9, n. 17, p. 75-96, 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA, **Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela Covid-19**: quem são e onde estão? Dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidadania_3_2202.pdf> Acesso em 19 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018**. 2020. Disponível em: < <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em ago. 2021.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Estadísticas Sanitarias Mundiales 2020**: monitoreando la salud para los ODS, objetivo de desarrollo sostenible [World health statistics 2020: monitoring

health for the SDGs, sustainable development goals] ISBN 978-92-4-001195-3 (versión electrónica). Disponível em:

<<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338072/9789240011953-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y%22>> Acesso em 22 jun. 2021.

PAULA, Luiz Fernando. **A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação** (2020). UFRJ. Disponível em: <

https://www.researchgate.net/publication/351638652_Texto_para_Discussao_IEUFRJ_016_2021_A_crise_do_coronavirus_e_as_politicas_contraciclicas_no_Brasil_uma_avaliacao> Acesso em: 31 ago. 2021

PIRES, R. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. 2016. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 26, 67-80.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano para o Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em maio de 2021.

RACHE, Beatriz et al. **Como Conter a Curva no Brasil? Onde a Epidemiologia e a Economia se encontram**. 2020. Disponível em: <<https://ieps.org.br/pesquisas/como-conter-a-curva-no-brasil-onde-a-epidemiologia-e-a-economia-se-encontram/>> Acesso em 15 nov. 2021.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. **Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil** In Educação & Sociedade, 2019, p. 20. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/abstract/?lang=pt>> Acesso em: 26 jul. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS- SEBRAE. **Pequenos negócios em números**. Disponível em:

<<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 26 jul. 2021a.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS- SEBRAE. **Sebrae e Caixa vão ampliar o acesso de pequenos negócios a crédito**. Disponível em: <

<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/sebrae-e-caixa-vao-ampliar-o-acesso-de-pequenos-negocios-a->

credito,9c10d1e079a71710VgnVCM1000004c00210aRCRD?vgnextrefresh=1>. Acesso em: 26 jul. 2021b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento possibilidades e limites**. 2004. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/168/1/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDNA%20NA%20POLITICA%20SOCIAL%20BRASILEIRA.pdf>> Acesso em 3 jul. 2021.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa**. Revista Conjuntura Econômica, v. 74, n. 4, p. 6-9, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. 2018. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26808/2/Austeridade.pdf>> Acesso em 5 jun. 2021.

WORLD BANK. **Perspectivas econômicas globais**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects#:~:text=A%20economia%20global%20deve%20crescer,de%20algumas%20das%20principais%20economias>>. Acesso em: 9 jun. 2021.