

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

Rita de Cássia de Oliveira Flores

**O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI Nº 13.982/2020 E AS
PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA O
ACESSO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DA
COVID-19 NO BRASIL**

Santa Maria, RS
2023

Rita de Cássia de Oliveira Flores

O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI Nº 13.982/2020 E AS PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA O ACESSO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

Monografia apresentada à Disciplina de Monografia II, do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Orientador: Prof. Dr. Yuri Schneider

Santa Maria, RS, Brasil
2023

Rita de Cássia de Oliveira Flores

O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI Nº 13.982/2020 E AS PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA O ACESSO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

Monografia apresentada à Disciplina de Monografia II, do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Aprovado em ___ de julho de 2023.

Prof.º Dr.º Yuri Schneider (UFSM)

Prof.ª Dra.ª Nina Trícia Disconzi Rodrigues (UFSM)

Prof.º Dr.º Fernando Hoffman (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

RESUMO

O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI Nº 13.982/2020 E AS PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA O ACESSO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

AUTORA: Rita de Cássia de Oliveira Flores

ORIENTADOR: Prof.º Dr.º Yuri Schneider

A presente monografia versa sobre o benefício do Auxílio Emergencial e as problemáticas encontradas e enfrentadas por inúmeros cidadãos brasileiros no momento de acesso a esse benefício. Objetiva, com a contribuição interdisciplinar das áreas das ciências sociais e da economia, analisar as raízes de tais problemáticas e compreender seus impactos na vida dos brasileiros considerados público-alvo do referido auxílio, em momento de fragilidade econômica. Dentro deste contexto, a presente monografia, que se desenvolve em três capítulos, utiliza-se do método de abordagem indutivo, haja vista a necessidade de análise de diferentes documentos e casos, para a criação de uma verdade geral. E nesse caminho, como forma de complementação, utiliza-se dos métodos de procedimento histórico e monográfico, usufruindo de suas características que compreendem análises do passado e da realidade social em que os cidadãos supramencionados vivem. A partir do emprego de tais metodologias, são vistas como possíveis conclusões, reorganização para (re) investimentos nas políticas públicas sociais brasileiras, como primeiro passo para um maior amparo aos mais vulneráveis e para a volta da economia brasileira, durante e após a realidade pandêmica vivida.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial. Problemáticas. Público-Alvo. Políticas Públicas. Economia.

ABSTRACT

THE BENEFIT ESTABLISHED BY LAW NO. 13,982/2020 AND THE PROBLEMS FACED BY THE TARGET AUDIENCE FOR ACCESS TO EMERGENCY AID DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

AUTHOR: Rita de Cássia de Oliveira Flores

ADVISOR: Prof. Dr. Yuri Schneider

This article deals with the benefit of emergency assistance and the problems encountered and faced by countless Brazilian citizens when accessing this benefit. Objectively, with the interdisciplinary contribution of the areas of social sciences and economics, it analyzed the roots of such issues and their impacts on the lives of Brazilians considered to be the target audience for assistance, at a time of economic weakness. Within this context, this article, which is developed in three chapters, uses the inductive approach method, given the need to analyze different documents and cases, in order to create a general truth. And in this way, as a form of complementation, the methods of historical and monographic procedure are used, taking advantage of their characteristics that include analyzes of the past and of the social reality in which the aforementioned citizens live. From the use of such methodologies, reorganization for (re) investments in Brazilian social public policies is seen as possible, it would be found as a first step towards greater support for the most vulnerable and for the return of the Brazilian economy, during and after the pandemic reality experienced.

Key-words: Emergency Assistance. Problematic. Target Audience. Public policy. Economy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: EVOLUÇÃO E CONCRETIZAÇÃO NO BRASIL	8
2.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS	9
2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988	12
2.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	16
3 A POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MECANISMO CONCRETIZADOR DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	20
3.1 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	24
3.2 O AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO ESPÉCIE DE TRANSFERÊNCIA GOVERNAMENTAL DE RENDA	28
4 O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI 13.982/2020 E AS PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA ACESSO AOS VALORES	33
4.1 CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO AO CIDADÃO	39
4.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO SOCIAL NO BRASIL	43
4.3 IDEALIZAÇÕES ECONÔMICAS FUTURAS DENTRO DO PAÍS	45
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Com a realidade pandêmica vivida pela população brasileira entre os anos de 2020 e 2022, encontrar meios alternativos para subsistir, foi e tem sido um dos principais objetivos para os brasileiros. Contudo, tendo em vista que inúmeros cidadãos encontravam-se laborando na informalidade, descobrir formas diferentes de manter-se, sem dúvidas, apresentou-se como um grande obstáculo.

Nesse cenário, manifestou-se a tutela governamental, com elaborações de projetos que auxiliassem de forma, principalmente econômica, os cidadãos que mais necessitavam, como é o caso do benefício do Auxílio Emergencial, criado para amparar, com valores mensais, os brasileiros que não tiveram oportunidade de contornar a situação financeira durante a pandemia da Covid-19.

Contudo, a partir do momento de sua implementação no território brasileiro, inúmeros cidadãos que cumpriam os requisitos para a concessão de tal benefício não tiveram seus requerimentos aprovados. Para tanto, o presente trabalho apresenta uma análise da legislação que ampara o Auxílio Emergencial, bem como do perfil dos cidadãos considerados público-alvo deste benefício, buscando entender assim, os motivos pelos quais estes não tiveram o acesso aos valores.

Nesse sentido, considera-se de suma importância – principalmente na sociedade e nos dias hodiernos, depois de quase dois anos de realidade pandêmica – depreender o porquê de milhares de brasileiros ainda não possuem renda para subsistir.

De pronto, vale destacar que, vários foram os agentes responsáveis pela validação de parâmetros, homologação de folhas de pagamento e outros atos subsequentes à operacionalização do Auxílio Emergencial e estes agentes, assim como os documentos, em sua maioria eletrônicos, utilizados para a adoção das medidas necessárias para a implementação do Auxílio Emergencial no Brasil, serão analisados para que o objetivo desta pesquisa, ou seja, a busca de uma verdade geral, através do apresentado pelo método indutivo, seja devidamente alcançada.

Acerca disso, com a contribuição interdisciplinar das áreas das ciências sociais e da economia, compreender a historicidade (método histórico) do “trabalhador informal” – expressão utilizada na lei para especificar a quem se objetivava a criação do benefício – conjuntamente com análise da realidade social e econômica sua e de seu grupo, através do método monográfico, torna-se quantioso, tendo em vista que, a maior parte dos brasileiros que não tiveram o devido acesso ao auxílio, são exatamente estes trabalhadores.

Nesse sentido, o trabalho estrutura-se a partir de três eixos principais. O primeiro, diz respeito ao histórico das políticas públicas criadas no Brasil e a incidência destas na vida dos cidadãos que mais necessitam de auxílio social e econômico.

O segundo apresenta o cenário das políticas públicas de transferência de renda e o seu objetivo concretizador do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Já, o terceiro eixo, concernente ao próprio benefício conhecido como Auxílio Emergencial, apresenta análise da elaboração da lei desse benefício, objeto desta pesquisa, e os reflexos deste arcabouço normativo na população brasileira com imprescindível análise crítica do cenário apresentado pelas proposições do governo brasileiro e as idealizações buscadas por esta representação política, em momento futuro.

Portanto, como objetivos, a presente monografia visa examinar os critérios utilizados para o acesso ao benefício do Auxílio Emergencial e como alguns destes critérios impediram o público-alvo do benefício ao recebimento dos valores, através de análise da trajetória de elaboração e implementação de políticas públicas de transferência de renda no Brasil.

Também, através de análise da Lei 13.982/2020 que implementou o Auxílio Emergencial e os critérios e medidas adotadas pelos órgãos responsáveis pelas análises de dados para o deferimento ou indeferimento do requerimento do benefício e observação de como a precariedade do acesso aos veículos de comunicação no Brasil trouxe desafios à eficácia dessa política pública de transferência de renda para determinada parcela da população.

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se no contexto de que em realidade pós-pandêmica vivida pela população mundial e especialmente brasileira, para quem possui acesso a informações e considera importante inteirar-se acerca do assunto, compreender os motivos pelos quais inúmeros cidadãos brasileiros encontraram-se e encontram-se em situação de vulnerabilidade social, sem condições de subsistência econômica, depreende-se como contexto de fundamental discussão.

Tendo em vista, que o poder judiciário se tornou personagem de um cenário inicialmente do âmbito administrativo em decorrência do necessário ajuizamento de ações judiciais para a devida concessão do benefício a inúmeros brasileiros, consuma-se a importância e relevância do debate sobre a problemática.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: EVOLUÇÃO E CONCRETIZAÇÃO NO BRASIL

Tendo em vista, a importância do contexto da trajetória histórica das políticas públicas no Brasil e como estas se tornam grandes instrumentos de garantia ao bem-estar social, depreende-se que no Estado Democrático de Direito, a garantia dos direitos fundamentais e sociais se complementam, visto que a falta de um, conseqüentemente influencia na garantia de outro.

Nesse sentido, tendo o Estado, o objetivo de garantir a efetivação da paz e bem-estar social, pode-se inferir não se tratar somente de um direito elencado na Constituição Federal, mas primeiramente, de um dever do Estado de criar políticas públicas capazes de efetivar a garantia desses direitos de forma plena e satisfatória.

Nesse cenário, a participação social teria papel relevante tanto no que diz respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais. A consolidação desta participação, nas últimas décadas, efetuou-se principalmente por meio dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais.

O mecanismo dos conselhos emerge das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais e as parcerias, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade e eficiência.

Estes impulsos sociais tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas – desenvolvidas no interior de cada um destes espaços de participação – quanto externas – que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias.

A partir disso, apresenta-se o propósito de contextualizar o histórico das políticas públicas, demonstrando de que forma estas se tornam as principais ferramentas de garantia ao bem-estar social no cenário brasileiro.

Com esse contexto, tendo o ordenamento jurídico pátrio, o princípio balizador da dignidade da pessoa humana, compreende-se que os gestores públicos devem primar a melhor maneira possível para tentar atingir a satisfação da população, principalmente dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, por meio de instrumentos de garantia dos direitos fundamentais e sociais.

Diante disso, necessário torna-se, na atual realidade, explanar sob pontos de vista

legal, político, social e econômico a problemática de o Estado poder e dever agir para atender ao interesse da sociedade colocando as políticas como instrumento de garantia do bem-estar social, visto que a Administração Pública, baseada nos princípios basilares da organização estatal, deve agir em conformidade com a Lei para atender aos anseios dos indivíduos.

2.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A definição de política social conhecida popularmente entende que ela não se configura como um processo espontâneo ou natural das relações humanas, mas é sim produzida e reproduzida socialmente com o objetivo de atender demandas específicas de diferentes sujeitos e em diferentes momentos históricos.

Assim, a depender do sujeito que detém o poder e do contexto no qual ele se encontra, a política social pode ser utilizada, com mais ênfase, em benefício das classes dominadas e da satisfação de necessidades sociais ou em benefício das classes dominantes, satisfazendo as necessidades do capital.

Nesse sentido, a política social nasce da relação dialeticamente contraditória entre classes e entre Estado e sociedade, situando-se em uma arena de disputas de interesses nas quais estão em conflito essas instâncias. É no capitalismo, que a política social se torna: uma disciplina acadêmica, com saber próprio, bem como, um campo de atuação profissional para diferentes categorias e uma ação pública, geralmente estatal, com método, técnicas e estratégias voltados para o alcance de objetivos, se distanciando das indiferenciadas noções anteriores de regulação da pobreza ou de distribuição de recursos.

Superficialmente, a política social pode ser definida como uma espécie de política pública, gerida pelo Estado e controlada pela sociedade, voltada ao atendimento de necessidades sociais, tratando-se de uma ação governamental dotada de intenções e planejamentos, com potencial de impactar positivamente as condições de vida, trabalho e saúde do seu público-alvo.

O campo do conhecimento sobre políticas públicas é uma área ligada à ciência política e pode ser “entendida como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Ou seja, trata-se do campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação; e, quando necessário, propor mudanças no curso/rumo dessas ações

(SOUZA, 2003). Nesse sentido, nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um estágio no qual os governos “traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13).

A proteção social caracteriza-se pelo tipo de ação vinculada à seguridade social e à solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (ex: crianças e idosos); c) situações de risco e contingências, como em caso de acidentes (invalidez por acidente) (CASTRO, 2012, p. 1014-1015).

Com relação à produtividade, as políticas sociais contribuem com a ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva dos cidadãos, fator necessário para a ampliação da inovação e produtividade no trabalho e crescimento econômico, contribuindo para elevar o nível salarial e reduzir a pobreza, até mesmo para a melhoria da distribuição de renda e diminuição da desigualdade (CASTRO, 2012, p. 1017).

O reconhecimento das políticas sociais como direitos de cidadania alterou a estrutura restrita do Estado em direção a um Estado ampliado. Contudo, essas mudanças não se deram de forma idêntica em cada realidade social, haja vista, que a assimilação das demandas sociais se institucionalizou a partir dos valores predominantes e de estruturas sociais existentes, em uma dada relação de forças sociais.

Analisando casos históricos sobre o desenvolvimento dos sistemas de proteção social em países vistos como “industrializados”, foi possível construir uma tipologia das formas de proteção social. Nela, além dos elementos ideológicos e valorativos que estão nas bases dos sistemas de proteção, são incluídos os elementos organizativos e institucionais.

Assim, nessa tipologia, são relacionadas as relações entre os modelos de proteção social e as condições de cidadania geradas em cada caso. Portanto, os mesmos benefícios concedidos podem ter significados políticos distintos.

Os inúmeros modelos podem ser entendidos a partir do modo de proteção social que provêm os critérios de organização dos sistemas e de incorporação das demandas sociais, por meio de uma institucionalidade específica. Nesse contexto, encontram-se a assistência social, o seguro social e a seguridade social como modalidades da proteção social. Em outro sentido, a expressão jurídica e política da articulação Estado/Sociedade em cada uma das modalidades, encontram-se, as relações de cidadania invertida, cidadania regulada e cidadania universal. (TEIXEIRA, 1994).

No modelo assistencial, as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de “pobres” mais vulneráveis, inspirando-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizando-se com base em associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturando-se de forma descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos, não configurando relação de direito social e sim, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Denominam-se assim, “relações de cidadania invertida”, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social.

No modelo de seguro social, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, em que os benefícios são condicionados às contribuições já passadas e à afiliação dos indivíduos a essas categorias ocupacionais são autorizadas a operar um seguro.

A organização dos seguros expressa a concepção dos benefícios como “privilégios” diferentes de cada categoria, resultando de sua capacidade de pressão sobre o governo, ou seja, os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, denominada de relação de “cidadania regulada pela condição de trabalho” (SANTOS, 1979).

No modelo de seguridade social, é buscado o rompimento das noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e a flexibilidade dos vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos.

Os benefícios passam a ser concedidos a partir de necessidades, com fundamentos nos princípios de justiça social, obrigando a estender universalmente a cobertura e a integrar as estruturas governamentais. Assim, nesse caso, o Estado passa a assegurar os direitos sociais estendidos a uma cidadania universal.

Exemplo da implantação desse último modelo em país em desenvolvimento é a Constituição Federal Brasileira de 1988, assim como outros países que se democratizaram, buscou-se a inclusão dos direitos sociais como parte da condição de cidadania. Nela, define-se um novo padrão constitucional da política social que se caracteriza pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, inclusive a uma renda mínima, a afirmação do dever do estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, uma perspectiva publicista de gestão governo/sociedade em um arranjo organizacional descentralizado.

A originalidade da Seguridade Social brasileira está no componente de reforma do Estado, no redesenho das relações entre entes federativos e na instituição de formas concretas

de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo.

A organização dos sistemas de proteção social adota, assim, o formato de uma rede descentralizada e integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantem a participação paritária da sociedade organizada em cada esfera governamental.

A partir disso, compreende-se a importância da elaboração, implementação e execução de instrumentos de garantia ao bem-estar social voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo as áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, também denominadas de políticas públicas, dentro do Estado Democrático de Direito, haja vista, as lacunas presentes em mandatos governamentais.

No cenário pandêmico vivido nos de 2020 a 2022, o contexto de “incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual” e as lacunas governamentais, fortaleceram-se ainda mais, fazendo com que a existência de políticas públicas se tornasse essencial na vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica, também reconhecidos como “invisíveis”.

A partir disso, a expressão “invisibilidade”, somente enquadra-se de forma certa, porque a falta de informação gera a ignorância de direitos, que, por conseguinte impossibilita o cidadão de possuir vez e voz, e isso o torna invisível.

Assim, a garantia dos direitos fundamentais e sociais destes cidadãos, em um país com regime social-democrata, ou seja, fundado na solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu principal gestor social, caracterizado por uma composição da provisão social em que o Estado desempenha papel em relação às posições marginais da família e do mercado, torna-se o objetivo primordial das políticas públicas sociais para a garantia de um bem-estar real.

2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988

O contexto social brasileiro desde o período colonial se desenvolveu por meio de ações fragmentadas. Até então as ações sociais eram de responsabilidade de irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e das Santas Casas de Misericórdia.

A partir do ano de 1930, o Brasil começou a apresentar mudanças econômicas com a mudança de seu modelo de desenvolvimento econômico – passando de um modelo agrário

exportador para um modelo urbano industrial – e políticas com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder – um o Estado de caráter populista.

É nesse cenário de mudanças que começam a desenvolver-se as primeiras políticas sociais no Brasil, com o surgimento de um moderno Estado de Bem Estar Social (FREITAS, 2005).

O surgimento do moderno Estado de Bem Estar Social, pode ser interpretada por um caráter duplo sob a orientação do modelo dual de sociedade moderna/sociedade tradicional, em que se acreditava que a sociedade brasileira passava por um momento de subdesenvolvimento para uma situação de desenvolvimento, por meio de etapas.

Nesse sentido, os estudiosos trabalham com o pressuposto que o bom caminho que toda nação deveria seguir para se desenvolver é passar de uma sociedade tradicional para uma sociedade de consumo de massa (FREITAS, 2005),

No contexto brasileiro, em se tratando de políticas públicas, a situação social observada reflete a história de que, nos primeiros 40 anos de sua industrialização e modernização, apenas algumas poucas categorias de trabalhadores podiam contar com direitos básicos de proteção social.

A maneira como esses direitos foram inicialmente atribuídos também determinou de alguma forma, o nível das desigualdades entre os brasileiros, assim como a inclusão ou exclusão de seus contingentes da condição de cidadania.

Nesse sentido, o ano de 1923 como o marco inicial deste processo, foi estabelecida a primeira política pública de previdência social para trabalhadores, por meio do Decreto n. 4.682, conhecido como “Lei Eloy Chaves” (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985). O referido decreto determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia do país, de um fundo de aposentadorias e pensões, as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs).

A proposição baseou-se na legislação argentina e contou com um grupo organizado de ingleses, proprietários da São Paulo Railway Company. Em 1926, o sistema das CAPs foi estendido aos trabalhadores de docas e navios e, posteriormente, a outros setores produtivos. As CAPs foram organizadas por empresas, e o Estado não participava do seu financiamento, tampouco da sua administração, tendo apenas um papel de controle.

A partir disso, a Revolução de 1930 desencadeou grandes transformações em se tratando de políticas públicas, no período conhecido como “Era Vargas”, com o surgimento das primeiras atividades sistemáticas no que se refere a mobilização de conhecimento de base científica para servir de subsídio para a formulação de políticas públicas no Brasil, através da implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista (LASSANCE, 2020).

Já a partir do ano de 1933, Vargas foi responsável pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), ou seja, instituições vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, destinadas a prover a estes, a assistência médica e outros benefícios sociais, como aposentadorias e pensões. Assim como os sindicatos, os IAPs eram tutelados pelo Ministério do Trabalho.

Passados alguns anos, em 1960, houve a aprovação pelo Congresso da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que, após tramitar por mais de 10 anos, estabeleceu a homogeneização dos planos contributivos e de benefícios entre os diversos institutos.

Em 1966 os inúmeros Institutos são unificados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), já sob uma ordem política autoritária, inaugurada com o Golpe Militar de 1964.

No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a representatividade dos trabalhadores e dos empregadores no conselho gestor foi consideravelmente reduzida, e a hegemonia, no novo Conselho da Previdência, passou a ser exercida pelos representantes do governo militar. Assim, por outro lado, a unificação da previdência social justificou-se tecnicamente com a racionalidade e a eficácia administrativa, conjuntamente com a necessidade de saneamento financeiro.

Os referidos anos tornaram-se de grande valia para a história do nosso país, tendo em vista a grande contribuição que esse governo deu ao povo brasileiro, principalmente no tocante as políticas que visam a proteção dos trabalhadores, através da criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), dando maior segurança para a classe trabalhadora.

Assim, por volta do ano de 1970, no que se refere às políticas públicas, em especial a política de proteção social, têm-se o marco inicial de transformações muito significativas nas áreas sociais e econômicas, onde o Estado começa a assumir de maneira mais atuante seu papel de promotor do bem-estar social, como também no desenvolvimento econômico do país.

Primordialmente, esse modelo de proteção social baseia-se na lógica autoritária implantada na ditadura militar, período em que esses programas e serviços foram muito usados como mecanismo de compensação à forte repressão do governo perante a sociedade dessa época.

Nesse cenário, a centralização do processo decisório fazia com que houvesse uma ausência de controle social e da participação das esferas subnacionais. Isso ocorreu em decorrência da reforma tributária da época, ter sido pautada na concentração de um “bolo”

nacional, com transferências negociadas e uma forma administrativa baseada na expansão das empresas públicas, que utilizava receita própria para se manter com mais agilidade.

Além disso, na esfera política, houve a ampliação das bases de financiamento com a criação de fundos para fiscais controlados pela esfera federal para financiamento de políticas e de uma burocracia federal com muitos poderes para determinação das políticas sociais (FAGNANI, 1997).

A privatização do espaço público foi muito severa, tendo em vista, a criação de superfaturamentos, uma vez que havia o favorecimento de determinados atores dentro do poder público, e em contrapartida os setores empresariais financiavam os governos. Ao se observar a área da saúde, essa privatização causou a difusão de serviços não necessários, mas que remuneram melhor, ocasionando a falta de controle e a elevação dos custos.

Na área da educação, a privatização ocorreu em todos os níveis, provocando um grande aumento dos custos nessa área, além da contratação de professores sem preparo. No setor habitacional, houve o favorecimento de empresas para a construção de casas populares.

Por fim, no saneamento básico, os investimentos estavam mais voltados à satisfação do setor empresarial (construção civil) que da coletividade. Assim, essa interferência provocou ainda as práticas clientelistas, como empreguismo, indicações a cargos públicos e oferta assistencialista de serviços (FAGNANI, 1997).

Pode-se entender, que nem sempre o desenvolvimento econômico quer dizer melhoria de bem-estar da população em geral, pois as políticas econômicas devem ser planejadas em parceria com as políticas sociais, a fim de que estas tenham seus objetivos e necessidades básicas alcançadas, e onde o “mínimo” possa ser suficiente para suprir à falta de elementos essenciais a sobrevivência digna.

Em análise literária da interpretação dos termos “mínimos sociais” e “necessidades básicas”, conclui-se que enquanto o chamado “mínimo social” pressupõe a supressão e cortes ao atendimento aos indivíduos que mais precisam, por outro lado o básico demanda investimentos sociais de qualidade, objetivando melhores atendimentos que podem e devem ser prestados de forma otimizada, ou seja: “enquanto o mínimo nega o ótimo de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2011, p.26).

Nessa perspectiva, ainda que exista o contexto acerca do que pode/deve ou não servir como objeto de política pública, nota-se que ultimamente as questões sociais, em especial a saúde e a economia estão recebendo mais aparato legal e conseqüentemente instrumentos

legais de garantia ao bem-estar social, uma vez que o direito a saúde e a renda são fundamentais para garantir a qualidade de vida.

Assim, dentre as marchas e contramarchas existentes na implementação democrática do país, a proteção social garantida pelo Estado foi sendo progressivamente ampliada, o que se refletiu também no maior comprometimento do orçamento público com serviços e benefícios sociais.

Porém, tal proteção social somente avançou de forma mais consistente durante a reconstrução democrática dos anos 1980, tornando possível a disposição, na Constituição de 1988, de um projeto de Estado de Bem-Estar Social universalista.

2.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A década de 80 foi marcada por forte recessão econômica, não apenas no Brasil, mas na América Latina por completo, tendo em vista, a crise da dívida externa dos países da região, caracterizada por inflações, estagnações econômicas e altas taxas de desemprego, que vieram a reduzir as receitas oriundas de tributos e contribuições, comprometendo os investimentos públicos e, por consequência, o gasto social no País.

Diante deste cenário, a Previdência Social afetou-se por crescente déficit contábil, não só pela redução de sua receita, mas também pelo aumento das suas despesas, decorrente do amadurecimento do sistema (ALMEIDA, 1995).

É na década de 80 também, que no Brasil houve grande expansão dos movimentos sociais de oposição ao regime militar. A busca pela redemocratização permitiu novamente a mobilização dos diversos interesses sociais em contextos decisórios.

A movimentação pela derrubada do regime de exceção que teve seu ponto alto na campanha pelas “Diretas Já”, em 1984, trouxe consigo, um conjunto de demandas da sociedade organizada relativas a uma nova configuração do sistema público de proteção social, baseando-se na universalização, democratização e descentralização das políticas sociais.

As demandas por reconstrução da democracia e da cidadania trouxeram para o centro da discussão também a questão das desigualdades sociais e da pobreza, que assolavam um grande contingente da população.

Os inúmeros movimentos sociais apresentavam a necessidade da efetivação de um conjunto de direitos sociais de forma universal, para toda a população, ao lado dos direitos

políticos. A questão da descentralização das políticas sociais também era uma reivindicação importante naquele momento (ALMEIDA, 1995), tendo em vista, a identificação como a própria luta contra o autoritarismo, na medida em que a ineficiência histórica, bem como, a corrupção, era percebida como consequência da centralização das decisões e da falta de transparência do governo federal, que ocorreu durante a gestão dos militares.

Nesse sentido, Carta-Magna de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, reflete amplamente estas demandas, instituindo um arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Apresentando um conjunto de direitos sociais que se estabeleceu como resultado de longo processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos supramencionados.

Nessa trajetória histórica, buscou-se a ampliação do envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Brasil.

A partir da nova Constituição, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Concomitantemente, criaram-se outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980.

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Essa análise oferece elementos relevantes para possíveis debates atuais sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais.

Desde então, essa participação social vem sendo reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam a garantia da efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais, sendo uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte.

A garantia de direitos sociais nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho acompanhou-se de uma nova institucionalidade, que objetivava assegurar a presença de inúmeros atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais.

Ainda na década de 80, no contexto de democratização, a partir do reconhecimento da necessidade de um processamento político mais social, impôs-se a defesa da participação da

sociedade nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e até mesmo nas suas execuções.

É neste cenário que se fortalece a presença de setores populares e movimentos sociais em debates e nas deliberações das políticas sociais, com a pretensão de aumento do espaço de discussão no âmbito político acerca do quadro de desigualdade existente e a demanda por ampliação de cidadania.

Contudo, em especial na década de 90, fortaleceu-se um projeto de participação social menos debruçado na “politização” das demandas sociais e na sua ampliação de presença no espaço público de deliberações e mais no “ativismo civil voltado para a solidariedade social”.

O projeto afirmou-se na proposta de reforma gerencial das políticas sociais implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Neste horizonte, “participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações” (NOGUEIRA, 2004).

A participação social nas políticas públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada.

Objetivando a otimização da satisfação das necessidades básicas da população, principalmente daqueles que estão à margem da sociedade, desde sempre, viu-se como necessário o investimento em políticas públicas de direitos básicos no Brasil, tendo em vista que a falta destes acarreta prejuízo em vários outros, a exemplo da violência, que está interligada com outros fatores, haja vista que esta também é fruto da pobreza, do desemprego, da má distribuição de renda, que juntos acarretam a desigualdade social.

Nesse sentido, conforme LUZZI, 2012, p.29: “A incapacidade de encontrar emprego fortalece a relação intrínseca entre desemprego, exclusão social e violência urbana. Por outro lado, ocasiona uma intensa sensação de insegurança”.

Com isso, surge o Estado com diversos programas de transferência de renda desenvolvidos no Brasil, tais como: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Escola, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Fome Zero, dentre outros.

Em suma, esses programas de transferência de renda ajudam a melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma vez que reúnem em uma só ação dois indicadores de renda, quais sejam: a saúde e a educação.

Assim, pode-se inferir que esses programas aparentam características bem imediatistas, visto que a transferência monetária de forma direta representa para as famílias beneficiadas uma maneira de ensejar condições progressivas para superar a situação de vulnerabilidade, haja vista estas não possuem nenhuma renda, ou então a renda que eles dispõem é insuficiente para suprir suas necessidades essenciais.

Por essa razão é preciso fazer com que esses programas de transferência de renda passem a servir como “política pública capaz de fortalecer os direitos sociais, ampliar a cidadania e caminhar na superação das marcas meritocráticas, residuais e paternalistas do sistema de proteção social brasileiro” (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2012, p.123).

Em análise a política social brasileira deste início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica evidenciada a estruturação de um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p. 1038).

Para tanto, implantaram-se um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir proteção e promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população.

Esses programas e ações foram direcionados para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não somente para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, conjuntamente com o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. Assim, “os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

Nesse sentido, apresenta-se o Auxílio Emergencial, servindo de amparo econômico aos cidadãos, que ao cumprirem com os requisitos mínimos, podem valer-se de renda mensal para subsistência familiar.

Nesse contexto, estruturar a máquina pública para que, de uma forma eficiente, se faça chegar recursos suficientes aos que mais necessitam, é um trabalho que requer tempo,

perseverança e união, fatores que, infelizmente, o cenário pandêmico impossibilitou que se fizessem presentes.

Por esse motivo, não se encontra como possibilidade, tratar programas sociais, a exemplo do Auxílio Emergencial como programas de governos, mas sim programas de Estado que devem se perpetuar para a chegada ao mínimo de igualdade social e econômica.

3 A POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO MECANISMO CONCRETIZADOR DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A existência de números populacionais em grande escala que se encontram em situação de privação econômica e social no século atual, revela algumas sistemáticas políticas ineficientes no sentido de inclusão desse conjunto da população à cidadania, acabando por limitar assim, uma correta responsabilização, elemento chave para a garantia da qualidade da democracia.

De acordo com informações acerca da riqueza mundial, prestadas pelo banco alemão Credit Suisse, no ano de 2015, 1% da população mundial concentra metade de toda a riqueza do planeta, revelando, assim, que a pobreza é um problema político e não produtivo (MELO e PASE, 2017).

A pobreza é uma preocupação na história da humanidade, pois é causa e consequência de guerras civis, violência, morbidade, doença e cidadania incompleta (MARSHALL, 1967) ou inconclusa (CARVALHO, 2007).

Assim, se com o passar dos séculos XVII e XVIII, a produção de alimentos e bens duráveis era insuficiente para melhorar a vida de centenas de pessoas que pereciam sob a fome e a pobreza, nos dias atuais, esse não parece ser o principal problema, tendo em vista que o desenvolvimento tecnológico e industrial do capitalismo do século XX multiplicou a capacidade de produção de alimentos e bens duráveis e não duráveis, produzindo mais riqueza, a partir do trabalho, que, no entanto, é distribuída de forma desigual.

Ainda que não existissem soluções definitivas para a problemática da concentração de riqueza e desigualdade, a partir do século XX os países capitalistas desenvolveram ações sociais de inúmeras formas e amplitudes, objetivando minimizar os problemas causados pela pobreza extrema, definidos sob o conceito de Welfare State (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O Welfare State consagra-se como uma ideia antiga que ganhou força somente depois da Segunda Guerra Mundial e é também conhecido como Estado de bem-estar social e consiste em um conjunto de políticas públicas que tem como principal objetivo ter o Estado como o principal responsável em promover a igualdade social e o bem-estar da população.

Entre o conjunto de políticas públicas que caracterizam o Welfare State, estão a educação, saúde pública, moradia, manutenção de renda e seguridade social, as quais, inúmeras tornaram-se direitos sociais e civis em diversos países.

A política pública de transferência de renda, em especial, é o resultado do relacionamento de poder entre Estado, sociedade e mercado, resultado de uma série de conflitos, consensos e coalizões dos segmentos sociais e políticos interessados em realizar suas preferências, em regimes democráticos.

Considerando as constantes transformações históricas e mediações de natureza variada, as políticas públicas de transferência de renda, materializadas por meio de programas, ações e estratégias, implicam em uma capacidade de coordenação administrativa e burocrática, podendo ser executadas diretamente ou mediante outras agências e, inclusive, em parceria com organizações privadas e do terceiro setor.

Segundo dados apresentados pela ONU, antes mesmo da pandemia de COVID-19 e da atual crise de custo de vida, os dados mostravam que 1,2 bilhão de pessoas em 111 países em desenvolvimento viviam em pobreza multidimensional aguda, sendo quase o dobro do número de pessoas consideradas neste grupo com base na definição de pobreza, que é sobreviver com menos de US\$ 1,90 por dia, o equivalente a R\$4,91, nos dias atuais. (ONU, 2022).

A partir de uma análise deste tipo de cenário e da constituição dos Estados nacionais modernos, as ações de combate à fome e à pobreza passaram a integrar a agenda das autoridades, como forma de compromisso social e programático, necessário para impedir a conflagração e os conflitos internos.

Nesse sentido, a transferência de renda como modalidade de política pública, criada para que os problemas econômico-sociais fossem contornados, objetiva a consolidação de uma dignidade humana, e esta, mais tarde, no Brasil, se desenvolve em um princípio fundamental constitucional.

Assim, é fundamental compreender o contexto histórico que contribuiu para a implementação da política de transferência de renda no Brasil, sendo importante destacar que as transformações societárias acarretadas pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho com o advento do sistema capitalista, são os pilares para a exacerbação da pobreza e

consequentemente as mobilizações e reivindicações da classe trabalhadora, exigindo do Estado medidas de combate aos reflexos da questão social brasileira.

Há tempos, o enfrentamento da vulnerabilidade social tem sido objetivo de mandatos governamentais dentro do Brasil, em alguns momentos, com maior protagonismo do que em outros.

Em um primeiro momento, ressalta-se, o denominado Programa de Seguro-Desemprego, vivificado pela Lei nº 7.998, de 1990 (BRASIL, 1990) e que objetivou, desde o princípio, prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente, quando preenchidos alguns requisitos.

Contudo, apenas em 1991, cria-se o primeiro projeto de lei que propõe um programa pautado na distribuição/redistribuição de renda, proposta idealizada pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP) e encaminhado como “Projeto de Lei do Senado nº 80”, que instituiria um Programa de Garantia de Renda Mínima (PRGM).

O referido projeto objetivava garantir a transferência de uma renda mínima a todos os cidadãos com mais de 25 anos que possuíssem seus rendimentos dentro de uma faixa de renda preestabelecida. A proposta também previa, num primeiro momento, uma substituição das entidades de política social em conformidade com a implantação do referido programa.

Enraizado no projeto, defendia-se o ideal de universalidade e de inclusão social através da ideia de que o programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, as pessoas que recebessem rendimentos brutos inferiores a 2,5 salários mínimos efetivo na época.

Nesse sentido, é importante destacar, que a implementação destes programas avançou significativamente em governos progressistas, podendo-se destacar alguns modelos organizados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

No mês de março de 1996, foi criado o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), com caráter complementar com foco nas famílias de baixa renda que residiam no referido município há mais de 02 anos e com filhos menores de 14 anos de idade.

O governo federal, ainda no referido ano, por meio da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), anteriormente conhecido como “Vale Cidadania” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007).

No mesmo ano, fora implementado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em todo território nacional, instituindo um direito apresentado pela Constituição Federal de 1998 na garantia da proteção social não contributiva.

Assim, até o mencionado ano, os usuários que não se enquadravam no programa de Renda Mensal Vitalícia ficavam desassistidos pelo Estado, tendo em vista, que o mesmo era restrito apenas para os cidadãos trabalhadores que tinham contribuído com a Previdência Social em algum momento (AMARAL, 2014).

Atualmente, o referido benefício é regulamentado pelo Decreto nº 6.214/2007 e em julho de 2016, recebeu alterações via o Decreto nº 8.805, no qual destaca que “o beneficiário não pode acumular o Benefício de Prestação Continuada com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, ressalvados o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória” (AMARAL, 2014).

Em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) sancionou a Lei nº 10.219, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, no âmbito do Ministério da Educação, destinado a famílias que possuíssem sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos (BRASIL, 2001).

As famílias beneficiárias do Bolsa Escola que estivessem cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com renda per capita máxima equivalente a meio salário-mínimo, seriam também beneficiários de “Auxílio-Gás”, onde este, possuiria recursos oriundos da arrecadação da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico).

Em 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), criou o Programa Bolsa Família (PBF), inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), partindo da ideia proposta por Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB).

O Programa Bolsa Escola (PBE), embasava-se na percepção de que as mulheres muito pobres não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. A partir disso, propôs-se a instituição de uma bolsa que permitisse a manutenção das crianças na escola para as mães poderem trabalhar.

Já o Programa Bolsa Família (PBF) ampliou esse programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que aumentou sua eficiência e ampliou o número de famílias beneficiadas (MDS, 2015). De acordo com colaboradores, o Bolsa Família foi implantado pelo governo brasileiro, em outubro de 2003, “com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social”.

Os requisitos para recebimento dos valores a título Bolsa Família eram (BRASIL, 2004):

I. Acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos;

II. Acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos;

III. Famílias com crianças entre 6 e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

IV. Crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% de carga horária mensal.

O referido programa objetivava a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda, através do incentivo ao acesso a direitos sociais básicos por meio das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

Assim, a partir dos exemplares de políticas públicas de transferência de renda elaboradas por governos brasileiros ao longo dos anos, apresenta-se de certo modo, um objetivo governamental de reduzir as diferenças drásticas de realidades existentes no Brasil, a partir do equilíbrio econômico e maiores possibilidades de se viver com dignidade.

Partindo disso, importa destacar a descentralização da gestão destas políticas públicas, haja vista que, tanto a União, quanto os estados, municípios e Distrito Federal têm suas atribuições no processo de implementação destas políticas estatais, para que estas, tenham suas finalidades de complemento de renda, a partir do recebimento de benefício em dinheiro; acesso a direitos, por meio do cumprimento das condicionalidades e articulação com outras ações via políticas sociais, devidamente alcançadas.

3.1 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A noção de dignidade ganhou destaque a partir da Segunda Guerra Mundial e passou a ser expressamente reconhecida nas Constituições, sobretudo, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A Declaração dos Direitos Humanos é uma das maiores conquistas do homem na modernidade, haja vista, ter consagrado a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a dignidade como verdades inquestionáveis da vida em comunidade, a própria condição da existência em sua plenitude, valores que testemunham a presença de seres humanos em um mundo do

homem social e político.

Por ser o princípio mais importante do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da dignidade humana se encontra no artigo 1º da Constituição Federal, em seu inciso III.

O princípio da dignidade da pessoa humana traz a garantia das necessidades vitais de cada indivíduo, afirmando que todo cidadão terá seu direito garantido de forma igualitária entre todos. A maioria dos direitos básicos inerentes aos indivíduos (direitos fundamentais) tem como alicerce o princípio da dignidade da pessoa humana, com atenção aos direitos individuais, coletivos e os direitos sociais.

Por meio do campo filosófico, compreende-se que não há nada mais importante para a vida de uma pessoa do que a sua dignidade, pois, ao prezar pela dignidade de terceiro, preza-se também pela sua vida, liberdade, paz de espírito, honra e autodeterminação.

O referido princípio fundamental é utilizado como referência em outros dispositivos, bem como na indicação dos fundamentos do Estado de Direito brasileiro, conforme disposto no artigo 170, CF, por exemplo (BRASIL, 1998):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

No mesmo sentido, o princípio aparece no artigo 266, § 7º, CF:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

O aspecto abrangente do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana é integrado nas diferentes legislações de acordo com aspectos próprios de cada área do Direito. Desse modo, ainda que parta de uma mesma ideia, a integração do princípio às normas – ou a

adequação das normas ao princípio – acaba por variar conforme as particularidades de cada área.

A exemplo disso, a dignidade da pessoa humana dentro do Direito do Consumidor tem como foco, questões de riscos de vida, bem como, em questões de hipossuficiência do consumidor em relação às grandes empresas. Já no Direito Penal, surge como referência às garantias dos réus e apenados, tendo em vista que, ainda que tenham cometido condutas puníveis, são seres humanos acima de tudo e precisam ser respeitados como tais.

No Código de Processo Civil é reconhecido um processo de constitucionalização do processo civil propriamente dito, haja vista, o antigo código de 1973, tenha sido editado antes da Constituição Federal de 1988, de modo a não abranger todos os fundamentos e princípios da nova Constituição. Entre as normas constantes no NCPC integradas à Constituição Federal de 1988, está inclusa a previsão da dignidade humana dentro das normas fundamentais do processo civil, de modo que dispõe o artigo 8º do referido código (BRASIL, 2015):

Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

A dignidade apresenta-se, assim, como uma conquista do contexto ético-jurídica. Contudo, limitando-se perante a dignidade de outrem.

Ainda no sentido de analisar os documentos nacionais e internacionais que tratam do princípio da dignidade humana, têm-se os Tratados. Documentos estes, que dentro do sistema global de proteção dos direitos humanos são abertos à adesão de todos os Estados, independentemente de sua localização geográfica e de órgãos voltados a promover a dignidade humana em todo o mundo.

Nesse sentido, importa ressaltar os mais importantes:

I. A Carta das Nações Unidas. Tratado que criou a Organização das Nações Unidas, também chamado de Carta da ONU, no ano de 1945, em São Francisco (Decreto 19.841/1945), não consagrando direitos, tampouco, criando órgãos específicos para a sua proteção. A previsão da proteção dos direitos humanos consta como objetivos da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social.

II. A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Foi proclamada no ano de 1948, por meio de resolução da Assembleia Geral da ONU, não sendo considerado um tratado e sim uma mera resolução, de caráter recomendatório e não vinculante. É fundamentada no

princípio de que todos nascem iguais em dignidade e direitos, orientando-se pelos princípios da universalidade, igualdade e não discriminação. A referida declaração não trata da pena de morte e possui rol exaustivo, permitindo que outros direitos sejam protegidos.

III. Convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio. Foi assinada no ano de 1948, logo após a II Guerra Mundial, definindo o “genocídio” como: conjunto de atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso.

Nesse contexto, podendo incluir assassinatos ou atentados graves à integridade física e mental de membros do grupo, bem como, submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial, bem como, medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo e a transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo.

Além do genocídio, são puníveis ainda, o acordo, o incitamento, a tentativa e a cumplicidade no ato, sendo determinado que o referido crime não é político.

IV. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher. Foi assinada em 1979 e promulgada pelo Decreto 86.460/84, visando conferir maior peso político e jurídico à proteção da dignidade da mulher, com a adoção pelos Estados de medidas especiais, destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher, inclusive de caráter temporário.

Além desse primeiro objetivo, consagrou que os Estados deveriam combater o tráfico e a exploração da mulher e a proibição da discriminação por motivo de casamento, bem como, o direito da mulher ao acesso a serviços médicos que atendessem às peculiaridades da condição feminina.

V. Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Celebrada em 1984, dando à tortura, o significado de ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões ou a fim de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido, ou seja, suspeita de ter cometido.

De acordo com a Convenção, nenhuma circunstância excepcional poderá ser invocada para justificar a tortura, a exemplo de ameaça ou o estado de guerra ou instabilidade política.

VI. Protocolo facultativo à Convenção sobre os direitos da criança referente à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil de 2000. Assinada em 2000, partindo tanto da necessidade de proteção da criança contra toda forma de exploração e de atos prejudiciais a seu desenvolvimento saudável, quanto do princípio de que a abordagem dessa

questão deve ser de forma completa a resguardar a dignidade da criança.

VII. Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo. Assinados em 2007, como os primeiros atos internacionais que se revestem do status de emenda constitucional no Brasil.

O referido documento visa a promoção, a proteção e a garantia do exercício pleno e equitativo dos direitos humanos por todas as pessoas portadoras de deficiência, bem como a estimulação ao respeito pela dignidade que lhes é inerente, tratando-as em condições de igualdade, de modo a corrigir as desvantagens sociais.

Entende-se – através da referida Convenção – por pessoas com deficiência, as pessoas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

A partir da análise dos documentos supramencionados, compreende-se, que a discussão acerca dos direitos humanos, assim como, os fundamentos do Direito, a força normativa, a subjetividade e a objetividade dentro do Direito é complexa e que nesse sentido, por meio do campo filosófico, a dignidade é a parte mais importante da vida de uma pessoa.

Nesse sentido, a partir do exposto, depreende-se que o princípio da dignidade da pessoa humana ganha diferentes interpretações e aplicações, podendo, assim, apresentar um equilíbrio entre a subjetividade e a arbitrariedade dentro dos diferentes instrumentos assinados, objetivando a garantia de direitos intrínsecos à todas as pessoas.

3.2 O AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO ESPÉCIE DE TRANSFERÊNCIA GOVERNAMENTAL DE RENDA

Para maiores análises e entendimentos acerca do benefício objeto da presente pesquisa, importa compreender as raízes da criação da referida política pública como forma de amparo social em momento de realidade pandêmica de COVID-19 de forma mundial.

A COVID-19, entendida como patologia pneumônica grave e desconhecida, foi detectada pela primeira vez na cidade de Wuhan, na China no ano de 2019 e de forma célere se propagou a nível mundial, levando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar o estado de pandemia.

Pessoas infectadas com o vírus apresentavam sintomas em diferentes níveis de complexidade e gravidade, ocasionando nos casos mais graves, a insuficiência respiratória

aguda com exigibilidade de cuidados hospitalares intensivos (CAMPOS, 2020). Com base no Relatório Anual, da OMS, até dezembro de 2020, ou seja, quase um ano após o primeiro caso confirmado, cerca de 3 milhões de mortes provocadas direta ou indiretamente pela COVID-19 no mundo já haviam sido contabilizadas (OMS, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de coronavírus foi confirmado no final de fevereiro de 2020 e ao final do referido ano, o país já havia ultrapassado 180 mil óbitos pela COVID-19 (OMS, 2020). Neste cenário, diferentes medidas tiveram que ser adotadas para minimizar os efeitos sociais da pandemia da COVID-19, e no contexto social-econômico, a principal medida adotada foi a criação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020 (BRASIL, 2020), anunciado pelo governo em 18 de março de 2020.

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

Considerando a análise das outras medidas anteriormente adotadas para auxiliar os brasileiros que sempre necessitaram de amparo social, antes mesmo da criação do benefício objeto desta pesquisa, busca-se um maior aprofundamento das raízes do Auxílio Emergencial a partir deste ponto.

O benefício em questão é um misto entre a Renda Básica de Cidadania, criada pela Lei nº 10.835, de 2004 (BRASIL, 2004), e o Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei nº 7.998, de 1990 (BRASIL, 1990), com a ressalva de que o primeiro nunca fora regulamentado pelo Poder Executivo Federal e o último diz respeito exclusivamente ao trabalhador formal desempregado, quando preenchidos alguns requisitos. Com isso, o auxílio criado supre uma lacuna de proteção social aos chamados trabalhadores informais, desde que atendidas as condições estipuladas na lei.

Nesse contexto, a referida política pública é conceituada como benefício que fora criado para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia da COVID-19, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise, enquadrando-se assim, como política pública de transferência de renda.

A implementação do Auxílio Emergencial, com a rapidez que lhe foi 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, haja vista, todos os favorecidos já cumprirem às regras, não sendo necessário nenhum tipo de requerimento ou novo cadastramento.

À exceção do ExtraCad (contagem de pessoas distintas elegíveis em alguma competência da extensão do Auxílio (set a dez/2020)), os demais cidadãos que já eram beneficiários do Bolsa Família ou inscritos do CadÚnico tiveram o requerimento ao Auxílio Emergencial realizado de ofício.

Para esse público do ExtraCad, foram desenvolvidas soluções de requerimento remoto: site, aplicativo e central telefônica, mostrando uma mobilização inovadora frente aos desafios do requerimento em grande escala do benefício, objetivando a inexistência de uma corrida a agências bancárias ou a unidades de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) (CARDOSO, 2020, p. 1057).

Este benefício, criado para amparar inúmeros cidadãos num momento infeliz mundialmente, apresentou-se, através da lei supramencionada, com diversos requisitos a serem cumpridos para o devido acesso à parcelas mensais de R\$600,00 (seiscentos reais) para famílias com composição máxima de duas pessoas ou R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) para famílias em que somente a mãe era responsável (mãe solo).

A situação de vulnerabilidade, que o benefício, em teoria, objetivou minimizar, encontra-se presente na realidade de cidadãos que já tinham algum tipo de relacionamento com políticas de assistência social, em momento anterior à pandemia, como Programa Bolsa Família (PBF), inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI).

Contudo, de acordo com o que será apresentado na presente pesquisa, o acesso desta parte da população aos valores advindos do Auxílio Emergencial, barrou, prematuramente, já nas formalidades e burocracias do requerimento administrativo, por aplicativo, do benefício, tendo em vista que inúmeros cidadãos aqui referidos, sequer, possuíam cadastro de seus dados nos bancos de informações do CadÚnico (SCHYMURA, 2020).

A partir desta realidade, aproximadamente 20 milhões de pessoas correspondem ao grupo populacional fora do CadÚnico e do mercado de trabalho formal e esse público necessitava “ser encontrado” para que pudesse auferir os valores devidos, fato desafiador para um programa urgente e de curto prazo. (SCHYMURA, 2020).

Contudo, ainda que a crise ocasionada pelo novo coronavírus tenha salientado a desigualdade econômica presente no Brasil, analisa-se o histórico cenário de discrepâncias e

de concentração de renda existentes no país, já que na conjuntura pré-pandemia, já havia um agravamento da crise sanitária, econômica e social, averiguando-se um país desigual.

Em condições de crise econômica, o efeito da crise recai ainda mais sobre as pessoas que estão em vulnerabilidade social, reforçando a necessidade da manutenção da renda e do emprego através de políticas públicas.

O Auxílio Emergencial, conjuntamente com outras medidas, tais como a disponibilização de linhas de crédito para empresas subsidiarem folhas de pagamento de colaboradores, auferindo 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.

Ressalta-se a significativa participação das micro e pequenas empresas no setor empresarial, empreendimentos estes que 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, com a redução de clientes e de fechamento temporário da empresa, as consequências foram ainda arrasadoras, com o comprometido do pagamento de fornecedores, salários de colaboradores, entre outras despesas.

Com o acesso a crédito negado, houve a piora da situação de vulnerabilidade destes pequenos empreendimentos e com a finalidade de reduzir a dificuldade no acesso a crédito, o SEBRAE conjuntamente com a Caixa Econômica Federal, disponibilizou uma linha especial de crédito, oferecendo um total de R\$ 12 bilhões, às micro e pequenas empresas (SANTA CATARINA, 2021).

O crédito em questão poderia ser auferido por microempreendedores individuais (MEI), microempresas e empresas de pequeno porte que atendessem aos pré-requisitos de possuir no mínimo doze meses de faturamento, e livre de restrições no CPF e CNPJ (SANTA CATARINA, 2021).

Em um primeiro momento, a predefinição dos critérios possibilitou a implementação do Auxílio Emergencial, permitindo assistir tanto os inscritos no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais) como os que autodeclararam cumprir os requisitos da renda.

Contudo, no momento de implementação do referido benefício, os critérios utilizados acabaram mais por obstaculizar o acesso ao referido, do que possibilitar o seu devido acesso.

A implementação do Auxílio Emergencial teve sua definição com base na competência determinada pelo Ministério da Cidadania (CARDOSO, 2020, p. 1055):

Aqueles cidadãos contidos nos grupos “a”, “b” e “c” podem ser identificados de maneira relativamente simples, pois possuem algum tipo de registro administrativo, derivado de seu relacionamento com programas de governo, seja de cunho previdenciário ou assistencial. O desafio estabelecido para implementar a política seria, então, a definição de uma forma de promover a identificação daqueles cidadãos que, por razões desconhecidas, estão invisíveis para as políticas de proteção social.

Com o advento do Decreto nº 10.316/20 (BRASIL, 2020), definiu-se a competência de alguns órgãos na implementação do Auxílio Emergencial. O referido Decreto, em seu artigo 4º, outorgou competências tanto para o Ministério da Cidadania quanto para o Ministério da Economia para atuar na implementação do Auxílio Emergencial, *in verbis*:

Art. 4º Para a execução do disposto neste Decreto compete:

I - ao Ministério da Cidadania:

- a) **gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários;**
- b) ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial;
- c) compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir de abril de 2020, com a empresa pública federal de processamento de dados;
- d) compartilhar a base de dados do Cadastro Único com a empresa pública federal de processamento de dados; e
- e) suspender, com fundamento no critério estabelecido no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, com fundamento nas informações obtidas do banco de dados recebido da empresa pública federal de processamento de dados; e

II - ao Ministério da Economia:

- a) **atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial; e**
- b) autorizar empresa pública federal de processamento de dados a utilizar as bases de dados previstas neste Decreto necessárias para a verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, e a repassar o resultado dos cruzamentos realizados à instituição financeira pública federal responsável (BRASIL, 2020, online).

Frente à avaliação do Auxílio Emergencial, ele foi uma das maiores políticas públicas diante da COVID-19, permitindo o atendimento a milhares de famílias necessitadas, aliviando a fome e a drástica situação que lamentavelmente muitos brasileiros enfrentaram.

No decorrer da realidade pandêmica, o benefício mostrou-se mais que essencial na vida dos brasileiros e também pertinente para gerar questionamentos sobre efetividade e aprovação da população brasileira sobre a gestão dos governos e Ministério da Saúde frente esta medida. (CARDOSO, 2020).

A relação criada entre Ministério da Cidadania e o Governo Federal, permitiu que o Auxílio Emergencial no ano de 2020 atendesse milhões de brasileiros, sendo que bilhões foram repassados para os que atenderam os critérios estabelecidos. A política pública de transferência de renda inclusiva se efetiva quando é perceptível boa parte dos resultados planejados.

Conforme dados do Ministério da Cidadania, após o início dos pagamentos do Auxílio Emergencial, que iniciou no mês de abril de 2020 até os dados recebidos no mês de dezembro de 2020, foram distribuídos mais de R\$ 290 bilhões (duzentos e noventa bilhões de reais) pelo governo federal, tendo este valor beneficiado cerca de 68,3 milhões de pessoas, consideradas elegíveis (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

De acordo com o levantamento do Ibre/FGV (Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas da Fundação Getúlio Vargas), o Auxílio Emergencial fez com que a taxa de pobreza extrema do país fosse a menor em 40 anos. Segundo esse levantamento, esse pagamento também evitou que 5,6 milhões de crianças caíssem abaixo da linha de extrema pobreza (BRASIL, 2023).

Além de ser uma fonte de sustento para a maioria da população, o Auxílio Emergencial reduziu a desigualdade de renda, além da taxa de pobreza no Brasil a um nível razoavelmente baixo para uma realidade pandêmica. Para os economistas, a ajuda foi amplamente considerada como um fator que impediu uma queda ainda maior do PIB em 2020. Em outras palavras, sem ajuda, a recessão econômica relacionada à pandemia seria pior no Brasil (ROUBICEK, 2021).

Não se discorda que a elaboração e os impactos do benefício do Auxílio Emergencial foram positivos sobre na sociedade brasileira. Contudo, conforme demonstrado também apresentou falhas no que diz respeito a sua implementação e eficácia.

Nesse sentido, destaca-se a inércia do grupo de trabalho governamental que conduziu a implantação da nova política pública, bem como a burocracia para os beneficiários receberem o auxílio, e por fim, a demora para atender as pessoas em vulnerabilidade social (MATTEI, HEINEN e MUNARO, 2020, p. 8).

A partir do exposto nos referidos pontos, torna-se de suma importância compreender a forma de implementação do benefício objeto da presente pesquisa e como a eficácia esperada deste benefício em um momento tão delicado na vida de milhares de cidadãos, não foi devidamente alcançada.

4 O BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELA LEI 13.982/2020 E AS PROBLEMÁTICAS ENFRENTADAS PELO PÚBLICO-ALVO PARA ACESSO AOS VALORES

Conforme explanado nos tópicos já desenvolvidos, acerca dos diversos programas de transferência de renda, elaborados no Brasil e suas implementações, torna-se necessário, neste

momento, compreender como se deu a implementação do Auxílio Emergencial e suas problemáticas.

Nesse sentido, em vista de inúmeras falhas nas análises dos cadastrados nos bancos de dados, torna-se relevante analisar os fatores que geraram tais equívocos e impossibilitaram que inúmeros cidadãos cadastrados, não tivessem acesso ao benefício.

Para uma melhor compreensão da implementação de uma política pública, é importante entender o Estado, não como um ator unitário, e sim como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes com importantes papéis e que desempenham diversas ações na produção cotidiana da política pública, em contraponto a uma visão ilusória de decisões e formulações sendo realizadas em momentos destacados. Na verdade, as políticas públicas são produzidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre esses diversos atores (PIRES, 2016).

Assim, como forma de observação, em um primeiro momento, analisam-se os valores que seriam pagos a quem tivesse o benefício concedido.

De forma imprudente, os valores iniciais, conforme já mencionado anteriormente, externaram-se em R\$ 600,00 (seiscentos reais) e R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), no momento em que a realidade pandêmica apresentava uma das maiores crises econômicas no Brasil e no mundo (CARRANÇA, 2021), onde somente o alimento a ser posto na mesa de cada beneficiário do Auxílio Emergencial, deixava retido 100% do valor do benefício, sem consideração de gás de cozinha, conta de luz e conta de água (ELIAS, 2021).

Posterior a isso, com inúmeros contextos de prorrogação ou não do referido auxílio, este, manteve-se presente na vida dos brasileiros, com valores inferiores aos mencionados no parágrafo anterior.

Como forma de benevolência do Governo Federal, os beneficiários passaram a receber, no ano de 2021, valores correspondentes a R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a exceção às mulheres chefes de família monoparental, que receberam R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais), e os indivíduos que moram sozinhos (família unipessoal), que receberam R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) (BRASIL, 2021).

Contudo, boa parte dos cidadãos que inicialmente perceberam os valores, em segundo momento, na prorrogação de 2021, tiveram seus benefícios cancelados, após novas análises e “limpeza” nas concessões do auxílio.

Os valores mencionados delimitaram-se a estes apresentados, pois segundo a Presidência da República, o Auxílio Emergencial representou um gasto adicional de R\$ 98 (noventa e oito) bilhões de reais aos cofres públicos (SCHYMURA, 2020).

Nesse sentido, necessário convém expender sobre os dois lados da balança, quais sejam: de um lado, as necessidades básicas do cidadão brasileiro e seus custos, e de outro lado, orçamentos disponibilizados pelo governo para supri-las.

No entanto, ainda que o contexto pandêmico não tenha oportunizado mais tempo para organização, torna-se inadmissível que a realidade dos mais vulneráveis não tenha recebido a devida atenção por parte de sua representação governamental.

Isto se vê claro em todos os meios de comunicação existentes nos dias atuais, tendo em vista, que as problemáticas enfrentadas pelos cidadãos, cujo cumprimento dos requisitos para a concessão dos valores tenha sido integral, não tenham de fato, sido amparados pelo benefício.

Conforme exposto anteriormente, no sentido de organizar a implementação do Auxílio Emergencial no Brasil, foi assinado o Decreto n. 10.316, de 2020 (BRASIL, 2020), que em seu artigo 4º, estabeleceu ao Ministério da Cidadania a competência para gerir o Auxílio Emergencial para todos os beneficiários e ao Ministério da Economia para atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do Auxílio Emergencial.

Dessa forma, ficou estabelecido o protagonismo do Ministério da Cidadania na implementação do Auxílio Emergencial. Contudo, notadamente estão ausentes no referido decreto os demais atores que foram essenciais para a implementação da política: Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

A partir da análise das informações divulgadas à época, expôs-se a informação de que o programa avaliaria a elegibilidade dos inscritos em cinco dias e, em seguida, faria o pagamento em três dias. Entretanto, a avaliação chegou a durar mais de 60 dias, provocando um retardo no calendário de pagamento, gerando, assim, cenas humilhantes, com milhares de famílias dormindo em filas da Caixa Econômica, aguardando pelo benefício.

As problemáticas de implementação, para fins de análise e debate, passam pela falta de transparência pública sobre as aprovações, reprovações e análises dos cadastros, bem como, as demoras em realizar as avaliações e a dificuldade em fazer com que o benefício chegasse até as famílias.

A estes problemas da implementação, somam-se ainda as dificuldades de acessibilidade digital como: uso do aplicativo, que exige familiaridade com a tecnologia, acesso à internet e posse de *smartphones*. Além disso, a falta de um canal de atendimento e

orientação por telefone, ou mesmo on-line, dificultou ainda mais comunicação direta e de possíveis soluções simples de adequação do cadastro.

A decisão de implementar o Auxílio Emergencial sem a devida articulação de estados e municípios, em uma perspectiva de pacto federativo e de descentralização das políticas públicas, também prejudicou ainda mais aqueles que necessitavam do benefício. Outro ponto importante a ser observado no âmbito da implementação foi uma visível ausência de esforços, em nível local, para a busca ativa das pessoas mais vulneráveis em cada município.

Além dessas distorções, a exemplo de burocracia criada com a implementação da política pública em análise, encontra-se o fato de que o sistema de cadastro on-line não permitia a contestação nem mesmo a possibilidade de concluir a solicitação por falta do CPF. Mesmo com o reconhecimento do Governo Federal de que não havia possibilidade de cruzamentos atualizados, as negativas persistiram e mantiveram milhares de pessoas em compasso de espera, especialmente os trabalhadores que perderam o vínculo de trabalho e os benefícios previdenciários como seguro-desemprego e auxílio doença nos últimos seis meses.

Deve-se observar, que mesmo os cidadãos que já estavam na base de dados do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família e que, em princípio, deveriam ter menor dificuldade de incorporação ao Auxílio Emergencial, foram alvos de desinformação e negativa em relação ao cadastro, sem explicação pública e transparente.

Isso porque, ao tornar automática a análise dos dados das pessoas cadastradas no CadÚnico, recebendo ou não o Bolsa Família, o Governo Federal não oportunizou o acesso à devidos esclarecimentos acerca de atualizações de dados e forma correta de realização do requerimento via aplicativo.

Em síntese, os problemas de implementação aqui analisados foram gerados por diferentes instâncias governamentais, que dificilmente assumiram suas responsabilidades e essas dificuldades puderam ser identificadas na Coordenação Geral do Ministério da Cidadania, nos cruzamentos de dados da Dataprev, no aplicativo e nos pagamentos pela Caixa Econômica Federal.

No acompanhamento do processo de implementação da política de Auxílio Emergencial, pode-se evidenciar o desafio de atender, com a urgência necessária e sem aglomerações, um número expressivo da população. Era necessário, acima de tudo, alcançar a totalidade de pessoas que viviam do trabalho informal, autônomos ou microempreendedores que estavam fora dos cadastros governamentais e desempregados, cujo número sempre foi crescente e não acompanhado de atualização cadastral.

A falta de foco trouxe problemas operacionais relacionados com a própria impossibilidade de manter as bases de dados em atualização simultânea, combinada com uma estimativa inicial do governo de atender, no máximo, 30 milhões de pessoas.

Importa lembrar que as organizações gestoras do benefício alertaram o Governo Federal para um público de aproximadamente 80 milhões de pessoas (IPEA, 2020) que não possuíam carteira assinada, ou que eram trabalhadores intermitentes, ou ainda, que recebiam valores abaixo do salário-mínimo.

Essas ineficiências relacionadas à comprovação dos documentos e à operacionalização do Auxílio Emergencial geraram a exclusão de grupos vulneráveis, ao mesmo tempo, em que permitiram a inclusão de militares e a aprovação de CPF vinculados a empresários e figuras públicas que comprovavam alta renda.

Igualmente, torna-se necessário ressaltar, que em 2018, dois anos antes do início da pandemia no Brasil, somente 43,4% da população brasileira tinha um rendimento proveniente de trabalho (IBGE, 2018).

O Secretário Geral da ONU, António Guterres, afirmou, em Assembleia das Nações, em uma realidade pré-pandêmica mundial, em setembro de 2018, que as mudanças no mundo do trabalho no século XXI exigem que os governos ao redor do mundo fortaleçam sua rede de proteção social, levando em conta a possibilidade de adotarem uma renda básica universal.

Todos os instrumentos econômicos elaborados para viabilizar a política de renda básica precisam ser pensados a partir da garantia de direitos sociais, sem a redução de políticas sociais já existentes e sem a flexibilização de aspectos trabalhistas e previdenciários.

Nesse sentido, torna-se urgente a rediscussão da estrutura tributária que, de forma regressiva, aprofunda as desigualdades entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre negros e brancos e entre regiões, onerando proporcionalmente os menos favorecidos. (FANDIÑO & KERSTENETZKY, 2019), tendo como resultado, problemáticas de execução e de implementação de políticas públicas no Brasil, como a exemplo do Auxílio Emergencial, que prejudicaram enormemente os cidadãos vulneráveis.

Nesse mesmo contexto, as longas horas na fila para cadastramento e recebimento do benefício, as dificuldades iniciais quanto CPF's não regularizados, a demora no pagamento do Auxílio Emergencial, a instabilidade do site para cadastramento, a falta de recursos humanos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a dificuldade de acessibilidade digital da população pobre indicaram, desde o primeiro momento, obstáculos relativos à garantia da cidadania e do acesso ao direito à assistência em momento de crise sanitária, econômica e social no Brasil.

A partir de análises documentais e empíricas, observam-se os seguintes problemas de implementação do Auxílio Emergencial que mais se reconheceram ao longo dos anos pandêmicos (BRASIL, 2022):

1. Demora na análise do requerimento de pessoas sem qualquer explicação do motivo;
2. A política foi negada para centenas de pessoas sem clareza quanto ao motivo da inelegibilidade dos requerentes;
3. A inadequada exigência de telefone, conexão à internet e e-mail para todas as pessoas se habilitarem ao Auxílio Emergencial;
4. A decisão de implementar o Auxílio Emergencial somente por aplicativos, que são pouco acessíveis e intuitivos a grande parte da população;
5. A falta de um canal de atendimento à população que precisava acessar o Auxílio Emergencial;
6. A falta de um canal de contestação acessível a todos, em caso de desaprovação;
7. A existência de um limite ao número de tentativas de solicitação, não previsto em lei;
8. A falta de articulação com estados e municípios, numa perspectiva de pacto federativo e de descentralização das políticas públicas, bem como a ausência de esforços a nível local para busca ativa das pessoas mais vulneráveis nos municípios;
9. A existência de barreiras relacionadas ao Cadastro de Pessoa Física – CPF;
10. Os casos problemáticos em que é indicado que o CPF já está em uso por outra composição familiar;
11. O fato de novos desempregados não terem acesso nem ao seguro-desemprego, nem ao Auxílio Emergencial;
12. A falta de atualização do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico ou forma de recorrer/alterar os dados que não estavam mais atualizados;
13. A existência de famílias inscritas no Programa Bolsa Família que não migraram automaticamente para o Auxílio Emergencial e relatos de inúmeros desligamentos do programa, mesmo em período impedido por lei;
14. A negativa do Auxílio Emergencial para familiares de presidiários, sem que isso constasse em lei;
15. A negativa do Auxílio Emergencial a migrantes, independentemente de sua situação migratória;

16. A publicação de uma nova portaria junto à segunda parcela do auxílio que traz barreiras ao acesso;
17. As dificuldades enfrentadas por pessoas que perderam ou tiveram roubados seus documentos, e não conseguem obter 2ª via na pandemia;
18. O recebimento indevido do Auxílio Emergencial por parte de militares, segundo dados do próprio governo;
19. Pessoas que estavam aguardando a liberação de aposentadoria via INSS, mas não tiveram resultados de forma célere porque o INSS se encontrava fechado, ficando assim, sem a aposentadoria e sem o auxílio;
20. Impedimento de recebimento do Auxílio Emergencial por produtores trabalhadores rurais e a demora na inclusão das categorias de agricultor familiar e de pescador como beneficiárias do Auxílio Emergencial, aprovadas em lei e vetadas pelo Presidente da República da época.

A partir do conhecimento dessas adversidades e dos governos (em particular, os governos municipais), espera-se uma melhora na capacidade de gestão, seja com a diminuição da burocracia para o recebimento de auxílios assistenciais, seja suprimindo arbitrariedades a população pobre atendida.

A partir desse contexto, compreende-se que as problemáticas que envolveram a devida eficácia da implementação do Auxílio Emergencial, vai muito além da quantidade de recursos fornecida, tendo em vista que, conforme já exposto aqui, antes mesmo do benefício ser concedido ou não, a estes cidadãos, o primeiro obstáculo foi a realização do requerimento.

4.1 CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO AO CIDADÃO

Para designar o público-alvo do Auxílio Emergencial, no seu anúncio oficial, foi utilizado o termo “trabalhadores informais”. No entanto, a identificação dos cidadãos que se encontram nessa categoria não é de conhecimento geral, em razão das diversas categorias de trabalhadores criadas pelas legislações contemporâneas.

Em uma análise da lei, é possível a identificação de critérios inclusivos, como ser microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual da Previdência Social e trabalhador informal, bem como, 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 Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2020).

O estabelecimento desses critérios, de maneira objetiva, viabilizou a implementação do benefício. Como visto, para além dos trabalhadores informais, a lei contemplou também algumas categorias de “trabalhadores por conta própria”, como autônomos – contribuinte individual da Previdência Social – e os microempreendedores individuais (MEI).

Ao descrever o trabalhador informal na alínea “c” do artigo 2º, a lei trouxe dois tipos de beneficiários: o inscrito no CadÚnico e aquele que, mediante autodeclaração, cumpre com o requisito do inciso IV, que trata sobre renda

Conforme já dito, os requerimentos só se deram via aplicativo, baixado em celular *smartphone*. Ou seja, mais uma vez, o governo brasileiro, no momento de determinar a forma de solicitação do benefício, o fez escolhendo o procedimento mais burocrático, exclusivo, elitista e classista de todos, impedindo de forma nítida, que a classe populacional mais periférica e hipossuficiente, conseguisse esperança.

Nesse nível mais tecnológico e burocrático da implementação, o cidadão interage diretamente com o *software*, eliminando a interferência humana direta.

Seguindo na concepção da celeridade exigida para a implementação do Auxílio Emergencial, analisa-se o cenário de conhecimento avançado, encontrado pelos cidadãos que perderam suas estabilidades e crenças desde os primeiros dias da pandemia da COVID-19 no Brasil e que são considerados público-alvo do Auxílio Emergencial, já que os trâmites legislativos para efetivação da letra normativa deram espaço a égide clamada por estes brasileiros.

Para a gestão da implementação do Auxílio Emergencial, destaca-se a presença do Departamento do Cadastro Único, responsável pelo Cadastro Único, o Departamento de Gestão da Informação, responsável pela área de soluções informacionais -, ambos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, em conjunto com a Secretaria de Renda de Cidadania, responsável pelo Programa de Bolsa Família e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, responsável pelo processamento dos dados recebidos nos requerimentos.

Menciona-se ainda, a participação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) na análise dos requerimentos realizados dentro dos prazos estipulados pelo Governo Federal e da Caixa Econômica Federal (CEF) nos pagamentos dos requerimentos deferidos e suas responsabilidades enquanto órgãos que se relacionavam diretamente com o público-alvo da criação do benefício em questão (CARDOSO, 2020).

Ainda que em um primeiro momento, o objetivo dos referidos departamentos fossem o acesso dos cidadãos aos valores do benefício, a logística criada para a devida implementação do auxílio, não se considera como a mais certa.

A definição do público-alvo, de maneira objetiva, foi de extrema importância para viabilizar previamente, a implementação do benefício.

Assim, de maneira resumida, pode-se identificar o público-alvo como:

- microempreendedor individual (MEI);
- mães solas;
- contribuinte individual da Previdência Social;
- inscritos no CadÚnico;

Nesse sentido, após menções acerca dos responsáveis pela execução do benefício e de esclarecimento acerca dos cidadãos, cuja composição do Auxílio Emergencial objetivou amparar, torna-se de grande valia, ressaltar a série de impedimentos que surgiram ao longo do caminho percorrido para o recebimento das parcelas concedidas pelo benefício.

Nesse sentido, de forma também resumida, identificam-se os pré-requisitos como:

- Ser maior de 18 anos;
- Não ter emprego formal (não pode ter carteira assinada);
- Não ter benefício previdenciário ou assistencial, exceto Bolsa Família;
- Renda familiar de $\frac{1}{2}$ até três Salários Mínimos;
- Não ter recebido valores acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais com setenta centavos) anuais.

Contudo, em primeira mão, como já relatado anteriormente, para que o benefício fosse requerido, encontrava-se sendo necessário ter acesso à informação, o que por si só, já se torna a raiz de outras tantas problemáticas.

Em um segundo plano, acesso a celular *smartphone* e ainda, internet, o que burocratizou digital e socialmente o acesso aos valores, mesmo que originalmente tenha havido tentativa de acesso simplificado no aplicativo CAIXA TEM.

Assim, o acesso à informação, barreira presente na vida de milhares de brasileiros há anos, fortificou-se ainda mais, na vida de grande parte dos trabalhadores informais, que, por consequência da pandemia, viram seus labores sendo drasticamente interrompidos.

Outrossim, com a presença desta barreira, identificar os cidadãos “invisíveis” às políticas públicas contemporâneas na realidade brasileira, e compreender o motivo pelo qual somente com a triste realidade mundial passaram a ser “visíveis” aos olhos governamentais, é de real importância, pois tanto os que não necessitaram do acesso ao auxílio, bem como os que conseguiram acesso e, aqueles que ainda não encontram saída para ao mínimo alimentar a família, são cidadãos brasileiros e merecem o mesmo respeito aos seus direitos.

Além da problemática de acesso às informações necessárias para a realização do requerimento do benefício, somam-se: a ausência de assistência nas agências bancárias para atendimento das pessoas que buscavam instruções sobre como proceder antes e durante o procedimento de realização dos requerimentos.

Ainda, a demora nas análises dos requerimentos, inexistência de praticidade e acessibilidade de informações dentro dos aplicativos disponibilizados para acesso às parcelas e para contestações quando do indeferimento dos requerimentos; carência de suporte administrativo e, por fim, necessidade de interferência do Poder Judiciário, no ajuizamento de inúmeras ações judiciais para o acesso de centenas de cidadãos, ao Auxílio Emergencial, negado, por muitas vezes, de forma indevida.

A este ponto, reconhece-se a forte e brilhante prestação do poder judiciário dentro deste cenário, com atendimentos e suporte das Defensorias Públicas brasileiras e outros tantos escritórios de advocacia que se solidarizaram e auxiliaram, de forma administrativa e judicial, os mais necessitados, durante todos os meses desde a implementação do Auxílio Emergencial no país.

E é neste cenário, que se ressalta ainda mais a importância da elaboração de políticas públicas para auxiliar os mais necessitados, em momentos em que os representantes políticos do povo, postergam suas responsabilidades, já que, conforme ainda explanar-se-á, o devido acesso de todos que possuíam direito ao Auxílio Emergencial, incumbia a uma melhor organização governamental brasileira.

4.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO SOCIAL NO BRASIL

Na trajetória histórica do Brasil, no que diz respeito ao controle social, este foi exercido fortemente pelo Estado sobre a sociedade durante a época da ditadura militar, que perdurou durante muitos anos, que por ironia histórica no Brasil representou o período de maior crescimento da economia brasileira.

Em meio ao endurecimento do regime militar em relação às liberdades políticas e de manifestação, durante os governos Costa e Silva e Médici, compreende-se, de um lado do campo econômico uma situação muito boa, melhorando as condições de vida das pessoas e em contrapartida, um aumento no índice de concentração de renda com posterior grave crise política, com tristes episódios de torturas, prisões, e assassinatos a pessoas contrárias ao regime militar (LEITE JÚNIOR, 2009, p.36).

Passados muitos anos, a pandemia do Coronavírus retirou o debate sobre renda básica de sua condição teórica e imaginária, fazendo com que essa proposta se transformasse em programa possível de ser implementado no combate à crise e para se pensar no pós-crise.

Dentro desse contexto, pesquisadores, pessoas da sociedade civil e políticos recolocaram em discussões problemáticas centrais da sociedade brasileira, tais como as condições precárias de trabalho, a concentração de renda e a incidência da pobreza.

A partir disso, torna-se importante analisar se em momentos de maior participação popular, como na atual democracia, a organização governamental, dentro do Brasil, apresenta-se ou não de forma divergente da encontrada em momentos de autoritarismo.

A partir desta considerável análise, seria possível, talvez, compreender os motivos pelos quais, o amparo e suporte, esperado pela população brasileira, dos atuais governos, deu-se de uma forma diferente da desejada.

Logo de início, imprescindível é, expender a desorganização apresentada àqueles que, conforme já exposto aqui, foram os primeiros a sofrer com os impactos sociais e econômicos de uma pandemia que, por mais de 2 anos, ceifou mais de 5 milhões de vida, ao redor do mundo inteiro e, somente no Brasil, mais de 600 mil vidas (SAMPAIO, 2021).

Em suma, pode-se compreender que de nada adianta um planejamento de políticas públicas, se por outro lado, na prática, esses planos não surtem os efeitos favoráveis para o público-alvo a quem foi destinado, ou o que era para ser em benefício da coletividade, ficando para benefício particular, que, infelizmente, é situação muito recorrente no Brasil, o que acaba prejudicando a sociedade em geral.

Considera-se que a distribuição de renda, através de benefícios sociais no formato de programas de transferência de renda, é comprovadamente uma das principais ferramentas auxiliares no combate aos impactos econômicos e sociais decorrentes de crises sanitárias, sociais e econômicas, sendo inclusive indicadas pela Organização das Nações Unidas, pesquisadores e governantes.

Reconhecem-se a partir desses momentos de crise, os impactos positivos e virtuosos dos planos econômicos e sociais dos programas de transferência de renda e que mesmo esses sendo de baixo valor monetário, apresentam capacidade de garantir, por exemplo, um distanciamento social seguro, proteção da população, dignidade, manutenção da vida e subsistência.

Ainda que seja de suma importância a determinação das estratégias que mapeiem as maiores dificuldades de implementação de uma política pública de transferência de renda, a exemplo do Auxílio Emergencial, na mesma proporção, é importante uma atualização das informações para o exercício da transparência e da organização social, sobretudo quanto à fiscalização das ações que envolvem a sua implementação e sua contribuição.

Nesse sentido, conforme o já exposto, por parte do Governo, não foram apresentadas maiores informações sobre a implementação, bem como, informações acerca das aprovações, negativas e reavaliações, incluindo os motivos pelos quais não foi aprovado o benefício, para os cidadãos que solicitam o auxílio.

A partir da análise das problemáticas enfrentadas pelo público-alvo do Auxílio Emergencial para acesso aos valores, depreende-se um desconhecimento, por parte da gestão governamental da realidade da população brasileira, indicada pelo IBGE (2021), tendo em vista que mais de 39,8 milhões de brasileiros ainda não tinham acesso à internet em 2019, número este, que corresponde a 21,5% da população com 10 anos ou mais de idade.

Além deste desconhecimento da realidade digital dos brasileiros, compreende-se uma inobservância da realidade vivida pelo segmento da população em situação de rua em território nacional, tendo em vista, que de acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2022 haviam 281,4 mil pessoas em situação de rua no Brasil (IPEA, 2022).

Nesse sentido, para melhor elucidação acerca do requisito social mais desafiador para a maior parte dos cidadãos considerados público-alvo, se analisa que para o recebimento dos valores do benefício do Auxílio Emergencial, era preciso o acesso a três aplicativos necessários e não acessíveis a toda a população:

1. *App* “MEU CADÚNICO” para consultar os dados declarados, a condição do

cadastro e o número do NIS;

2. *App* “AUXÍLIO EMERGENCIAL”, para requerer o auxílio e,
3. *App* “CAIXA TEM”, para acesso dos beneficiados à conta digital.

A partir do contexto dos obstáculos enfrentados pelos cidadãos mais necessitados, somam-se relatos expostos nas mídias ou não, de muita dificuldade para entender o que deveria ser cadastrado e considerado como “família” ou “mãe solo”, também para entender motivos de negativa ou de solicitação para refazer cadastro.

Compreende-se a partir disso, um dos desafios da implementação do Auxílio Emergencial já mencionados na presente pesquisa, como sendo a exclusividade do requerimento digital por aqueles que não estavam no Cadastro Único e até por aqueles que através de inconsistências nos sistemas, necessitaram utilizar os aplicativos supramencionados, já que muitas das pessoas que precisaram do Auxílio Emergencial não possuíam nenhuma familiaridade com ferramentas tecnológicas.

Felizmente, ainda que tenham existido diversos problemas de implementação do Auxílio Emergencial, conforme anteriormente exposto, o total de beneficiários chegou a 68,3 milhões de pessoas que receberam ao menos uma das parcelas do Auxílio Emergencial, sendo 37,8 milhões de mulheres (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Ainda com base nas estatísticas do Ministério da Cidadania, o programa alcançou 56,1% da população, se considerada a contagem de pessoas elegíveis e seus membros familiares (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Por outro lado, o período pós-pandêmico é o que mais preocupa, já que as pessoas que solicitaram o benefício emergencial não eram apenas as que já faziam parte de algum programa social do governo mas também outra parte da população, com a mesma realidade social precária e sem o devido acesso à informação, que precisou recorrer ao Auxílio devido à crise provocada pela pandemia.

Nesse sentido, se torna necessário, compreender o que foi decidido, por parte dos representantes governamentais, acerca do futuro econômico e social desses inúmeros cidadãos que tanto necessitam de amparo.

4.3 IDEALIZAÇÕES ECONÔMICAS FUTURAS DENTRO DO PAÍS

Finalizados os primeiros meses do Auxílio Emergencial, o Governo Federal publicou a

Medida Provisória 1.000/2020 (BRASIL, 2020). Essa nova fase do benefício trouxe algumas mudanças em relação ao Auxílio Emergencial que teve início em abril de 2020 e foi pago às famílias por meio de alguns critérios de elegibilidade e mecanismos de cruzamentos de dados para verificação do direito à extensão do auxílio, conforme já exposto nos capítulos anteriores.

Outra questão apresentada pela MP 1.000, foi uma reavaliação mensal da renda a partir de vínculo de emprego e de benefícios assistenciais ou previdenciários, bem como, alteração dos valores a serem pagos à quem teve o auxílio deferido. Nessa etapa, o beneficiário poderia receber até quatro parcelas mensais, mas não havia a exigência do recebimento de todas as parcelas, somente com avaliação caso a caso de cada beneficiário.

O quantitativo de parcelas mensais a que o beneficiário teve direito estava determinado a partir do momento em que foi cessado o pagamento do Auxílio Emergencial encerrado no dia 31 de dezembro de 2020.

Nesse novo contexto, destaca-se que dos 68,3 milhões de pessoas beneficiadas em um primeiro momento, apenas 39,4 milhões receberam as quatro parcelas da extensão (MDS, 2021).

Conforme opinião de economistas, eventual extensão do benefício poderia ser inserida em um plano de retomada econômica no país, que incluísse reformas administrativas e tributárias, bem como a aprovação da PEC Emergencial e privatizações e ainda, a aprovação de alguns marcos regulatórios que estimulassem a participação do setor privado em certas áreas (PARANÁ, 2021).

Outros economistas acreditavam que os valores concedidos em um momento de extensão do Auxílio, deveriam ser os mesmos apresentados no início de 2020, para manter o arrefecimento da pobreza e da desigualdade.

Porém, acreditou-se, pelo governo, que com um auxílio menor, seria possível gerar pressões menores na inflação, somado ao fato de que o ritmo do processo de vacinação, por exemplo, adiou o processo de recuperação econômica, pois não há como dissociar a questão da saúde em relação à recuperação da economia.

Contudo, com a ausência de um plano econômico, em 2021, o Governo Federal através da Emenda Constitucional 109/2021 (BRASIL, 2021), que estabeleceu um teto de até R\$ 44 (quarenta e quatro) bilhões para o benefício, montante fora da regra do teto de gastos, das restrições para endividamento da União e da meta de superávit primário das contas públicas, publica a Medida Provisória 1.039/21 (BRASIL, 2021).

Com esse teto de gastos, o governo estabeleceu novas regras e valores – como já

mencionado anteriormente – para o pagamento do Auxílio Emergencial em 2021. Entre as principais alterações, trouxe a limitação a uma pessoa por família, sendo que mulher chefe de família monoparental, tinha o direito a R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais), pessoas com mais membros na família ou que em 2020 tinham dois membros recebendo o benefício, tinha direito a R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), enquanto o indivíduo que mora sozinho – família unipessoal – teria o direito de receber R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

Nessa prorrogação de 2021, com valores ainda mais desconectados com a realidade vivida pelo brasileiro de baixa renda, não era possível solicitar o Auxílio Emergencial, sendo somente reavaliados os requerimentos que permaneciam como aptos em dezembro de 2020. Os valores do Auxílio Emergencial em 2021 começaram a ser pagos no mês de abril com uma redução expressiva do número de beneficiários.

Para fins de comparação, o número de beneficiários da primeira etapa do Auxílio Emergencial, iniciada em abril de 2020 (Lei 13.982/2020), com a extensão do programa em 2021 (Medida Provisória 1000/2020), que pagou a primeira parcela em abril de 2021, identificou-se uma redução de 28 milhões de beneficiários.

Segundo o Ministério da Cidadania/Vis Data (2021), essa redução impactou os grupos da seguinte forma:

- I. beneficiários do Bolsa Família (redução de 19,5 milhões de pessoas em 2020 para 10 milhões em 2021);
- II. famílias que integram o Cadastro Único, mas não recebem Bolsa Família (redução de 10,5 milhões de pessoas em 2020 para 5,2 milhões em 2021); e
- III. público que solicitou o benefício pelo aplicativo (queda de 38,2 milhões em 2020 para 28,8 milhões de beneficiários em 2021).

Após essa análise das mudanças apresentadas e tendo sido o Auxílio Emergencial, uma opção de curto prazo, com custo limitado, interessa compreender que em um contexto pós-pandêmico, marcado pela lenta recuperação econômica, o papel das transferências não contributivas tende a crescer.

O desafio governamental para um futuro próximo, portanto, é o de elaborar um modelo de transferência social não contributiva que tenha maior cobertura, bem como, consiga garantir uma renda mínima em patamares superiores aos que são transferidos hoje pelo Bolsa Família e ainda proteja aqueles que não tenham acesso aos benefícios contributivos, da pobreza.

Nesse sentido, um aspecto importante a se analisar, é a maneira pela qual se deve ofertar a proteção social, haja vista, até o presente momento, as transferências não

contributivas brasileiras terem sido entregues com foco para a população mais pobre, a exemplos do Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Contudo, a amplitude requerida do Auxílio Emergencial, bem como a constatação evidente de que grande fração da população vive em situação de muita vulnerabilidade à pobreza, fez com que o termo “renda básica” voltasse a ser amplamente debatido, conforme mencionado anteriormente, apontando para, talvez, uma segunda maneira de entregar a proteção não contributiva, a provisão universal.

As políticas universais definem-se como as baseadas em critérios de residência ou cidadania, ocasionalmente combinados com algum critério demográfico, sem qualquer consideração a respeito da renda ou necessidade (PRATT, 1998).

Essa entrega também pode ser feita por meio de um programa híbrido, com componentes universais e específicos e essas diversas maneiras de entregar uma política social resultam em diferentes custos, alcance, efetividade, bem como implicações de economia política que merecem ser avaliadas.

Infelizmente, as questões operacionais, decisivas para o sucesso de uma política pública, são frequentemente negligenciadas nas suas propostas de desenho, ainda que os programas de transferência de renda de larga escala exijam uma operação bastante complexa, desde o cadastramento da população beneficiária ao pagamento dos benefícios.

No sentido da complexidade de uma política mais abrangente, é possível – e atualmente, necessário – que ela se beneficie dos avanços tecnológicos a seu favor, a exemplo do Auxílio Emergencial, que aproveitou da tecnologia já desenvolvida para o Cadastro Único e para o Bolsa Família, especialmente na operação de pagamento.

Nesse contexto, qualquer programa de transferência de renda com cobertura e benefícios maiores que os do Bolsa Família dependerá de um arranjo orçamentário delicado, pois mesmo uma expansão fiscalmente “neutra”, ainda exigirá não apenas o corte de outras despesas orçamentárias, algo politicamente difícil, mas também o tratamento de outras questões relevantes, a exemplo do teto de gastos e as vinculações de receitas.

Ou seja, a possível e futura criação de um novo programa não contributivo de transferência de renda, que represente um significativo aumento de cobertura impõe esses e outros desafios operacionais, ainda que o novo programa mantenha o foco de um determinado público, uma conjuntura de esforços com municípios, por exemplo, será necessário para o cadastramento das novas famílias beneficiárias e da atualização daquelas que, já inscritas no Cadastro Único, estão com suas informações desatualizadas.

A partir de todo o benefício que o desenvolvimento tecnológico proporcione, a migração de uma política pública de transferência de renda no Brasil, para um modelo de cadastramento exclusivamente virtual deve ser vista com reserva, pois pode representar uma barreira de acesso aos mais vulneráveis, bem como, aumentar os erros de medida e, eventualmente, a possibilidade de fraude, além de desmobilizar a articulação conjunta de assistência social, como foi o contexto apresentado pelo Auxílio Emergencial.

A mencionada possibilidade de utilização dos avanços na digitalização do acesso as políticas públicas de transferência de renda, traz consigo, uma devida observação às limitações mencionadas e a idealização de utilização de forma complementar, e não substitutiva, dos meios de acesso presenciais.

No que diz respeito à operação de pagamento, o arranjo atual utilizado pelo Bolsa Família, que combina o pagamento por meio de cartão social com depósito em contas simplificadas da Caixa Econômica Federal, pode ser complementado com novas estratégias digitais de pagamento, utilizando-se das utilizadas pela própria Caixa no pagamento do Auxílio Emergencial.

Na seara da identificação, o uso da Identidade Civil Nacional tem potencial não só para facilitar a identificação dos beneficiários, mas também para facilitar pagamentos digitais com a devida segurança da informação.

Assim, como visto, a implementação do Auxílio Emergencial, hoje nacionalmente chamado de “Auxílio Brasil” (Lei 14.469) (BRASIL, 2022), foi e ainda é possível graças a um conjunto de fatores que permitiram uma rápida resposta frente ao desafio de prover renda a cidadãos impossibilitados de trabalhar em virtude de medidas restritivas e do distanciamento social. Contudo, com uma série de lacunas e problemáticas para o acesso, por parte de quem mais necessitava.

Ainda que exista a necessidade de reformas e melhorias dentro e fora do benefício do Auxílio Emergencial, imunizar o máximo possível de brasileiros em um intervalo curto de tempo, protagonizou também, a realidade brasileira em momento de pandemia.

Inegável torna-se, o reconhecimento do direito e dever que a sociedade tem em participar da elaboração dessas ações governamentais, por meio de previsão legal, com o incentivo a participação popular em audiências públicas de interesse da sociedade.

Assim, para que as políticas públicas obtenham bons resultados, torna-se necessário que seja feito um trabalho de forma conjunta, com a devida participação da comunidade para contribuir no direcionamento efetivo das demandas sociais, conforme a suas realidades vividas.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico aliado com a preocupação acerca do desenvolvimento social, foi e ainda é relevante para condução de políticas públicas na área social no Brasil, mas foi a partir das últimas décadas que o Estado passou a equilibrar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico com o contexto de promoção da inclusão social.

As questões sociais ao longo do desenvolvimento de cada país vão sendo incorporadas, a medida que cada um reconhece a necessidade de atender setores menos privilegiados. Contudo, coube às Nações Unidas e suas agências a importante tarefa na difusão do entendimento de que o desenvolvimento econômico é uma das faces do desenvolvimento, e de que é preciso a elaboração de formas para atendimento da problemática social, podendo ser por via das políticas públicas sociais.

As políticas públicas não são reformulações de maneira definitiva, e sim de forma constante, devido à dinamicidade das mudanças sociais, na disputa por recursos e nos embates ideológicos de entendimento de qual seja a via de atuação estatal, com mais ou menos conservadorismo, de maneira mais abrangente ou restrita (CASTRO E OLIVEIRA, 2014).

Essa abrangência e diversidade das políticas sociais, com seu conjunto de mecanismos de proteção e promoção sociais são fundamentais para ampliação da justiça e da coesão social, possibilitando melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população, contribuindo para o enfrentamento das mais diversas situações de emergências, necessidades e riscos que afetam a população.

Para além da oferta de bens e serviços sociais, as políticas públicas de transferências de renda e a regulação de elementos do mercado, estão em conjunto no estudo da economia, do Estado e do sistema de proteção social, possibilitando a análise das políticas sociais sobre a ampliação da demanda agregada, buscando, assim, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

A partir do exposto no presente trabalho, ao longo dos capítulos, é possível concluir a existência de uma necessidade de avaliação para aumentos no repasse de recursos para investimento nas políticas públicas existentes no Brasil, bem como, de uma melhora na fiscalização e controle das mesmas.

O intuito desse cenário encontra-se na contribuição para o desenvolvimento satisfatório desses programas, aliado a outras políticas públicas de base, como saúde, segurança, educação e trabalho, que melhoram a garantia de bem-estar da população.

No entanto, algumas atenções devem estar presentes não só na continuidade da implementação do Auxílio Emergencial, hoje, Auxílio Brasil, mas também nas demais políticas públicas que estão passando por uma transformação digital, como: o desafio da inclusão digital e financeira dos cidadãos; a necessidade de abertura de canais para que o cidadão possa recorrer das decisões, e o fortalecimento de mecanismos para manifestações, a fim de que seja possível apontar inconsistências, dificuldades e demais situações que não foram previamente enquadradas nos sistemas.

Por fim, as políticas públicas, principalmente aquelas que visam ao socorro econômico em momentos de emergência, precisam se compatibilizar com a realidade dos cidadãos. Pois, se em parte, a evolução digital promovida pelo Governo Federal pode ser celebrada por alguns, de outro lado, ainda é necessário a previsão de portas tradicionais de acesso para aqueles que continuam com o acesso dificultado ou impossibilitado.

Destaca-se, ainda, que a avaliação das estratégias de enfrentamento à pandemia está diretamente vinculada à rapidez com que o Brasil se organizou frente às problemáticas existentes em relação ao acesso à saúde, à segurança de renda, à inclusão de trabalhadores da economia informal, à proteção do emprego e às melhorias do sistema de proteção social.

O Brasil, que viveu a condição de epicentro da pandemia do Coronavírus e chegou a apresentar mais de 4.000 mortos em apenas 24h no início de 2021, integrando a lista dos países com piores índices da pandemia, conforme mencionado anteriormente, necessitou reabrir e ampliar o debate sobre a ampliação não somente do Auxílio Emergencial, mas também das demais políticas públicas de transferência de renda existentes no país, seja no que se refere às suas temporalidades, seja no que se refere aos seus valores.

Por fim, a partir do exposto na presente pesquisa, compreendeu-se como necessário a reflexão acerca da capacidade do Brasil em garantir a proteção social, em particular através da assistência social, com a finalidade de proteger de forma regular e contínua os mais vulneráveis.

Tendo em vista a volatilidade dos governos e levando em consideração que vivencia-se uma realidade pós-pandêmica, a organização governamental do Brasil, necessita discutir a possibilidade de implementação de uma política não apenas emergencial, mas contínua de renda básica (incondicional, universal e permanente).

É necessário, reconhecer as alterações na realidade brasileira, que a pandemia do Novo Coronavírus apresentou a todos e adequar-se ao novo contexto vivido mundialmente. Voltar a atenção aos mais vulneráveis e conferir reconhecimento aos seus direitos enquanto cidadãos

brasileiros, nesse cenário, é praticar a cidadania esperada dentro de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 10. São Paulo: ANPOCS, 1995.

AMARAL, Maria Fernanda Brito. **Benefício de Prestação Continuada e o Direito à Assistência Social: legitimidade dos condicionantes de concessão do BPC ao idoso e ao deficiente em Teresina (PI)**. Maranhão, 2014.

BRASIL. **Com Auxílio Emergencial, número de brasileiros na extrema pobreza é o menor em 40 anos**. Serviços e Informações do Brasil, Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/com-auxilio-emergencial-numero-de-pessoas-na-extrema-pobreza-e-o-menor-em-40-anos>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que 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). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.htm#:~:text=L10219&text=LEI%20No%2010.219%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202001.&text=Cria%20o

[%20Programa%20Nacional%20de.%22%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias.](#) Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Novo Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

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 da situação 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, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.469, de 16 de novembro de 2022.** Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 27.094.524.171,00 (vinte e sete bilhões, noventa e quatro milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, cento e setenta e um reais), para o fim que especifica. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14469.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.469%2C%20DE%2016%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202022&text=Abre%20cr%C3%A9dito%20extraordin%C3%A1rio%20em%20favor.para%20o%20fim%20que%20especifica. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para 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, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.** Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1039.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Os problemas de implementação da Renda Básica Emergencial**. REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/os-problemas-de-implementacao-da-renda-basica-emergencial/>. Acesso em 12 jun. 2023.

BRASIL. **Prorrogado por mais três meses o pagamento do Auxílio Emergencial**. Casa Civil, 2021. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/prorrogado-por-mais-tres-meses-o-pagamento-do-auxilio-emergencial-2021>. Acesso em: 24 jun. 2023.

CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. **O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios**. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/sOgGPbjSPqPSqYnsZxWvxwf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CARDOSO, Bruno. **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social**. Rio de Janeiro, agosto, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Sqj/?lang=pt>. Acesso em: 09 jun. 2023.

CARRANÇA, Thais. PIB: **Pandemia agrava o que já seria pior década de crescimento no Brasil em mais de um século**. BBC, São Paulo, maio, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56257245>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dezembro, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **Políticas públicas e desenvolvimento**. In: MADEIRA, L. M. (Org.), p. 22. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

ELIAS, Juliana. **Cesta básica já toma quase 60% do salário mínimo, pior proporção em 15 anos**. CNN, São Paulo, janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/01/20/cesta-basica-ja-toma-quase-60-do-salario-minimo-pior-proporcao-em-15-anos>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, setembro, 1991.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92** In: Economia e Sociedade, p. 183-238, 1997.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia L. **O paradoxo constitucional brasileiro:**

direitos sociais sob tributação regressiva. Brazilian Journal of Political Economy (impresso), v. 39, p. 306-327, 2019.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. **Desenvolvimento e Políticas Sociais no Brasil. Considerações sobre as Tendências de Universalização e de Focalização**. In: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. 2005. Disponível em: <http://cacphp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GONZALEZ, Lauro.; BARREIRA, Bruno.; PEREIRA, Leonardo José. **Auxílio Emergencial e o futuro dos “invisíveis”**. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u624/aeoutubrovfinal.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 24 jun. 2023

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua 2021: Internet chega a 88,1% dos estudantes, mas 4,1 milhões da rede pública não tinham acesso em 2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30522-internet-chega-a-88-1-dos-estudantes-mas-4-1-milhoes-da-rede-publica-nao-tinham-acesso-em-2019>. Acesso em: 13 jun. 2023.

IPEA. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota Técnica nº 60, de Março de 2020 – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais: estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017**. Disponível: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9877/1/NT_60_Diset_Reduc%20Drastica%20na%20Inovacao%20e%20no%20Investimento%20em%20PeD%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

IPEA. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em 22 jun. 2023.

LASSANCE, Antonio. **Revolução nas políticas públicas: a institucionalização das mudanças na economia, de 1930 a 1945**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/7x8kDcnT7CpHfYg4NBH8kwc/?lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2023.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 90p.

LUZZI, Daniel. **Educação e meio ambiente: uma relação intrínseca**. Barueri. SP: Manole, 2012 (Série Sustentabilidade).

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein; MUNARO, Maria Eduarda. **Impactos da Covid19 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. **Auxílio Emergencial. Dados disponibilizados sobre a elegibilidade do Auxílio Emergencial (AE) e da sua extensão (AER), sem considerar cancelamentos e créditos posteriores. 2020**. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/?g=2>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Pessoas elegíveis e recursos destinados pelo Auxílio Emergencial em 2021**. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/view.php?d=176>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família. 2015**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Dados sobre os beneficiários das parcelas de extensão do Auxílio Emergencial em 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-o-emergencial-1/auxilio-emergencial-2021>. Acesso em: 17 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018. 2020**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 18 jun. 2023.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Estatísticas Sanitárias Mundiais 2020: monitoramento da saúde para os ODS, objetivo de desenvolvimento sustentável**. Disponível em <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338072/9789240011953-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y%22>. Acesso em: 19 jun. 2023.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Dados sobre o número de óbitos no Brasil de janeiro a dezembro de 2020**. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 22 jun. 2023.

ONU. **ONU divulga relatório como “novos perfis de pobreza” e ações para enfrentá-los. 2022**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/10/1803862>. Acesso em: 23 jun. 2023.

PARANÁ. **O futuro do Auxílio Emergencial**. Gazeta do Povo, Curitiba, PR, janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/o-futuro-do-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. **Políticas públicas de transferência de renda na América Latina**. Revista de administração pública, v. 51, n. 2, pág. 312-329, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jr9G6qgp3Msfnd7vKWzgcgN/#:~:text=Possui%20tr%C3%AAs%20eixos%20principais%3A%20a,para%20superar%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de> e. Acesso em: 16 jun. 2023.

PEREIRA, Potyara A. P. 5ª ed. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo, 2011.

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

PRATT, A. **Universalismo ou Seletivismo? A prestação de serviços no moderno Welfare State. Uma introdução conceitual e teórica**. BRASÍLIA, 1998. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10892/3/TD_A_Reformulacao_Publicacao_Pr eliminar.pdf. Acesso em: 24 jun. 2023.

ROUBICEK, Marcelo. **Os efeitos do auxílio emergencial no PIB, segundo este estudo**. 2021.

SAMPAIO, Lucas. **Mundo passa de 4 milhões de mortes por Covid, mas número 'subestima o total de vítimas', diz OMS**. G1, São Paulo, julho, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/mundo-passa-de-4-milhoes-de-mortes-po r-covid-mas-numero-subestima-o-total-de-vitimas-diz-oms.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SANTA CATARINA, SEBRAE. **Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e MEI: diferenças e características - Sebrae SC.2021**. Disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/epp-microempresa-mei>. Acesso em: 23 jun. 2023.

SANTOS. Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHYMURA, Luiz. **A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa**. Carta do IBRE, Rio de Janeiro, abril, 2020. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-05/cartaibre.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; Giovanni Geraldo. 6ª ed. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. **Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa.** CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **Estados sem cidadãos: a seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

NUP: 23081.087765/2023-93

Prioridade: Normal

Homologação de ata de defesa de TCC e estágio de graduação

125.322 - Bancas examinadoras de TCC: indicação e atuação

COMPONENTE

Ordem	Descrição	Nome do arquivo
6	Trabalho de conclusão de curso (TCC) (125.32)	Monografia II - pronto.pdf

Assinaturas

18/07/2023 12:12:00

RITA DE CASSIA DE OLIVEIRA FLORES (Aluno de Graduação - Aluno Regular)
06.09.26.01.0.0 - Direito - Noturno - 41063

22/07/2023 14:16:21

FERNANDO HOFFMAM (PROFESSOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR (Ativo))
06.34.00.00.0.0 - DEPARTAMENTO DE DIREITO - DDIR

Código Verificador: 2979542

Código CRC: 5be62231

Consulte em: <https://portal.ufsm.br/documentos/publico/autenticacao/assinaturas.html>

