

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Guilherme Schneider Bortoli

**O ENFRENTAMENTO À POBREZA ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA  
REDISTRIBUTIVA EM SANTA MARIA - RS: UMA ANÁLISE DO  
AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL**

Santa Maria, RS  
2022

**Guilherme Schneider Bortoli**

**O ENFRENTAMENTO À POBREZA ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA  
REDISTRIBUTIVA EM SANTA MARIA - RS: UMA ANÁLISE DO AUXÍLIO  
INCLUSIVO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal de Santa  
Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para  
obtenção do título de **Bacharel em Ciências  
Econômicas**.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ednalva Felix das Neves

Santa Maria, RS  
2022

**Guilherme Schneider Bortoli**

**O ENFRENTAMENTO À POBREZA ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA  
REDISTRIBUTIVA EM SANTA MARIA - RS: UMA ANÁLISE DO AUXÍLIO  
INCLUSIVO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

**Aprovada em 16 de agosto de 2022:**

---

**Ednalva Felix das Neves, Dr.<sup>a</sup> (UFSM)  
(Presidente/Orientadora)**

---

**Rita Ines Paetzhold Pauli, Dr.<sup>a</sup> (UFSM)**

---

**Sibele Vasconcelos de Oliveira, Dr.<sup>a</sup> (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2022

## RESUMO

### O ENFRENTAMENTO À POBREZA ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EM SANTA MARIA - RS: UMA ANÁLISE DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL

AUTOR: Guilherme Schneider Bortoli

ORIENTADORA: Ednalva Felix das Neves

O presente trabalho tem como objetivo analisar o programa “Auxílio Inclusivo Municipal”, implementado no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, por parte do poder público municipal. O benefício social foi destinado às famílias mais afetadas pela pandemia da Covid-19, a fim de estabelecer medidas de proteção social, no combate à fome e à pobreza, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública resultante da doença. O tipo de pesquisa realizada na monografia foi descritiva e exploratória. A pesquisa, de abordagem qualitativa e de método fenomenológico, foi estruturada por meio de um referencial teórico, no qual foram realizadas pesquisas bibliográficas, em que, foram analisadas bibliografias que demonstram o tipo de atuação do Estado no desenvolvimento e na promoção de políticas públicas, em especial, de políticas sociais para o enfrentamento da pobreza. Além disso, o estudo foi baseado na metodologia de análise de políticas públicas de Giovanni (2009), denominado “As Estruturas Elementares das Políticas Públicas”, na qual foram identificadas as respectivas estruturas elementares na política do Auxílio Inclusivo Municipal, assim como foram identificados os elementos que compõem cada estrutura. Como resultados da análise, evidenciou-se que a política do Auxílio Inclusivo Municipal no município de Santa Maria apresentou uma taxa efetiva de 86,29% do público-alvo atendido. De modo que, das 8.111 famílias classificadas na faixa de pobreza e extrema pobreza, e qualificadas para receber o benefício social, efetivamente observou-se que foram atendidas 6.999 famílias.

**Palavras-chave:** Auxílio Inclusivo Municipal. Covid-19. Combate à fome e à pobreza. Políticas Sociais. Santa Maria.

**ABSTRACT****FIGHTING POVERTY THROUGH A REDISTRIBUTIVE POLICY IN SANTA MARIA  
– RS: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPAL INCLUSIVE AID**

AUTHOR: Guilherme Schneider Bortoli

ADVISOR: Ednalva Felix das Neves

This work aims to analyze the “municipal inclusive aid” program, implemented in Santa Maria, Rio Grande do Sul, by the public power. The social benefit was intended for the families most affected by the Covid-19 pandemic, in order to establish social protection measures in the fight against hunger and poverty, during the period of coping with the public health emergency resulting from the disease. The research carried out in the monograph was descriptive and exploratory. The research with qualitative approach, as well as a phenomenological method, was structured through a theoretical framework, in which bibliographies that show the type of state action in the development and promotion of public policies were analyzed, especially the ones against poverty. In addition, the study was based on Giovanni’s (2009) public policy analysis methodology, called “The Elementary Structures of Public Policies”, in which the respective elementary structures in the municipal inclusive aid policy were identified, as well as the elements that compose each structure. The results showed that the municipal inclusive aid in Santa Maria presented an effective rate of 86.29% of the target audience assisted. Thus, 6,999 families, of the 8,111 ones classified in the poverty and extreme poverty range, qualified to receive the social benefit, were effectively assisted.

**Keywords:** Municipal inclusive aid. Covid-19. Fighting hunger and poverty. Social Policies. Santa Maria.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - As Estruturas Elementares das Políticas Públicas .....	20
FIGURA 2 - Políticas Públicas: Ordens de Interesses e Lógicas Diferenciais.	21
FIGURA 3 - Cartão Social do Auxílio Inclusivo Municipal .....	34
FIGURA 4 - Entrega do Cartão Social do Auxílio Inclusivo Municipal .....	35
FIGURA 5 - As Estruturas Elementares do Auxílio Inclusivo Municipal .....	37

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1	OBJETIVOS .....	10
1.1.1	<b>Objetivo Geral .....</b>	<b>10</b>
1.1.2	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>10</b>
1.2	JUSTIFICATIVA .....	10
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
3.1	AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA ....	13
3.2	UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
<b>4</b>	<b>O ENFRENTAMENTO À POBREZA POR MEIO DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL EM SANTA MARIA .....</b>	<b>23</b>
4.1	BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA..	23
4.2	ANÁLISE DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL EM SANTA MARIA – RS .....	25
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>37</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>40</b>
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>45</b>
	<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) é um problema de saúde pública global que estabeleceu uma nova dinâmica à economia mundial. A alta transmissibilidade do vírus desde o primeiro caso oficial confirmado na cidade de Wuhan, na China, fez com que a Organização Mundial da Saúde decretasse uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, no dia 30 de janeiro de 2020 e, em seguida, uma pandemia no dia 11 de março do mesmo ano (AQUINO et al., 2020).

O exíguo conhecimento científico em relação à doença, aliado a velocidade de propagação da mesma, induziu à adoção do distanciamento social como forma de prevenção contra a contaminação pela Covid-19, levando à paralização das atividades econômicas ao redor do globo (COSTA, 2020). As ações de bloqueio realizadas pelos países ao redor do mundo, totais ou parciais, para retardar a disseminação do coronavírus, impactaram aproximadamente 2,7 bilhões de trabalhadores em 2020, o que representa cerca de 81% da força de trabalho global (OIT, 2020).

No Brasil, os desafios impostos pela Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV-2) foram ainda maiores, pois pouco se conhecia a respeito das características de transmissão do vírus, em um contexto de vulnerabilidade social, com populações vivendo em condições precárias de habitação, saneamento básico e aglomerações (WERNECK; CARVALHO, 2020).

O primeiro caso confirmado de coronavírus no Brasil ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2020, após um homem de 61 anos retornar de viagem da Itália e procurar um serviço de saúde, na cidade de São Paulo, com sintomas respiratórios. Já a primeira morte relacionada à doença, aconteceu no dia 12 de março de 2020. A vítima, uma mulher de 57 anos, foi internada no Hospital Municipal Doutor Carmino Cariccio um dia antes de falecer em decorrência da Covid-19, também no município de São Paulo (G1 São Paulo, 2020).

Segundo Costa (2020), a crise sanitária expôs os problemas da economia brasileira, a qual se fundamentava na austeridade fiscal, na desindustrialização, no trabalho informal, além da especialização de bens e produtos primários voltados para

a exportação, em que o principal mercado consumidor de commodities é justamente o país no qual iniciou a pandemia, a China.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), o índice de desemprego na economia, por exemplo, saltou de 12,4% no primeiro trimestre de 2020, para 14,9% ao final do terceiro trimestre de 2020, o que representa 14,8 milhões de desempregados no Brasil. Neste cenário de crise sanitária e incerteza econômica, evidencia-se a necessidade da atuação do Estado, tanto na implementação de medidas que visam reduzir a transmissão do coronavírus, além da estruturação hospitalar para o tratamento dos pacientes infectados, quanto através de políticas públicas voltadas ao amparo à população em situação de vulnerabilidade social, que garantam a subsistência das famílias no enfrentamento da crise econômica resultante da paralisação das atividades produtivas (NEVES; OLIVEIRA; PAULI, 2020).

As autoras destacam, ainda, que a atuação dos governos por meio de programas assistenciais direcionados à transferência de renda para as famílias em situação de pobreza se apresenta como uma estratégia essencial ao enfrentamento da crise provocada pela pandemia (NEVES; OLIVEIRA; PAULI, 2020). Destarte da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial, pela iniciativa do governo federal, a fim de estabelecer medidas excepcionais de proteção social as populações em situação de vulnerabilidade, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional resultante da Covid-19 (BRASIL, 2020). Também com o objetivo de conter as consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia, a partir da Lei nº 15.604, de 12 de abril de 2021, o governo do estado do Rio Grande do Sul instituiu o Auxílio Emergencial de Apoio à Atividade Econômica e de Proteção Social (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Ambos os programas, cada qual com suas respectivas finalidades e regras, visavam a assistência do Estado para a população. Entretanto, após o término dos programas assistenciais, no município de Santa Maria, as autoridades municipais constataram que milhares de famílias ainda se encontravam em situação de vulnerabilidade social, em pobreza e extrema pobreza (SANTA MARIA, 2021).

É a partir desta demanda que o poder público municipal de Santa Maria instituiu um benefício social destinado às famílias mais afetadas pela pandemia da Covid-19. O Auxílio Inclusivo Municipal tinha como objetivo beneficiar 8.111 famílias inscritas no

Cadastro Único do governo federal, em situação de pobreza e extrema pobreza, na compra de alimentos, materiais de higiene, limpeza e gás. Além da transferência de créditos de 16 vales-transportes, por família, da Associação dos Transportadores Urbanos de Passageiros de Santa Maria aos beneficiados do programa pela Prefeitura Municipal (SANTA MARIA, 2022).

Logo, esta pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: como se constituiu o programa Auxílio Inclusivo Municipal e qual foi o alcance do programa no município de Santa Maria?

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o programa “Auxílio Inclusivo Municipal”, implementado no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, a fim de entender sua importância para o enfrentamento à queda de renda e à pobreza ocasionadas pela pandemia do novo coronavírus.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- Discutir a crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus no Brasil, a fim de entender seus reflexos na questão social.
- Analisar o papel das políticas sociais no enfrentamento ao desemprego e à pobreza, buscando relacionar com a crise econômica ocasionada pela crise sanitária causada pela pandemia.
- Analisar o papel e alcance do Auxílio Inclusivo Municipal em Santa Maria.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A pandemia no Brasil, segundo dados do painel de casos de doença pela Covid-19, realizada pelo Ministério da Saúde, aponta 33.964.494 casos confirmados da doença no país, até o dia 05 de agosto de 2022. Destes casos, 679.536 pessoas

morreram em decorrência do coronavírus, o que representa um índice de letalidade de 2,0% (BRASIL, 2022).

Além da crise sanitária, uma das consequências da pandemia é o aumento do desemprego, a informalização (e precarização) do trabalho e a falta de renda. Estes fatores demandam uma rede de proteção social, na qual a população em situação de vulnerabilidade social, necessita de políticas públicas destinadas ao combate da fome e da pobreza (COSTA, 2020).

Dado o momento de pandemia vivenciado pela população brasileira, torna-se fundamental, para a retomada do desenvolvimento econômico e social, a atuação do poder público. Neste sentido, a ação promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Maria é de extrema importância para proteger os munícipes em situação de pobreza e extrema pobreza dos efeitos devastadores, tanto no que se refere à saúde da população, provocada pelos variados tipos de enfermidades resultantes da Covid-19, quanto pela paralização das atividades produtivas e, portanto, pela falta de renda para a subsistência das famílias.

No município de Santa Maria, 8.111 famílias se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, com uma renda per capita de até R\$ 178,00 mensais (SANTA MARIA, 2021). Diante disso, a importância deste estudo é verificar se o Auxílio Inclusivo Municipal, como forma de política social redistributiva, mitigou os efeitos da crise econômica provocada pela pandemia do novo coronavírus. Em especial, busca-se compreender os impactos gerados através da oferta de créditos por meio de cartões sociais as populações na faixa de pobreza e extrema pobreza no município de Santa Maria, e de que forma este aumento do poder de compra beneficiou estas famílias. Com isso, conseqüentemente, o estudo discute o papel do Estado, por meio do governo municipal, no enfrentamento aos problemas sociais causados pela pandemia.

## **2 METODOLOGIA**

O tipo de pesquisa realizada no presente estudo foi descritiva e exploratória. A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa e método fenomenológico. O estudo foi

composto por uma pesquisa de campo, com o levantamento dos dados primários da análise, e também por um referencial teórico, no qual foram realizadas pesquisas bibliográficas, em que, foram analisadas bibliografias que demonstram o tipo de atuação do Estado no desenvolvimento e na promoção de políticas públicas, em especial, de políticas sociais para o enfrentamento da pobreza.

Existem diferentes métodos para análise de políticas públicas. Entretanto, a presente monografia utilizou da análise documental da metodologia de análise de políticas públicas de Giovanni (2009), denominado “As Estruturas Elementares das Políticas Públicas”, como base para a análise do Auxílio Inclusivo Municipal. De forma que, foram identificados os elementos de cada estrutura elementar na política do Auxílio Inclusivo Municipal, assim como foi realizada a análise de cada estrutura.

No quarto capítulo, foi inicialmente realizada uma breve contextualização de Santa Maria, para que se tenha um melhor conhecimento dos aspectos demográficos, econômicos e sociais que motivaram a criação do benefício social no município. Em seguida, o estudo se desenvolveu através de um levantamento, por meio de um questionário (Apêndice B), com representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social, responsável pela implementação do auxílio no município. E, por meio de análise documental das medidas oficiais do poder público municipal de Santa Maria, através do Projeto de Lei nº 9301/2021, e da Lei Ordinária nº 6569, de 14 de outubro de 2021, que instituíram o Programa Auxílio Inclusivo Municipal.

O questionário foi enviado por e-mail, no dia 21 de junho de 2022, para a servidora pública municipal e gerente administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Maria, a senhora Carine Thais Cheffer e, respondido no dia 27 de junho de 2022, com o objetivo de esclarecer como se constituiu e qual foi o alcance do programa emergencial do poder público municipal em Santa Maria. Além disso, também foi realizada uma entrevista semiestruturada através de uma conversa telefônica, no dia 05 de julho de 2022, para esclarecimentos adicionais ao questionário, ao decorrer da análise da política social. A participante assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice A).

Após a entrevista telefônica e coleta dos dados do questionário, em conjunto com a análise documental das legislações municipais, foi realizada uma análise dos resultados encontrados a respeito do programa, a fim de entender sua importância

para o enfrentamento da queda na renda e da pobreza ocasionadas pela pandemia do novo coronavírus em Santa Maria.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA**

O termo “políticas públicas” pode ser compreendido como um composto de programas e realizações do governo necessárias e suficientes, estruturadas e incorporadas com o objetivo de fornecer bens ou serviços aos cidadãos, com seu financiamento provindo do orçamento do governo ou via auxílios de espécie tributária, creditícia e financeira. A análise de políticas públicas possui como princípio básico investigar a eficácia dos recursos públicos e, caso preciso, qualificar oportunidades de melhorias do trabalho do Estado, com o objetivo de aprimorar os meios, os efeitos e a administração destas políticas (BRASIL, 2018).

A forma de pensar políticas públicas no domínio acadêmico surgiu nos Estados Unidos, pelos cientistas políticos norte-americanos, focando seus estudos na ação dos governos, com o objetivo de compreender como e por quê os governos elegem certas ações. A conjectura de análise que levou ao estabelecimento e solidificação dos estudos sobre políticas públicas foi que, em democracias constantes, as ações do governo podem ser elaboradas cientificamente e analisadas por pesquisadores autônomos (SOUZA, 2006).

Segundo Souza (2006), não existe um conceito exclusivo ou superior sobre o que é política pública, mas, diversas (e diferentes) interpretações de estudiosos da área. A autora apresenta os seguintes autores e definições: Laswell (1936) estabelece que deliberações e estudos sobre políticas públicas demandam elucidar questões como: quem são os beneficiários e o que recebem? Por quais motivos? E, quais os diferenciais? Lynn (1980) interpreta como um conjunto de atos do governo que resultarão em impactos específicos. Por fim, Peters (1986) define como a soma das atribuições dos governos, que procedem de forma direta ou por delegação, e interferem na vida dos indivíduos.

Muller (2002), em seu estudo, cita autores como Yves Mény e Jean-Claude Thoening para definir o que são políticas públicas, os quais as conceituam na forma de um programa de atuação do governo em determinado setor da sociedade ou espaço geográfico. Souza (2006, p.17), ainda apresenta alguns princípios e caracterizações sobre os fundamentos essenciais das políticas públicas:

- Possibilita diferenciar o que o Estado planeja executar e o que, efetivamente, executa;
- Abrange diversos agentes e esferas de decisão, ao passo que, apesar de ser concretizada mediante a ação do Estado, não se limita obrigatoriamente a ação de membros formais (partidos políticos, membros do legislativo e a autoridade máxima do executivo de cada competência), visto que os membros informais (movimentos sociais, empresas, sindicatos e meios de comunicação) também são relevantes;
- É abrangente e não se restringe com leis e regras;
- É uma atividade proposital, com finalidades a serem concluídas;
- Embora possua efeito de curto prazo, é uma política de longo prazo.
- Abrange ações posteriores à sua decisão e proposição, de modo que, demanda conjuntamente implementação, execução e avaliação.

De acordo com Giovanni (2009, p.9), após a Segunda Guerra Mundial, advieram intensos progressos nas sociedades ocidentais, tais como: um processo de transição demográfica, com o aumento das condições de vida da população, elevando a expectativa de vida e declinando taxas de mortalidade; uma alta concentração da população nas cidades; forte generalização de novas tecnologias de conexões; mudanças e crescimento das redes de ensino; além de uma intensa transformação no estilo de vida das sociedades, gerando a chamada “sociedade de consumo de massas”.

Autores como Daniel Bell, explicam estas mudanças culturais da sociedade como “revolução das expectativas”, em que algumas pessoas, grupos ou entidades, passam a exigir, através de atos políticos, seus direitos e insuficiências através da atividade do Estado (GIOVANNI, 2009, p.10).

O procedimento para determinação das políticas públicas ocorre, contemporaneamente, através da relação entre sociedade e Estado e, está mais perto

da concepção teórica que resguarda o Estado relativamente autônomo, de modo que o Estado possua uma área de atividade característica, porém adaptável de acordo com influências internas e externas. Esta liberdade relativa constitui certas competências, que acabam por gerar contextos para a execução de propósitos de políticas públicas (SOUZA, 2006). A autora destaca ainda que:

O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p.40).

De acordo Giovanni (2009), o conceito de políticas públicas ultrapassa a concepção da intervenção Estatal em um cenário social desequilibrado. O autor entende políticas públicas como um modelo moderno de execução do poder nas sociedades democráticas, a partir de uma profunda relação entre Estado e sociedade. E, através dessa relação, especificam-se as carências da população, assim como os modelos, os argumentos, os canais, as perspectivas e as características de ação do Estado.

As políticas públicas dizem respeito às ações do Estado com relação as suas funções alocativa, estabilizadora, distributiva e redistributiva. As políticas sociais se enquadram na função redistributiva do Estado e se referem a sua capacidade de promover a redistribuição de renda, visando solucionar problemas sociais, como a pobreza e exclusão social (GRYNSPAN, 2010).

Castro (2012) define política social como um conjunto de projetos e atividades do Estado realizados para afirmar a oferta de bens e serviços e transferência de renda. Ainda, esta política possui como finalidade a proteção e promoção social, como um direito social, no combate às carências e ameaças que afligem o cotidiano dos indivíduos. Segundo Teixeira (1985), políticas sociais se referem às metas, projetos e ações essenciais à verificação, efetivação, utilização e proveito dos direitos sociais legitimados em uma determinada sociedade como implicados na condição de cidadania, constituindo uma relação de direitos e deveres por parte dos indivíduos e seu Estado.

Em meio a diferentes hipóteses que ponderam sobre a origem das políticas sociais, pela teoria defendida nos “modelos conflitualistas” (que separa a sociedade

em classe burguesa e classe operária, produzindo conflitos em virtude de suas naturezas), pode-se destacar o fomento da mobilização operária como o motivo que originaria a propagação dos sistemas de seguridade social. Deste modo, o crescimento das redes de proteção social parte tanto das reivindicações operárias, quanto pelos efeitos que estas causam na conduta das esferas mais elevadas (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

No que diz respeito aos domínios do intermédio social por parte do Estado no Brasil, é possível visualizar uma ordem semelhante aos países capitalistas ocidentais. Inicialmente, na organização de normas, leis e redes públicas de educação. Seguido de intervenções estatais com saúde, previdência e auxílio social e, por fim, subsequente surgimento de programas e normatizações relativos à habitação popular (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

No Brasil, a origem e o período de implantação da política social estão associados a um cenário complexo de definição, visto que, ao longo da história já foram realizados diversos programas de assistência social, promovidos por diferentes órgãos públicos, dentre as três esferas da Federação, procurando confrontar, através de auxílios temporários ou emergenciais, as carências que afligem expressiva parcela da sociedade brasileira. Entretanto, uma centralização despontou nos anos 70, com o estabelecimento de secretarias de promoção social. Em competência federal, já existia desde 1942 a “Legião Brasileira de Assistência (LBA)”, a qual integrava o “Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil”, no decorrer da Segunda Guerra Mundial. Em 1969, a LBA foi promovida de sociedade civil para fundação e relacionada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Em virtude de enorme pobreza e concentração de renda, as políticas sociais redistributivas têm um papel de extrema importância na busca do estado de bem-estar social brasileiro, em especial, da parcela da população que se encontra em situação de pobreza. Frey (2009, p.14) destaca a visão de Adrienne Windhoff-Héritier, a qual descreve que o objetivo das políticas redistributivas é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”.

Barros, Henriques & Mendonça (2001, p.6) definem pobreza como uma condição de insuficiência das pessoas em prover uma qualidade mínima de vida, isto é, atender as necessidades mais básicas adequadas as diretrizes sociais estabelecidas em cada período da história. Os autores ainda destacam que “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. Este fato se dá em virtude da enorme disparidade na distribuição de renda e de oportunidades de inclusão econômica e social.

Nas sociedades modernas, tem se considerado como compromisso da nação a demanda por solucionar as necessidades da população em situação de pobreza. No Brasil, um dos modelos propostos no intento de suprimir as carências da sociedade foi o Programa de Garantia de Renda Mínima, no ano de 1991, pelo então, senador Eduardo Suplicy. O projeto visava a criação de um imposto de renda negativo com o intuito de beneficiar a população em condição de vulnerabilidade social (SUPLICY; CURY, 1994).

O projeto atingiu a aprovação do Senado, assim como obteve qualificação da Comissão de Finanças e Tributação, no ano de 1992. Entretanto, somente no ano de 2004, o Projeto de Lei nº 80/1991 foi regulado pela Lei nº 10.835/2004, a qual instituiu a renda básica de cidadania (PENHA FILHO, 2011), responsável pela instituição do Programa Bolsa Família:

É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário (BRASIL, 2004, Art. 1º).

No Brasil, a desigual distribuição na renda, está diretamente associada a permanência da pobreza no país. Na década de 1970, durante o período de acelerado crescimento econômico, a expansão da desigualdade foi admitida, sendo observada como um acontecimento temporário, em virtude da crescente especialização do mercado de trabalho brasileiro. A demanda por mão-de-obra qualificada para ocupação resultou em um aumento da informalidade e uma restrição do acesso a postos de trabalho para pessoas com baixo grau de escolaridade (ROCHA, 2006).

Rocha (2006) destaca que o baixo grau de qualificação de mão-de-obra em relação à escala de desenvolvimento produtivo alcançado no Brasil, e a demanda do

mercado, influenciam a incidência de pobreza no país. Tanto ao restringir oportunidades de progresso econômico e do nível de renda, quanto em corresponderem a uma das causas dos elevados níveis de desigualdade de renda, fator este responsável pela permanência de pobreza no país.

A paralisação das atividades econômicas em decorrência da pandemia no Brasil resultou em um significativo aumento no número de demissões de trabalhadores, e gerou uma crise econômica em larga escala (NEVES; OLIVEIRA; PAULI, 2020). As pessoas mais afetadas foram, justamente, aquelas com as mínimas condições de enfrentar as adversidades geradas pela crise, como o desemprego, a inflação, a escassez de produtos nos mercados, além de problemas de saúde e gastos com medicamentos, por exemplo (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

Em momentos de crise econômica, as políticas sociais se fazem ainda mais necessárias, como na crise causada pela pandemia (no Brasil), em que muitos perderam os empregos e não tinham fontes de renda. Cabe, portanto, ao Estado, a criação de ferramentas públicas eficazes para resguardar a segurança alimentar, de saúde e de proteção das famílias que se encontram em situação social crítica, em estado de pobreza e pobreza extrema. Deste modo, o foco de análise do presente estudo é uma forma de política pública, a política social, a qual foi denominada Auxílio Inclusivo Municipal, instituído pelo poder público municipal de Santa Maria para combater os efeitos da pandemia provocada pela Covid-19.

### 3.2 UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem diversas metodologias de análise de políticas públicas. A proposta de análise de políticas públicas que a presente monografia utilizou tem como base a metodologia apresentada por Giovanni (2009) no estudo “As Estruturas Elementares das Políticas Públicas”.

Esta análise depende, entretanto, da solidificação de algumas premissas presentes nas democracias contemporâneas. Primeiramente, a irrestrita prática da cidadania e uma cultura política harmônica. Além disso, o conceito de forma política, sendo este termo compreendido como uma estrutura característica de relações de

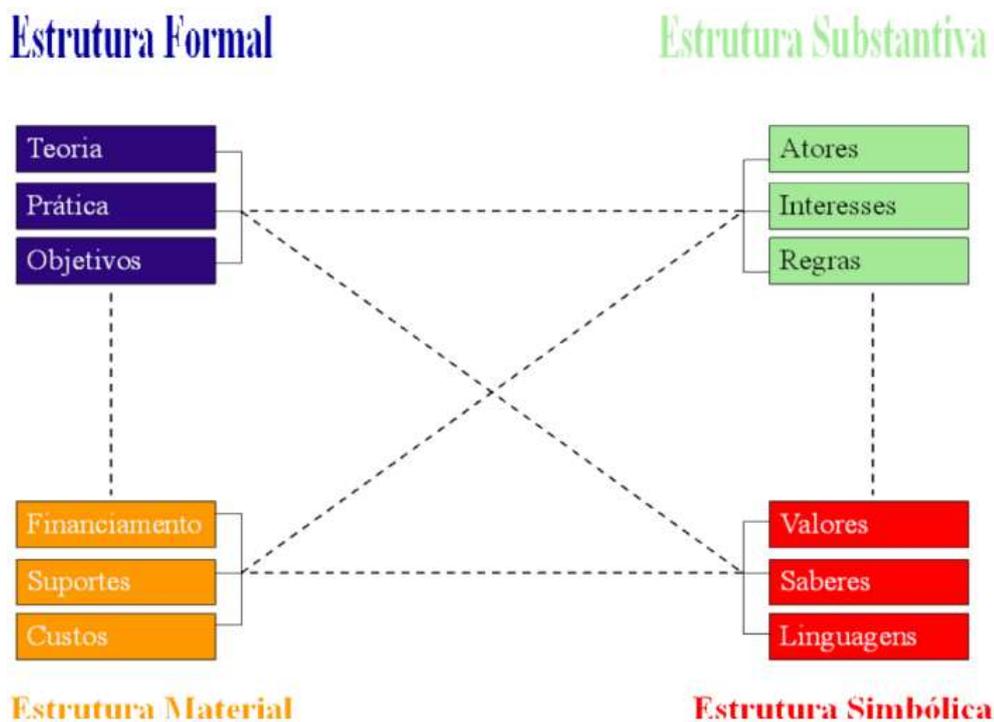
poder, institucionalizada, periódica e sistematizada, de modo a viabilizar atividades coletivas. Por fim, o conceito de avaliação imputa-se de relações estruturadas e usuais, assim como pode-se captar os integrantes essenciais que constituem tais relações (GIOVANNI, 2009).

Giovanni (2009) salienta que é possível compreender, com base em numerosas observações e pontos de vista, elementos regulares em todas as políticas públicas, por meio de repetidas representações, que salientam seus elementos formais, materiais, substantivos e/ou simbólicos, sendo estes elementos definidos pelo autor como estruturas elementares. O autor destaca que a análise histórica das políticas públicas expressa o reconhecimento de elementos constantes em todas elas, sendo estes elementos a “teoria”, as práticas e os resultados, apesar de, experimentalmente, cada política ser verificada de forma particular e específica. Porém, o principal intento é determinar entre estes elementos um vínculo sólido e orgânico, a fim de compor totalidades estruturadas, discretas, denominadas estruturas elementares.

O autor ainda destaca que esta concepção implica em uma dada subjetividade. O pesquisador, a partir do seu ponto de vista e em razão de seus valores individuais, escolhe os objetivos do exemplo que será pesquisado, questionando sua conformidade, organicidade e viabilidade de caracterizarem uma estrutura. As quatro estruturas elementares definidas por Giovanni (2009, p.12), e apresentadas na figura 1, abaixo, são:

- Estrutura Formal: constituída pelos elementos “teoria”, “práticas” e “resultados”;
- Estrutura Substantiva: constituída pelos elementos “atores”, “interesses” e “regras”;
- Estrutura Material: constituída pelos elementos “financiamento”, “suportes” e “custos”;
- Estrutura Simbólica: constituída pelos elementos “valores”, “saberes” e “linguagens”.

Figura 1 – As Estruturas Elementares das Políticas Públicas



Fonte: (GIOVANNI, 2009, p.12)

A estrutura elementar classificada como formal compreende os panoramas e componentes externos da mediação estatal, visto que determina as conexões inseparáveis entre “teoria”, uma coleção de práticas e uma coleção de resultados. Na perspectiva de análise de políticas públicas, esta estrutura por si só não desvenda por completo os elementos abrangidos na ação do Estado, mas aponta os efeitos de múltiplas interações que dão origem a uma configuração específica (GIOVANNI, 2009).

O estudo da forma revela uma etapa necessária para entender melhor a realidade. A “teoria” é capaz de sintetizar um vasto repertório de dados a respeito de assuntos científicos, políticos, culturais e de princípios para a ação do Estado, assim como para a condição social que pretende envolver. No que diz respeito às “práticas”, estas exibem a essência prática da política, ou seja, o conjunto de providências e recursos elegidos, para alcançar os devidos fins, ou seja, os “resultados”, que condizem aos efeitos de fato atingidos (GIOVANNI, 2009).

Em relação a estrutura classificada como substantiva, Giovanni (2009) aponta que políticas públicas são atribuições do governo para a sociedade. Deste modo, são realizadas através de ações sociais, na qual os “atores” exercem seus papéis com base em seus “interesses” e suas ações são moderadas por um complexo de “regras”.

Os “atores” são entendidos como os indivíduos, associações ou entidades que atuam, ativamente ou por intermédio, na elaboração, efetivação e nos desfechos de uma política pública (GIOVANNI, 2009).

Os “interesses” se caracterizam pelos propósitos determinados por cada um dos atores, os quais podem ser perceptíveis ou estarem subjacentes na política pública a qual se referem. Os interesses podem ser divididos em interesses econômicos, interesses políticos e interesses de reprodução social, os quais possuem as finalidades de, respectivamente, aumento de capital, aumento de influência política e aumento de mecanismos de bem estar social (ver figura 2). (GIOVANNI, 2009).

Figura 2 – Políticas Públicas: Ordens de Interesses e Lógicas Diferenciais



Fonte: (GIOVANNI, 2009, p.15)

As “regras” são caracterizadas pela legislação, diretrizes, culturas, princípios morais e de ética, linguagens, hábitos, que produzem linhas de conduta seguidas pelos atores (GIOVANNI, 2009).

Giovanni (2009) define que a estrutura material de uma política pública concerne as características econômicas da mesma. Sendo composta pelos “financiamentos”, “custos” e “suportes”.

A dimensão, as conjunturas e as normas do “financiamento”, expõem tanto as relações da política pública com o mercado, unindo a área de políticas com a área econômica, quanto da conexão entre o governo e o mercado, de modo a expressar ideologias correntes e a posição da política pública nos compromissos do governo (GIOVANNI, 2009).

Os “custos” expressam as circunstâncias de exequibilidade da ação pública e funcionam como indicativo do gerenciamento e aptidão operacional da máquina pública, além de atuarem como registros de eficácia das “regras” estipuladas na estrutura substantiva (GIOVANNI, 2009).

O elemento “suportes” definido pelo autor é essencial na estrutura material. Se refere as correlações da política com outras ações, que podem ser resolvidas no próprio núcleo da política, assim como por meio de fontes externas, através de políticas semelhantes.

Por fim, a estrutura simbólica destaca associações entre a cultura dos países e o trabalho científico desenvolvido no campo das políticas públicas. Constatando dependências entre o trabalho científico e os cenários sociais (GIOVANNI, 2009).

Deste modo, Giovanni (2009) constata que a esfera das políticas é composta por “valores”, tanto no que se refere as convicções e princípios nos fundamentos científicos, quanto em sua efetiva realização. Ou seja, as políticas são realidades sociais dirigidas por “valores”, mas também são dirigidas por “saberes”, que seriam as experiências desenvolvidas na prática.

As “linguagens” são os meios de comunicação adequados que criam as conexões entre os múltiplos agentes envolvidos em uma política. O autor ainda destaca que os elementos da estrutura simbólica também são indicadores de níveis

de particularidades ou generalização e segregação ou união de determinada arena política (GIOVANNI, 2009).

## **4 O ENFRENTAMENTO À POBREZA POR MEIO DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL EM SANTA MARIA**

Conforme mencionado na primeira seção desta monografia, a análise será centrada no município de Santa Maria - RS. Assim, antes de iniciarmos a análise, será feita uma breve apresentação do município.

### **4.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA**

Santa Maria é um município localizado na região sul do Brasil, um dos principais municípios do estado do Rio Grande do Sul, sendo o 5º mais populoso do estado, com 261.031 pessoas, de acordo com último censo realizado no ano de 2010. Em 2021, a população estimada de Santa Maria é de 285.159 pessoas (IBGE, 2010; IBGE 2021).

O nível de emprego no município de Santa Maria no ano de 2019 foi de 29,2%, em que, estavam empregadas 82.463 pessoas na economia, com um salário médio mensal de 3,1 salários mínimos. Além de um PIB per capita de R\$ 31.074,58, sendo o 1.304º no país, entre os 5.570 municípios, e o 295º no estado do Rio Grande do Sul, entre os 497 municípios (IBGE, 2019).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010), o município possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,784, considerado alto, (o índice varia de 0 a 1, ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano). Por outro lado, o Índice de Incidência da Pobreza, que avalia o poder de consumo dos indivíduos para Santa Maria, no ano de 2010, foi de 0,42 no limite inferior e 0,45 no limite superior. Tendo em vista que tal limite varia entre 0 e 1, pode-se afirmar que o município apresenta uma situação intermediária de desigualdade (VIEIRA *et al.*, 2018).

Embora Santa Maria seja reconhecida regionalmente como “cidade cultura”, em função da forte presença de estudantes e inúmeras instituições de ensino, o município apresenta problemas socioeconômicos, como a incidência de pobreza (VIEIRA et al., 2018). No mapa de pobreza e desigualdade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003), esta condição afeta 25,26% da população do município.

Com a chegada da pandemia no Brasil, a população sofreu um choque em larga escala, sendo afetada em diferentes níveis sociais, localidades e aspectos de suas vidas (AGÊNCIA BRASIL, 2022). No mês de março de 2020, o município de Santa Maria registrou um saldo negativo de 434 empregos na economia, considerando o número de contratações em decorrência do número de demissões. No mês de abril, o resultado foi ainda pior, levando ao fechamento de 1.613 ocupações de trabalho (CARDOSO; BECKER, 2021).

Segundo os autores, a partir do mês de agosto o saldo de empregos formais voltou a ser positivo, mantendo-se com tal característica até o final do ano. Porém, o saldo geral no ano de 2020 registrado no município foi de -1.143 empregos formais (CARDOSO; BECKER, 2021).

Em Santa Maria, após o término dos auxílios federal e estadual, os indivíduos em situação de vulnerabilidade ainda careciam de proteção social. A partir desta percepção, a vereadora Marina Callegaro apresentou o Projeto de Sugestão nº 04/2021, que sugeriu o “Programa Municipal de Renda Básica de Cidadania no Município de Santa Maria” (SANTA MARIA, 2021). Com determinadas adequações no projeto, o chefe do Executivo municipal, o senhor Jorge Cladistone Pozzobom, colocou em tramitação na Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria o Projeto de Lei nº 9301/2021, o qual aprovado, originou a Lei nº 6569, em 8 de outubro de 2021, instituindo o Programa Auxílio Inclusivo Municipal, com a finalidade de amenizar os impactos sociais causados pela pandemia de Covid-19 em Santa Maria (SANTA MARIA, 2021).

## 4.2 ANÁLISE DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL EM SANTA MARIA-RS

Conforme destacado na seção anterior, esta pesquisa se baseia na metodologia de análise de políticas públicas de Giovani (2009, p.11), para quem “toda política pública se baseia numa “teoria”, ou seja, num conjunto de asserções de origem diversa (racional ou não) que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado”. A teoria que rege a implementação da política pública do Auxílio Inclusivo Municipal é baseada no período de pandemia mundial ocasionado pela Covid-19, que afetou diretamente a renda das famílias ao redor do mundo e, neste caso específico, da população santa-mariense. Ainda que, através dos governos federal e estadual, foram disponibilizados o Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial de Apoio à Atividade Econômica e de Proteção Social, respectivamente, ora acabados, a Prefeitura Municipal de Santa Maria constatou que milhares de pessoas continuavam em situação social crítica no município.

A fundamentação do Auxílio Inclusivo Municipal concorda com o direito a um padrão de vida adequado, conforme está prescrito no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Deste modo, necessitava-se da ação do Estado, através de uma política de redistribuição de renda eficaz, para cuidar das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Portanto, coube ao município, enquanto órgão público, adotar medidas para amparar as 8.111 famílias que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza definidos pelo Cadastro Único do governo federal. Consideram-se nesta faixa, as famílias com renda per capita de até R\$ 178,00.

Os objetivos desta teoria pretendiam possibilitar uma autonomia ou ainda, uma ajuda provisória capaz de amenizar a situação social crítica vivenciada pelas famílias naquele momento. Além de estimular a economia do município, que seria aquecida

através da circulação de dinheiro, auxiliando também, o comércio local neste momento pandêmico. Destaca-se o artigo primeiro da Lei nº 6569/2021:

Fica instituído, no âmbito do Município de Santa Maria, diante do estado de emergência de saúde pública de importância internacional reconhecido pela Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e do excepcional estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Municipal nº 55, de 19 de março de 2020, reiterado pelo Decreto Municipal nº 25, de 25 de fevereiro de 2021, o Programa Auxílio Inclusivo Municipal, com a finalidade de auxiliar as pessoas em condições de pobreza e de extrema pobreza assim definidos pelo Cadastro Único do governo federal (SANTA MARIA, 2021).

O elemento “práticas” da estrutura formal definida por Giovanni (2009), pode ser estabelecido através de quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas para concretizar a teoria. O Auxílio Inclusivo Municipal foi concedido às famílias participantes do programa social do município, inscritas no Cadastro Único do governo federal, pelo prazo de dois meses, novembro e dezembro de 2021. Sendo o valor da parcela mensal de R\$ 200,00, correspondendo a uma parcela por família e designada ao responsável familiar conforme o Cadastro Único do governo federal, prioritariamente do sexo feminino (SANTA MARIA, 2022).

O benefício foi creditado por meio de cartão magnético e a operacionalização do pagamento ficou a cargo da Secretaria de Município de Desenvolvimento Social. Os serviços de administração, gestão de sistemas, disponibilidade de rede de estabelecimentos e fornecimento de cartão aos beneficiados do programa ficaram por responsabilidade da empresa “Le Card”, de São Paulo, a qual foi a vencedora da licitação, realizada por meio de pregão eletrônico (SANTA MARIA, 2022).

Além da concessão do crédito via cartão magnético, a Prefeitura Municipal de Santa Maria concedeu às famílias um cartão com 16 créditos de vale-transporte da Associação dos Transportadores Urbanos de Passageiros de Santa Maria (ATU), pronto para utilização, com a finalidade de possibilitar o deslocamento das famílias.

Para a entrega dos cartões sociais, foram realizadas ações sociais descentralizadas, por parte da Secretaria de Desenvolvimento Social, nas diferentes regiões de Santa Maria (região leste, região oeste, região sul, região norte, região central e interior). As entregas dos cartões sociais foram realizadas a partir do dia 19 de novembro de 2021 até o dia 31 de novembro de 2021, sendo dividido um dia da semana para cada região de Santa Maria.

Além das mobilizações em diversos pontos do município, os cartões também estiveram à disposição para retirada na sede da Secretaria de Desenvolvimento Social. Também, foram realizados contatos telefônicos com os que ainda não haviam retirado o cartão. O secretário de Desenvolvimento Social, João Chaves, destacou ainda:

Tomamos essa medida pensando em quem mais precisa. Muitas pessoas não têm celular, não têm internet ou não têm como ir até a secretaria para pegar o cartão. Vamos ligar, inclusive, após o horário de expediente, para aumentar as chances de os beneficiados nos atenderem (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2021).

Como nem todas as ligações foram atendidas, a Prefeitura de Santa Maria buscou como alternativa, em alguns casos e, quando disponível, a mobilização da equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social para o deslocamento até a casa das famílias beneficiadas, para informar ao responsável familiar a respeito da disponibilidade do benefício, via cartão magnético a ser retirado na sede da pasta.

Como resultados desta política, foram efetivamente beneficiadas 6.999 famílias em situação de pobreza e extrema pobreza através do valor depositado no “cartão social”. O valor total por família foi de R\$ 400,00, dividido nos meses de novembro e dezembro de 2021, em parcelas de R\$ 200,00 ao mês. O Auxílio Inclusivo Municipal também proporcionou 16 créditos de vale-transporte por família participante do programa (SANTA MARIA, 2022). Os participantes do programa social do município deveriam fazer o uso do benefício na compra de itens de alimentação, higiene, limpeza e gás de cozinha, nos 68 estabelecimentos credenciados para a utilização do cartão magnético, nas diferentes regiões de Santa Maria.

Segundo o Cadastro Único do governo federal, 8.111 famílias se enquadravam nas regras definidas pela Prefeitura Municipal de Santa Maria para receber o Auxílio Inclusivo Municipal. Entretanto, 6.999 representantes por família foram localizados e retiraram o cartão magnético para a utilização nos respectivos estabelecimentos credenciados.

Ainda que realizadas ações sociais descentralizadas nas diferentes regiões de Santa Maria, divulgação nas mídias sociais da prefeitura (site, *Facebook* e *Instagram*) e meios de telecomunicação (telefone, rádio, televisão, jornal), 1.112 famílias restaram ser localizadas para a disponibilização do benefício. Em relação aos 1.112 cartões

não entregues, a Secretaria de Desenvolvimento Social aponta que as pessoas em condição social crítica possuem hábitos comuns, como a troca frequente de números de celular e mudança de endereço, o que dificultou o contato com os beneficiados do programa. O valor dos créditos não utilizados retornou ao município e foi aplicado à compra de cestas básicas para distribuição nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e também, parte do crédito foi realocado para o Programa Emergencial de Auxílio aos Pequenos Agricultores, devido à estiagem e a quebra da produção.

O investimento total do programa foi de R\$ 3.831.040,00, sendo que R\$ 3.000.000,00 foram disponibilizados pela Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria e os R\$ 831.040,00 restantes foram por parte da Prefeitura Municipal. O montante total do crédito suplementado para o benefício social foi proveniente de despesas municipais dos poderes Legislativo e Executivo.

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Maria, o Auxílio Inclusivo Municipal provocou um alívio imediato na vulnerabilidade vivenciada pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza naquele momento, através do acesso à alimentação, promovido através do aumento da restrição orçamentária das famílias beneficiadas pelo programa social, assim como o aumento da cesta de consumo no momento de crise.

A estrutura substantiva das estruturas elementares de Giovanni (2009), dispõe que:

Os agentes sociais, os atores, pautam suas ações por orientações dotadas de objetivos implícitos ou explícitos; e, em maior ou menor grau, de alguma racionalidade, que chamaremos aqui de interesses. E, ao mesmo tempo, movimentam-se dentro de um espaço social institucionalizado por pautas de comportamento de correntes de um conjunto de regras (GIOVANNI, 2009, p.14).

Os agentes sociais implicados no Auxílio Inclusivo Municipal são famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, pelos quais podemos atribuir interesses de ordem de reprodução social, seguindo a lógica da acumulação de bem-estar que, neste caso, se refere à busca de alternativas para subsistência em meio a pandemia de Covid-19. Em relação ao elemento regras, é possível destacar, as exigências por família: estarem inscritas no Cadastro Único do governo federal, com seu grupo familiar ativo e atualizado até 24 meses, de acordo com a relação emitida pelo Sistema

de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), do dia 30 de setembro de 2021; encontrar-se em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda de até R\$ 178,00 per capita, conforme critério definido pelo Cadastro Único do governo federal; e residirem no município de Santa Maria (SANTA MARIA, 2022).

Ainda, é válido ressaltar como regra, que o Auxílio Inclusivo Municipal ficou condicionado à compra de alimentos, materiais de higiene, limpeza e gás, sendo proibida a aquisição de outras mercadorias com o saldo. Caso a família não cumprisse com as condições de utilização do benefício, seria desligada do programa. E, caso o estabelecimento comercial descumprisse com as determinações, ficaria sujeito a sanções em unidade fiscais monetárias (UFM's) e os valores provenientes destas multas, seriam convertidos às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza, através de atividades sociais (SANTA MARIA, 2022).

Também, classificam-se como atores desta política, por parte do poder público municipal: a Prefeitura Municipal de Santa Maria, na figura do chefe do Executivo municipal, o senhor Jorge Cladistone Pozzobom, a Secretaria de Município de Desenvolvimento Social, representada pelo secretário de Desenvolvimento Social, o senhor João Chaves, o Poder Legislativo municipal - a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria e os servidores da prefeitura que participaram ativamente do exercício do Auxílio Inclusivo Municipal.

Nesse sentido, cabe ressaltar que também são considerados atores desta política os agentes que exerceram pareceres sobre o Projeto de Lei Nº 9301/2021, durante a tramitação do mesmo, até a instituição da Lei Nº 6569/2021. São eles:

- Assessoria Técnica Legislativa: na análise do Projeto de Lei Nº 9301/2021;
- Comissão de Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar: através da apuração da admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e legalidade do projeto;
- Comissão de Orçamento e Finanças e Comissão de Cidadania e Direitos Humanos: responsável por analisar a razoabilidade quanto a adequação orçamentária e financeira e analisar e emitir parecer sobre políticas de combate às causas da pobreza;
- Procuradoria Jurídica Legislativa: na análise jurídica e de impedimentos ao trâmite da proposição legislativa.

Na esfera pública, pode-se destacar interesses de ordem política. Neste caso, a intenção declarada pelo poder público municipal é amparar as famílias em situação social crítica no momento de pandemia e, ao mesmo tempo, movimentar a economia local através da circulação do dinheiro advindo do benefício, ajudando inclusive, as empresas de pequeno porte que buscavam resistir à crise econômica.

As regras da estrutura elementar substantiva, no âmbito do poder público, são referentes ao Projeto de Lei nº 9301/2021, que após tramitação legal, resultou na Lei nº 6569/2021, de 08 de outubro de 2021, instituindo o Auxílio Inclusivo Municipal. Considerando que a disponibilização do benefício social demanda o emprego de recursos públicos para pessoas físicas, dispõe o artigo 26 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais (BRASIL, 2000).

Portanto, a exequibilidade da política pública está condicionada ao amparo legal. Uma vez que o Poder Executivo municipal deve prescrever em lei as condições, exigências, despesas e meios utilizados para a oferta de transferência de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.

Ainda, também podem-se destacar como regras, a Lei nº 6568/2021, que autoriza a abertura de crédito suplementar no orçamento público municipal, que será tratado a seguir na estrutura material, no elemento financiamento. E, o processo licitatório utilizado pelo município na contratação da instituição responsável pelo serviço de administração do cartão magnético de vale-alimentação.

A empresa Le Card, vencedora da licitação realizada via pregão eletrônico para fornecimento de cartões magnéticos de vale-alimentação e responsável pelos serviços de administração e gerenciamento dos mesmos também é considerada um ator dentro desta política. Em relação a sua ordem de interesse e lógica diferencial (Figura 2), seus interesses são de ordem econômica, seguindo a lógica de acumulação de capital.

Em relação a estrutura elementar definida como estrutura material, Giovanni (2009, p.17) explica que “a estrutura material refere-se – em sentido amplo – aos aspectos econômicos. Nesse sentido, os elementos que a compõem dizem respeito à sua exequibilidade e sustentação material: financiamento, custos e suportes”.

Acerca do elemento financiamento, Giovanni (2009), ainda destaca:

O volume, as condições e as regras de financiamento revelam, de um lado, a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico, e, de outro, sua situação e posicionamento nas relações entre estado e mercado. No primeiro caso, é possível verificar-se o posicionamento de uma política, não apenas como uma intervenção ou um resultado, mas também como prática que se dá no próprio interior da economia, no sentido de superar a visão ingênua que separa, ou opõe, o campo das políticas ao campo da economia. No segundo, as formas de financiamento são reveladoras da concepção ou das concepções vigentes de política pública nas relações entre estado e mercado, no sentido que expressam ideologias vigentes, posicionamentos exitosos nos embates redistributivos, bem como, o posicionamento da *policy* na agenda pública e no ambiente macroeconômico (GIOVANNI, 2009, p.17).

Através do primeiro caso descrito pelo autor, é possível realizar o vínculo da política do Auxílio Inclusivo Municipal com o cenário econômico de crise provocada pelo novo coronavírus. Desta forma, a política é vista como uma medida social e econômica eficaz e eficiente para amparar financeiramente as pessoas em vulnerabilidade, garantindo o aumento de sua restrição orçamentária em sua cesta de consumo. No segundo caso descrito pelo autor, é possível perceber a importância do Estado, através da mobilização da esfera pública para promover a segurança e manter a dignidade das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no combate à fome e ao desemprego ocasionados pela pandemia.

A Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Maria ficou responsável por operacionalizar o pagamento do benefício, conforme descreve o artigo 10 da Lei nº 6569/2021:

As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta da seguinte dotação orçamentária para o exercício de 2021:

§ 1º As despesas do caput do art.4º:

I – Órgão: Secretaria de Município de Desenvolvimento Social

Projeto atividade 2056 – Manutenção das ações de Proteção Social básica

Elemento de despesa 339039 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica

§ 2º As despesas do parágrafo único do art.4º correrão por conta da seguinte dotação orçamentária:

II – Órgão: Secretaria de Município de Desenvolvimento Social

Projeto Atividade 2056 – Manutenção das ações de Proteção Social básica

339032 – Material, bem ou serviço de distribuição  
(SANTA MARIA, 2021).

A fim de viabilizar o recurso orçamentário para a Secretaria de Desenvolvimento Social, fez-se necessário, como forma de financiamento, a redução de despesas que seriam destinadas à aquisição de bens e serviços ao município pelos agentes sociais relativos aos poderes Executivo e Legislativo municipal. Com esse propósito, foi promulgada a Lei nº 6568/2021, autorizando a abertura de crédito suplementar no orçamento municipal no valor de R\$ 3.831.040,00.

Segundo o artigo 2º da Lei 6568/2021:

Art. 2º O crédito será suplementado nas seguintes despesas:  
09. Secretaria de Município de Desenvolvimento Social  
09.03. Fundo Municipal de Assistência Social  
09.03.08. Assistência Social  
09.03.08.244. Assistência Comunitária  
09.03.08.244.0104. Educação, Cultura, Desenvolvimento e Inclusão Social  
09.03.08.244.0104.2.056. Manutenção das Ações de Proteção Social Básica  
3.3.90.32 – Material Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita R\$ 551.040,00  
3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ ----- R\$ 3.280.000,00  
Recurso: 0001 – Recurso Livre  
Total ----- R\$ 3.831.040,00  
(SANTA MARIA, 2021).

Neste ponto, é possível visualizar os custos do programa, através das despesas mencionadas acima. Destaca-se que, R\$ 551.040,00 foram alocados em serviço para distribuição gratuita, isto é, foram aplicados na concessão de 16 vales-transportes por família beneficiada no programa.

O valor de R\$ 3.280.000,00 classificado como outros serviços de terceiros, é relativo ao pagamento do Auxílio Inclusivo Municipal, que saíram da pasta da Secretaria de Desenvolvimento Social, para a empresa Le Card, a qual realizou o processo de administração do cartão social, creditando o valor para os santamarienses envolvidos no programa. Estão elencadas abaixo as categorias de despesa que foram realocadas para provisão do crédito, conforme o artigo 3º da Lei nº 6568/2021:

Art. 3º Servirá de recurso para cobertura da despesa autorizada no art. 2º a redução das seguintes despesas:  
01. Câmara Municipal de Vereadores  
01.01. CMV – Câmara Municipal de Vereadores  
01.01.01. Legislativa  
01.01.01.122. Administração Geral  
01.01.01.122.0001. Gestão, Manutenção e Serviços do Poder Legislativo

01.01.01.122.0001.1.010. – Reformas, Adequações, Ampliações e Construções na Sede da Câmara	
4.4.90.51 – Obras e Instalações -----	R\$ 1.500.000,00
01.01.01.122.0001.1.011 – Modernização Administrativa da Câmara	
4.4.90.52 – Equipamentos e Material Permanente -----	R\$ 150.000,00
01.01.01.122.0001.1.012 – Modernização da TV Câmara	
4.4.90.52 – Equipamentos e Material Permanente -----	R\$ 400.000,00
01.01.01.122.0001.2.108 – Manutenção das Atividades Administrativas do Poder Legislativo	
3.3.90.37 – Locação de Mão-de-obra -----	R\$ 80.000,00
3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ -----	R\$ 690.000,00
3.3.90.40 – Serviços de Tecnologia da Informação EC -----	R\$ 80.000,00
3.3.90.46 – Auxílio Alimentação -----	R\$ 40.000,00
01.01.01.128. Formação de Recursos Humanos	
01.01.01.128.0001. Gestão, Manutenção e Serviços do Poder Legislativo	
01.01.01.128.0001.2.107 – Capacitação de Pessoal	
3.3.90.14 – Diárias – Civil -----	R\$ 30.000,00
3.3.90.33 – Passagens e Despesas com Locomoção -----	R\$ 10.000,00
3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ -----	R\$ 20.000,00
Recurso: 0001 – Recurso Livre	
Total -----	R\$ 3.000.000,00
19. Encargos Gerais do Município	
19.01. Encargos Gerais do Município	
19.01.28 – Encargos Especiais	
19.01.28.846. Outros Encargos Especiais	
19.01.28.846.0000. Operações Especiais	
19.01.28.846.0000.0.020. Pagamento de Condenações Judiciais	
4.6.90.91 – Sentenças Judiciais -----	R\$ 831.040,00
Recurso: 0001 – Recurso Livre	
Total Geral -----	R\$ 3.831.040,00
(SANTA MARIA, 2021).	

Percebe-se, portanto, que a forma de financiamento da política redistributiva foi através de uma realocação de recursos à disposição da Câmara Municipal de Vereadores e da Prefeitura Municipal de Santa Maria, as quais, contribuíram com R\$ 3.000.000,00 e R\$ 831.040,00 respectivamente.

Pode-se definir como suporte para a execução do Auxílio Inclusivo Municipal as ações descentralizadas nas diferentes regiões de Santa Maria (região leste, região oeste, região sul, região norte, região central e interior) para a entrega dos cartões sociais. As quais contaram também com postos de vacinação contra a Covid-19, de modo que os beneficiados do programa, além de retirarem seu cartão, também tiveram a oportunidade de aumentar a proteção contra a doença.

Figura 3 – Cartão Social do Auxílio Inclusivo Municipal



Fonte: Prefeitura Municipal de Santa Maria (2021)

Outro suporte fundamental para a execução da política do Auxílio Inclusivo Municipal foi a dinâmica do contrato realizado para o processo de licitação, via pregão eletrônico nº 123/2021, no dia 08/11/2021, no qual, o município de Santa Maria contratou a empresa Le Card para a execução do projeto, conforme o objeto do contrato:

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de administração, gestão de sistemas e disponibilização de rede de estabelecimentos, assessoria e fornecimento de cartão operado através do uso de senha, denominado Auxílio Inclusivo Santa Maria (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2021).

A licitação teve por vencedora a proposta com a menor taxa de administração. É imprescindível destacar que, o contrato de prestação de serviços não teve custos para a Prefeitura Municipal de Santa Maria, conforme a cláusula sexta do contrato, referente às condições de pagamento: “A remuneração da contratada será resultante da aplicação da Taxa de Administração (%) sobre ao efetivo montante total dos créditos efetuados nos cartões dos beneficiários” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2021).

Figura 4 – Entrega do Cartão Social do Auxílio Inclusivo Municipal



Fonte: Prefeitura Municipal de Santa Maria (2021)

A estrutura elementar definida como simbólica, é definida por Giovanni (2009), como:

As *policies* são realidades sociais orientadas por valores (*valued oriented*). Por outro lado e ao mesmo tempo, são orientadas por conhecimentos racionais (saberes) (...) afirma-se sobretudo em linguagens específicas, que são universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores de uma dada arena política (GIOVANNI, 2009, p.19).

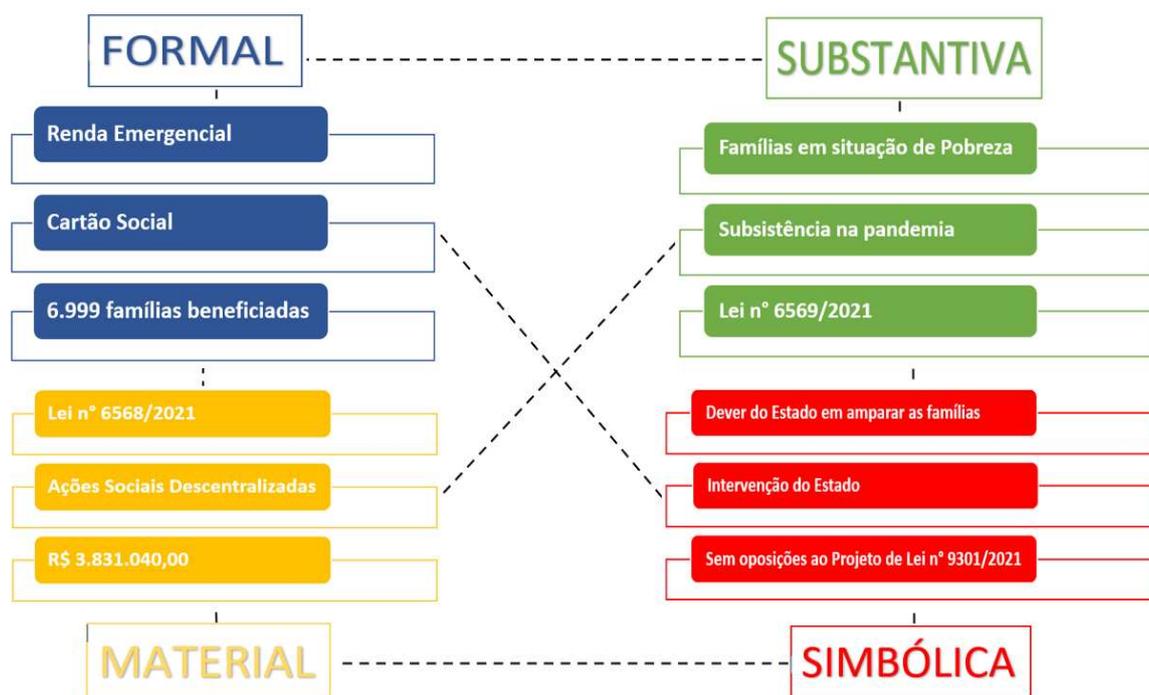
Valores podem ser entendidos como sentimentos e/ou posicionamentos de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos na sociedade a respeito de determinado assunto, pelo qual o considera como uma verdade (GIOVANNI, 2009). Estes valores, muitas vezes são colocados a teste em frente a pesquisas empíricas, os saberes, os quais confirmam o posicionamento do indivíduo, ou acabam por desmentir aquilo que era considerado como uma verdade. Por fim, a forma como é feita esta comunicação é entendida por linguagens.

No caso do Auxílio Inclusivo Municipal, existem valores que sustentam a criação do benefício. Primordialmente, valores que propagam a atuação forte do Estado para amparar as pessoas em estado social crítico. É, essencialmente durante a pandemia de Covid-19, em estado de emergência de saúde pública, que se faz mais necessária a presença do poder público.

Pode-se ressaltar que, para o próprio governo federal, essencialmente considerado um governo de direita e a favor de reformas que afetariam diretamente à assistência social, fez-se necessário ir contra seus valores, em virtude dos saberes. A emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do novo coronavírus levou a implementação do Auxílio Emergencial. E, um dos saberes é que, por mais liberal em valores fosse o governo federal, naquele momento, era necessária a intervenção do Estado para amparar as carências da população.

Do ponto de vista municipal, em Santa Maria, da mesma forma, existem vários legisladores que, em valores, são contra auxílios e defendem um Estado menos intervencionista. Porém, desde que foi apresentado o Projeto de Lei nº 9301/2021, que propôs a instituição do Auxílio Inclusivo Municipal em Santa Maria, não houve oposições durante nenhum dos processos de tramitação da matéria, que por fim gerou a Lei nº 6569/2021. Desta forma, o próprio silêncio daqueles que em valores se posicionam contra tais políticas, é também uma forma de linguagem específica. E, com as insuficiências dos auxílios federal e estadual, naquele momento no município de Santa Maria, os “saberes”, verificados pelo poder público municipal conduziram a criação da política social de redistribuição de renda em Santa Maria.

Figura 5 – As Estruturas Elementares do Auxílio Inclusivo Municipal



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Giovanni (2009).

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo realizar uma análise do programa Auxílio Inclusivo Municipal, realizado no município de Santa Maria, como ferramenta no enfrentamento da vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias na faixa de pobreza e extrema pobreza no município, durante o período de pandemia de Covid-19. O estudo foi baseado na metodologia de análise de políticas públicas de Giovanni (2009), denominado “As Estruturas Elementares das Políticas Públicas”, na qual foram identificadas as respectivas estruturas elementares na política do Auxílio Inclusivo Municipal, bem como os elementos que compõem cada estrutura. Este arcabouço teórico do autor com as respectivas estruturas elementares para análise de uma política pública permite a observação do panorama geral que envolve a implementação de uma política pública, acerca de seus aspectos formais, materiais, substantivos e simbólicos.

Como resultados da análise, evidenciou-se que a política do Auxílio Inclusivo Municipal em Santa Maria apresentou uma taxa efetiva de 86,29% do público-alvo atendido. De modo que, das 8.111 famílias classificadas na faixa de pobreza e extrema pobreza pelo Cadastro Único do governo federal, e qualificadas para receber o benefício social, efetivamente observou-se que foram atendidas 6.999 famílias. Em relação a parcela da população que foi designada para receber o benefício social e não obteve sucesso, sugere-se a adoção de ações que visem a atualização frequente dos dados dos usuários, como número de telefone e endereço residencial, para uma maior efetividade de contato em políticas futuras. Visto que a principal dificuldade para a execução da política pública em análise foi justamente o contato com os beneficiados, de modo que 1.112 famílias tiveram o benefício concedido, porém não tiveram acesso ao cartão social para utilização.

A pesquisa concluiu que a política social do Auxílio Inclusivo Municipal foi um fator determinante para amparar as famílias que vivem em situação social crítica no município, proporcionando segurança alimentar, de higiene e o acesso a gás de cozinha e vales-transportes para as famílias beneficiadas pelo programa, no período pandêmico, nos meses de novembro e dezembro de 2021. Também, é válido destacar que a iniciativa do poder público municipal, além de amparar a população em estado de vulnerabilidade, a concessão do benefício movimentou a economia do município, ao passo que os créditos dos cartões magnéticos foram gastos em estabelecimentos de Santa Maria credenciados para aceitar o Auxílio Inclusivo Municipal.

Salienta-se, entretanto, que o Auxílio Inclusivo Municipal foi uma política social temporária no município de Santa Maria, nos meses de novembro e dezembro de 2021. E, se faz necessário, a criação de ferramentas públicas eficazes para a manutenção e efetivação de políticas públicas de longo prazo que visem amparar as pessoas em situação social crítica.

O presente estudo, por se tratar de uma monografia e, em virtude do curto período para levantamento e análise de dados, pode carecer de uma análise mais aprofundada do problema social em análise. Todavia, o propósito do trabalho foi proporcionar um panorama geral de análise dentro das quatro estruturas elementares das políticas públicas definidas por Giovanni (2009). Destaca-se como proposta de pesquisa futura uma análise pelo ponto de vista dos beneficiados pelo programa Auxílio Inclusivo Municipal, para que se possa entender o perfil dos usuários que

tiveram acesso ao benefício, bem como as regiões em que estão localizadas estas pessoas no município de Santa Maria e, ainda, analisar as percepções que os beneficiados pelo programa social do município tiveram em relação à política social.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **FGV: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia#:~:text=O%20%C3%ADndice%20de%20Gini%2C%20que,toda%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica%20pr%C3%A9%20pandemia..> Acesso em: 14 fev. 2022.

AQUINO, Estela Maria Leitão de *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Salvador, p. 2423-2446, jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 jan. 2022.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia Miriam. **Projeto: a Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização.** Brasília: Cepal, 1989. 1 v.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, jun. 2001.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post.** Brasília, 2018. 2 v. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

BRASIL. **Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)

BRASIL. **Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação

continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Painel Coronavírus**. 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CARDOSO, Mateus Naressi; BECKER, Kalinca Léia. O mercado de trabalho formal em Santa Maria no ano de 2020 e as diferenças metodológicas entre o CAGED e o novo CAGED. **Observatório Socioeconômico da COVID-19**, Santa Maria, Análise de Conjuntura – 19, abr. 2021. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2021/04/Ana%CC%81lise-de-Conjuntura-19.pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2022.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 21, p. 1011-1042, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182012000400012>.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e Desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Natal, p. 969-978, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SGWCFyFzjzrDwgDJYKcdhNt/?format=pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

GIOVANNI, Geraldo Di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa nº 82**, Campinas: NEPP/Unicamp, 2009.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. 2009. 50 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

GRYNSPAN, Rebeca. Desenvolvimento, Crescimento e Superação da Pobreza: Desafios Impostos pela Crise Internacional. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 27-48.

**G1 São Paulo.** Primeiro caso confirmado de Covid-19 no Brasil ocorreu em SP e completa seis meses nesta quarta, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/26/primeiro-caso-confirmado-de-covid-19-no-brasil-ocorreu-em-sp-e-completa-seis-meses-nesta-quarta.ghtml>. Acesso em: 12 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades - Santa Maria.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>. Acesso em: 12 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 06 jan. 2022.

MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas.** Tradução: Jean-François Jolly; Tradução: Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002. p. 1-200

NEVES, Ednalva Felix das; OLIVEIRA, Sibeles Vasconcelos de; PAULI, Rita Inês Paetzhold. As Medidas Governamentais de Enfrentamento ao Desemprego no Brasil em Razão da Covid-19. **Observatório Socioeconômico da Covid-19**, Santa Maria, p. 1-12, jul. 2020. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/07/Textos-para-Discussao-11-Medidas-de-Enfrentamento-ao-Desemprego.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 14/02/2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (2020, 07 de abril). **ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. Second Edition.** Updated estimates and analysis. Geneva, Switzerland: Autor. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf). Acesso em: 05 jan. 2022.

PENHA FILHO, Carlos Alberto. **Análise dos Impactos do Programa Bolsa Família: redistribuição de renda ou assistencialismo?.** 2011. 66 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 201. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120476/penhafilho\\_ca\\_tcc\\_arafcl.pdf](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120476/penhafilho_ca_tcc_arafcl.pdf). Acesso em: 20 maio 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.604, de 12 de abril de 2021**. Institui o auxílio emergencial de apoio à atividade econômica e de proteção social, bem como estabelece medidas excepcionais de enfrentamento às consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia de Covid-19. Porto Alegre: Palácio Piratini, 2021. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.604.pdf>

ROCHA, SONIA. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** / Sonia Rocha. – 3.ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244p.

SANTA MARIA, Agência de Desenvolvimento de. **Santa Maria em Dados: aspectos gerais**. Aspectos gerais. 2022. Disponível em: <https://santamariaemdados.com.br/1-aspectos-gerais/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SANTA MARIA, Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Contrato de Prestação de Serviço**. Santa Maria, RS: Secretaria de Município de Finanças, 08 de novembro de 2021. Assunto: Contrato para prestação de serviços de administração, gestão de sistemas e disponibilização de rede de estabelecimentos, assessoria e fornecimento de cartão operado através do uso de senha, denominado Auxílio Inclusivo Santa Maria. Que celebram entre si, o Município de Santa Maria e a empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda, conforme licitação, registrada na modalidade pregão eletrônico, sob o nº 123/2021, homologada em 08 de novembro de 2021. Disponível em: [LicitaCon Cidadão \(tce.rs.gov.br\)](http://LicitaConCidadão(tce.rs.gov.br))

SANTA MARIA. **Lei nº 6568, de 08 de outubro de 2021**. Autoriza abertura de crédito suplementar no orçamento no valor de R\$ 3.831.040,00 (três milhões oitocentos e trinta e um mil e quarenta reais). Santa Maria: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: [https://www.camara-sm.rs.gov.br/tec/popup/index.php?pagina=pasta\\_digital&documento\\_tipo=proposicao&documento=76637](https://www.camara-sm.rs.gov.br/tec/popup/index.php?pagina=pasta_digital&documento_tipo=proposicao&documento=76637)

SANTA MARIA. **Lei nº 6569, de 08 de outubro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Inclusivo Municipal, no âmbito do Município de Santa Maria, com o objetivo de amenizar os impactos sociais causados pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), e dá outras providências. Santa Maria: Prefeitura Municipal, 2021.

SANTA MARIA. Marina Callegaro. **Projeto de Sugestão nº 04/2021**. Institui o Programa Municipal de Renda Básica de Cidadania no Município de Santa Maria. Santa Maria: Câmara Municipal de Vereadores, 2021. Disponível em: <https://cmsantamaria.cittatec.com.br/portal-legislativo/proposicoes/texto-original/64257>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SANTA MARIA. SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Auxílio Inclusivo Municipal**. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/smasc/?secao=auxilio>. Acesso em: 06 jan. 2022.

SANTA MARIA. Jorge Cladistone Pozzobom. Prefeito Municipal. **Projeto de Lei nº 9301/2021**. 2021. Disponível em: <https://www.camara-sm.rs.gov.br/proposicoes/Projeto-de-Lei/2021/1/0/76323>. Acesso em: 07 jan. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; CURY, Samir. A Renda Mínima Garantida como Proposta para Remover a Pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 101-119, 1994. Disponível em: <https://centrodeeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1272/1257>. Acesso em: 18 maio 2022.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 1, n. 4, p. 400-417, dez. 1985. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x1985000400002>.

VIEIRA, Crisiéle de Almeida *et al.* Pobreza multidimensional: um estudo de caso das privações básicas na região nordeste de santa maria/rs. **Economia e Desenvolvimento**, [S.L.], v. 30, p. 3, 9 set. 2018. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/1414650934253>.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 1-4, maio 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/pz75jtqNC9HGRXZsDR75BnG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 jan. 2022.

## **APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título do estudo: **O ENFRENTAMENTO À POBREZA ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EM SANTA MARIA-RS: UMA ANÁLISE DO AUXÍLIO INCLUSIVO MUNICIPAL**

Pesquisador responsável: Ednalva Felix das Neves

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria – Departamento de Economia e Relações Internacionais

Telefone e endereço postal completo: (55) 3220-9294. Av. Roraima, 1000 – cidade universitária, bairro Camobi, 97.105-900, prédio 74C, CCSH, sala 4138 – Santa Maria – RS.

Convidamos o(a) senhor(a) a participar como voluntário(a) do nosso estudo. Esta pesquisa pretende verificar se o Auxílio Inclusivo Municipal, como forma de política social redistributiva, mitigou os efeitos da crise econômica provocada pela pandemia de coronavírus. Em especial, busca-se compreender os impactos gerados através da oferta de créditos por meio de cartões sociais as populações na faixa de pobreza e extrema pobreza no município de Santa Maria. Com isso, conseqüentemente, o estudo discute o papel do Estado, por meio do governo municipal, no enfrentamento aos problemas sociais causados pela pandemia.

Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com algum dos pesquisadores ou com o Conselho de Ética em Pesquisa.

---

**Assinatura do voluntário(a)**

**Autorização:**

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, bem como de esclarecimentos sempre que desejar. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo.

Assinatura do voluntário (a) \_\_\_\_\_

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE \_\_\_\_\_

Santa Maria, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO****IDENTIFICAÇÃO**

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino Estado civil: \_\_\_\_\_

**DADOS SOCIO DEMOGRAFICOS**

Profissão/ocupação: \_\_\_\_\_ Município: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

**ROTEIRO DE ENTREVISTA**

- 1) Como surgiu a proposta do Auxílio Inclusivo Municipal?
- 2) Quais os atores envolvidos na construção desta política?
- 3) Quantos cartões foram entregues, ou quantas famílias foram beneficiadas?
- 4) Qual o número total de pessoas participando do programa?
- 5) Quantas famílias são atendidas em situação de pobreza e extrema pobreza em Santa Maria?
- 6) Qual foi o investimento total do programa?
- 7) Qual a fonte de receita para a execução desta política?
- 8) Tem perspectiva de continuidade?
- 9) Quais as principais dificuldades encontradas na execução do projeto?
- 10) Houveram oposições à implementação do projeto de lei que instituiu o Auxílio Inclusivo Municipal? Em caso positivo, quais foram os argumentos utilizados?
- 11) Quais os resultados alcançados com esta política?