



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE DIREITO

**A EFETIVIDADE DO AUXÍLIO-EMERGENCIAL ENQUANTO
POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DURANTE
A PANDEMIA DO COVID-19 NO ANO DE 2020**

CLÁUDIA DE PAULA ALVES RODRIGUES

Goianésia-GO
2021

CLÁUDIA DE PAULA ALVES RODRIGUES

**A EFETIVIDADE DO AUXÍLIO-EMERGENCIAL ENQUANTO
POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DURANTE
A PANDEMIA DO COVID-19 NO ANO DE 2020**

Artigo Científico apresentado junto ao Curso de Direito da FACEG (Faculdade Evangélica de Goianésia), como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Orientador Prof. Esp. Osmar Domingos de Barros Filho

Goianésia-GO
2021

FOLHA DE APROVAÇÃO

A EFETIVIDADE DO AUXÍLIO-EMERGENCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 NO ANO DE 2020

Esta Monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pela banca examinadora da Faculdade Evangélica de Goianésia/GO- FACEG

Nota Final __

Aprovada em, _____ de _____ de 2021

BANCA EXAMINADORA

Professor: _____

Prof. Esp. Osmar Domingos de Barros Filho

Professor: _____

Prof. Esp. Nedson Ferreira Alves Junior

Professor: _____

Prof. Me. Wesley de Freitas

AGRADECIMENTOS

À Deus.

A EFETIVIDADE DO AUXÍLIO-EMERGENCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 NO ANO DE 2020

CLÁUDIA DE PAULA ALVES RODRIGUES¹

OSMAR DOMINGOS DE BARROS FILHO²

¹*Discente do Curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia – e-mail: talismaservice@gmail.com*

²*Docente do Curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia – e-mail: prof.osmarfh@gmail.com*

Resumo: O programa de Auxílio Emergencial (PAE), instituído pela Lei 13.982 de Abril de 2020 da Presidência da República do Brasil, é um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19. Após a instauração do benefício emergencial de proteção social, questionou-se sobre a efetividade do mesmo, desde os critérios de elegibilidade ao alcance da política pública. Neste sentido, buscou com o presente artigo científico, realizar uma análise quanto à efetividade do auxílio-emergencial quanto política pública de proteção social, bem como procurou-se compreender o alcance do benefício de proteção social na pandemia do Covid19. Foi utilizado neste artigo o método de pesquisa bibliográfica, composta por artigos científicos sobre o assunto, doutrina majoritária e a legislação brasileira, e pelo fato de a pesquisa ser eminentemente bibliográfica. Verifica-se a relevância desta pesquisa, virtude da importância da efetividade das políticas públicas, do levantamento de dados para base de novas medidas e soluções, pautadas em estudos direcionados. Deste modo, referido estudo acerca do tema corroborará para esclarecer o auxílio-emergencial enquanto política pública de proteção social no Brasil.

Palavras-chave: Auxílio-emergencial. Efetividade. Política Pública. Covid-19.

Abstract: The Emergency Assistance Program (PAE), established by Law 13,982 of April 2020 of the Presidency of the Republic of Brazil, is a financial benefit granted by the Federal Government for informal workers, individual micro-entrepreneurs (MEI), self-employed and unemployed, and has for objective to provide emergency protection in the period of coping with the crisis caused by the Coronavirus pandemic - COVID 19. After the introduction of the emergency social protection benefit, questions were asked about its effectiveness, from the eligibility criteria to the reach of public policy. In this sense, this scientific article sought to analyze the effectiveness of emergency aid as a public policy for social protection, as well as trying to understand the scope of the social protection benefit in the Covid pandemic19. In this article, the bibliographic research method was used, consisting of scientific articles on the subject, majority doctrine and Brazilian legislation, and because the research is eminently bibliographical. The relevance of this research is verified, due to the importance of the effectiveness of public policies, of data collection to base new measures and solutions, based on targeted studies. Thus, this study on the subject will corroborate to clarify emergency aid as a public policy for social protection in Brazil.

Keywords: Emergency assistance. Effectiveness. Policy. Covid-19.

INTRODUÇÃO

No ano de 2019, o mundo foi surpreendido pelo aparecimento de um vírus que causou impacto significativamente negativo em escala global. O Coronavírus foi identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, conseguindo disseminar por todo mundo com êxito em mortes e calamidade pública. O Brasil por sua vez, se encontrou entre os países que mais sofreram impacto pelo vírus, o que levou o país a decretar situação de emergência epidemiológica no início de fevereiro de 2020.

Frente a essa situação, o Governo Federal Brasileiro concedeu o chamado Programa de Auxílio Emergencial (PAE), o qual foi instituído pela Lei 13.982 de Abril de 2020 da Presidência da República do Brasil. Tratando-se assim, de um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, que possuía como objetivo o fornecimento de proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19.

Destarte, no decorrer da pandemia a realidade mostrou que o benefício foi importante, de forma que se faz necessário ponderar a sua importância frente a crise econômica enfrentada pela sociedade brasileira, o qual contribuiu no controle da crise sanitária, no combate a fome, no equilíbrio a desigualdade de renda. Porém, ainda com todos os seus pontos positivos, o benefício foi apto a gerar questionamentos sobre sua efetividade e a aprovação da população brasileira sobre a gestão dos governos e Ministério da saúde frente esta medida.

Em que pese a eficácia desta política pública é imprescindível que seja analisada sua efetividade, seus impactos, sua cobertura, e sua capacidade de garantir no mínimo a dignidade da pessoa humana. Por conseguinte, é evidente a inevitabilidade de questionar se todo o repasse do Governo Federal foi bem aplicado, se conseguiu atender todos os que realmente necessitavam se conseguiram desburocratizar o sistema, ou, dificultaram com formação de longas filas e aglomerações em frente aos bancos, deixando de atender pessoas que realmente precisavam por erros informações.

Outrossim, é notória a importância de aprimorar o conhecimento sobre determinado assunto, pois, é possibilidade de conhecimento, investigação e controle do erário público. Além disso, possui significativo destaque por proporcionar esclarecimentos, respostas à sociedade brasileira. Justificando-se esse artigo científico, em virtude da importância da efetividade das políticas públicas, do levantamento de dados para base de novas medidas e soluções, pautadas em estudos direcionados. Deste modo, referido estudo

acerca do tema corroborará para uma esclarecer o auxílio-emergencial enquanto política pública de proteção social no Brasil.

Dessa forma, objetivou-se com a presente pesquisa, realizar uma análise acerca da efetividade do auxílio-emergencial, bem como compreender o alcance do benefício de proteção social na pandemia do Covid19. Procurou-se assim, fazer uma identificação a respeito de fraudes quanto a distribuição do benefício, realizar uma verificação quanto a existência de impactos sociais negativos quanto ao benefício, dimensionar o alcance do auxílio, bem como discuti-las no âmbito do sistema previdenciário Brasileiro. E ainda, buscou-se apresentar uma explicação da importância desta medida de proteção social frente a instabilidade econômica do país na pandemia.

A metodologia utilizada no presente artigo foi a pesquisa bibliográfica, composta por artigos científicos sobre o assunto, doutrina majoritária e a legislação brasileira, e pelo fato de a pesquisa ser eminentemente bibliográfica e documental, não haverá amostragem prática, nem quantitativa, envolvendo como base de pesquisa matérias multidisciplinares de direito. Possuindo, assim, como finalidade, aprimorar o conhecimento de cunho investigativo e controle do erário público.

O primeiro tópico trata sobre as Bases de Proteção Social no Brasil, sendo realizada uma análise acerca da importância da atuação das Santas Casas de Misericórdia como marco na proteção social no Brasil, bem como as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 sobre o tema.

O segundo tópico faz uma abordagem do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982 de 2020, sendo apresentados os fatores motivadores de sua criação, a que este se aplica, os seus requisitos e como ocorre o seu funcionamento.

No terceiro tópico é realizada uma análise da efetividade da política pública do Auxílio Emergencial, apresentando os benefícios promovidos pelo auxílio, a importância dos apps para requerimento e distribuição dos recursos e o contraponto da população sem acesso à internet, assim como os reflexos do auxílio na inflação e no poder de compra das famílias, e ainda, a eficácia do benefício do benefício a nível municipal.

1. AS BASES DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A proteção social no Brasil teve seu marco desde 1943 com atuação das Santas Casas de Misericórdias, que desempenhavam assistencialismo de natureza caritativa e filantrópica, as quais tiveram relevante atuação social, revelando a necessidade de políticas públicas de assistência social que posteriormente foi protegido constitucionalmente.

A respeito do assunto tratado, a Confederação das Santas Casas de Misericórdias (CMB, 2020, *online*) notoriamente traz a luz o contexto histórico:

No Brasil, as primeiras santas casas surgiram logo após o seu descobrimento, precedendo a própria organização jurídica do Estado brasileiro, criado através da Constituição Imperial de 25 de março de 1824. Até esta data já haviam sido fundadas as Santas Casas de Santos (1543); Salvador (1549); Rio de Janeiro (1567); Vitória (1818); São Paulo (1599); João Pessoa (1602); Belém (1619); São Luís (1657), Campos (1792) e Porto alegre (1803) entre outras. Destas derivaram outras entidades similares, como as Beneficências Portuguesas, Hospitais Filantrópicos das comunidades Judaica, Japonesa, Sírio-Libanesa, ou mesmo ligadas a movimentos da igreja Católica, Protestante, Evangélica, Espírita, entre outras, totalizando, até os dias atuais, cerca de 2.100 estabelecimentos de saúde espalhados por todo o território brasileiro. Uma vez criadas, passaram a se dedicar ao atendimento aos enfermos e, em alguns casos, em mais de uma direção, ou seja, no amparo à velhice, à criança, aos hansenianos, à educação entre outras. (...) No Brasil, a atuação dessas instituições apresentou duas fases: a primeira compreendeu o período de meados do século XVIII até 1837, de natureza caritativa; a segunda, o período de 1838 a 1940, com preocupações de natureza filantrópica.

Sobretudo em 1988 a Nova Constituição, saudada no momento de sua aprovação como Constituição Cidadã, trazia mudanças significativas no que diz respeito à proteção social no Brasil (CAVALHEIRO, 2013). A Constituição Brasileira em seu art. 3º, efetiva os Fundamentos da República Federativa no Brasil no quesito da proteção social, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Os direitos conquistados redefiniram os benefícios sociais pela seguridade social. O conceito de proteção social do Estado através das ações de políticas públicas responde pela proteção social, dispondo de programas e serviços de proteção social básica ou especial beneficiando pessoas ou grupos que se encontrem mais vulneráveis (GUARA, 2010).

[...] a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais(DRAIBE, 2003, p.7).

Ademais, passou a ser dever do Estado a Proteção Social no Brasil independente de contribuição social, e as casas de misericórdias e os serviços de saúde filantrópicos foram fortalecidos pelo Governo, contando com apoio do então Presidente Getúlio Vargas, passando a ter condições mais dignas de custear as assistências. Nos pilares do sistema de proteção social do Brasil significativas mudanças foram conquistadas aos poucos com regulamentações que certamente fez um marco na história da assistência social no país.

A partir de meados da década de 1930, em pleno regime Getulista no país, inicia-se a regulamentação das relações trabalhistas e o sistema de previdência com forte atuação dos Institutos de pensões, previdência e assistência social, nos quais se inserem a organização e o provimento de serviços de saúde, por categoria de trabalhadores conforme cada instituto. Com isso, os prestadores de serviços de saúde do setor filantrópico iniciam a prática de contratos e convênios com esses institutos surgindo o modelo econômico nessas relações. Em 1966, com a substituição das funções sociais, previdenciárias e de saúde dos institutos pelo Governo, através do INPS Instituto Nacional de Previdência Social, inicia-se a fase de atendimento e de participação nas políticas públicas pelo setor filantrópico. Depois, com a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), durante o regime militar, o órgão tinha a finalidade de prestar atendimento médico aos que contribuíam com a previdência social, ou seja, aos empregados de carteira assinada. (...) Com a crise do financiamento da previdência social, com repercussões no INAMPS, o Instituto passou por sucessivas mudanças com universalização progressiva do atendimento, já em uma transição com o SUS, que foi oficializado com a Constituição Federal de 1988 e que recebeu os patrimônios e encargos do INAMPS como “herança” (CMB, 2020, *online*).

No que tange à parte do pagamento dos gastos relativos à seguridade social, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), a parcela dos lucros líquidos das empresas, a receita percentual de jogos, além das parcelas dos impostos arrecadados pelos governos federal, estaduais e municipais (MATTEI, 2019).

Além de alterações nos princípios da questão social como: aumento da cobertura para segmentos até então desprotegidos; o fim do tratamento diferenciado entre trabalhadores urbanos e rurais; a implantação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; a participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; a definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e a garantia de um volume satisfatório de recursos para a efetivação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros (MARQUES; MENDES, 2005).

Esta proteção contempla subdivisões as quais são minunciosamente elencadas por Tamai (2015, *online*) em seu artigo “Os princípios e garantias da proteção social na constituição”.

O poder constituinte visando que o manto protetor da seguridade social alcança-se a todos os cidadãos constituiu três direitos sociais que compõe a seguridade social. Está é composto por dois ramos: O primeiro deles é composto unitariamente pela saúde que segundo o Texto Supremo é direito de todos e dever do Estado; já o segundo ramo se subdivide em dois que são: a previdência social ou seguro social que visa proteger a todos os trabalhadores e/ou seus dependentes, e a assistência que visa proteger os necessitados, ou seja, aqueles que não possam por si só ou, também, para os que em caso de necessidade não tenham uma família a qual recorrer e assim garantir sua subsistência. (TAMAI, 2015, *online*)

Essas medidas tinham como intuito reestruturar as políticas de saúde, previdência e assistência social. No entanto a Seguridade Social aprovada na Lei não foi implementada como previsto na Carta Maior. “[...] ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro [...]” (LOBATO; FLEURY, 2009).

A Seguridade Social é uma conquista para sociedade brasileira, visto que contempla garantias e equivalência de benefícios, direitos a saúde, previdência e assistencialismo, com ações integradas do poder público e sociedade, com caráter democrático, descentralizado de gestão quadripartite, conforme apresentada no Artigo 194 da Carta Maior.

É criado assim na Constituição Federal, um capítulo específico sobre a Seguridade Social. Este prevê sobre: ações relativas à saúde, previdência e assistência social, sendo responsabilidade do Estado à organização desse sistema. São seus princípios: a universalidade da cobertura; a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; a diversidade das formas de financiamento; e a introdução de mecanismos democráticos de gestão. (MATTEI, 2019).

A proteção social constitucional garante que o Estado seja provedor da assistência social, assegurando efetividade nas ações e nas medidas que garantem benefícios e dignidade. Entretanto, é inegável o avanço feito no campo da Seguridade Social que, na perspectiva de sistema, não mais se reduziu a um seguro, mas a uma política social mais ampla, mesmo que frágil. Castro (2012) aponta, para a abrangência, a qualidade e os serviços oferecidos como um sempre grande desafio. A adoção de políticas públicas inclusivas permeia o rol de ações

esperadas para sanar problemas graves enfrentados como a pandemia provocada pelo COVID-19.

No decorrer da pandemia o Brasil contou com o auxílio emergencial como uma política pública que permitiu que os impactos fossem menos gravosos em termos econômicos, mas outro impacto extremamente alvissareiro do Auxílio é ter resultado no combate às desigualdades de gênero (homens e mulheres) e raça (brancos e negros), pois sua extensão foi equitativa e inclusiva (BEGHIN, 2020).

Destarte, em que pese essa política pública é imprescindível ressaltar sua estratégia de garantir no mínimo a dignidade da pessoa humana, reduzindo as desigualdades regionais e sociais, que justifica o fundamento do Estado democrático Brasileiro, previstos no artigo 170º da Carta Magna. Observa-se:

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

[...]

VII – Redução das desigualdades regionais e sociais;

(BRASIL, 1998, *online*, grifo nosso)

O fortalecimento do mecanismo da política de transferência de renda social nas últimas décadas tem se mostrado um amortecedor para as classes populares mais necessitadas, pois garante um suporte relativo de renda para as famílias mais pobres do Brasil durante a crise, evitando o caos e garantindo os direitos essenciais aos brasileiros.

2. O AUXILIO EMERGENCIAL INSTITUÍDO PELA LEI 13.982 DE ABRIL DE 2020

O Auxílio Emergencial foi instituído no Brasil como uma ação de emergência pública provocada pelo COVID-19, uma doença infecciosa causada pelo novo Coronavírus (Sars-CoV-2), identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, conseguindo disseminar por todo mundo com êxito em mortes e calamidade pública. (TJDFT, 2019, *online*)

No Brasil, o Ministério da Saúde (2020) informa sobre a estratégia de controle da doença, sua gravidade frente o contágio por meio de contato e suas formas de transmissões:

No Brasil, em 22 de janeiro de 2020, foi ativado o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o novo coronavírus (COE Covid-19), estratégia prevista no Plano Nacional de Resposta às Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde. (...) Os coronavírus causam infecções respiratórias e intestinais em humanos e animais. A maioria das infecções por coronavírus em humanos são causadas por espécies de baixa patogenicidade, levando ao desenvolvimento de

sintomas do resfriado comum, no entanto, podem eventualmente levar a infecções graves “especialmente” em grupos de risco. O SARS-CoV-2 é classificado como um Betacoronavírus do mesmo subgênero da Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS), porém de outro subtipo. Sua transmissão entre humanos ocorre principalmente por meio do contato com pessoas sintomáticas (especialmente através das mãos não higienizadas) e pelo contato com gotículas respiratórias oriundas de pacientes.

O Programa de Auxílio Emergencial (PAE), instituído pela Lei 13.982 de Abril de 2020 da Presidência da República do Brasil, é um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do COVID 19.

O Auxílio Emergencial criado por essa lei é um misto entre a Renda Básica de Cidadania, criada pela Lei nº 10.835, de 2004, e o Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei nº 7.998, de 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. Implementar o benefício, contudo, tem suas peculiaridades, que serão exploradas neste artigo, principalmente no que tange à conformação da configuração institucional que dá suporte à condução da política no Governo Federal, às estratégias para identificação dos públicos-alvo e à implementação do Auxílio Emergencial (...) Com a publicação do Decreto nº 10.316, de 2020, foi possível identificar a definição da competência de alguns órgãos na implementação do Auxílio Emergencial, porém a articulação interna para viabilizar insumos para a identificação de público-alvo antecede tal ato. (...) O Decreto n. 10.316, de 2020, em seu artigo 4º, estabeleceu ao Ministério da Cidadania (MC) competência para “gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários” e ao ME para “atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial”. (CARDOSO, 2020, p. 1053).

O Auxílio Emergencial atende de forma assistencial, brasileiros que contemplavam aos requisitos estabelecidos pelo programa, reconhecendo o direito a cidadãos que foram atingidos diretamente pela pandemia, muitos inclusive em situação de desemprego, vulnerabilidade e com renda comprometidas pelas medidas restritivas.

A pandemia do COVID-19 provocou de um lado, distúrbios profundos no funcionamento da economia, e forçou de outro lado, a aplicação de um conjunto de políticas públicas para amenizar os impactos sobre a produção, consumo e renda da população. As atividades econômicas vinculadas ao comércio e ao setor de serviços foram severamente afetadas pela interrupção de suas atividades, forçando empresas a adiar investimentos e demitir milhões de trabalhadores formais e informais. A "invisibilidade" da parcela de trabalhadores e autônomos que vivem na informalidade se tornou mais evidente, na medida em que não foi possível captar por meio dos cadastros disponíveis parte do público alvo elegível de políticas públicas

direcionadas. Para resolver este problema, foi criado o PAE e recursos significativos do orçamento público foram alocados. (COSTA; FREIRE, 2020)

A fim de controlar a pandemia frente à disseminação da doença que se propaga pelo simples contato, medidas impactantes foram efetivadas em todo país, com restrições, *lockdown*, suspensão de diversas atividades econômicas e até mesmo escolares, o que provocou instabilidade econômica em vários setores, logo, o Governo Federal no intuito de proteção financeira as famílias mais vulneráveis instituiu o Auxílio Emergencial. É o que dispõe Freitas e Custodio (2020, p.05), em suas análises:

A pandemia levou diversos entes federados a decretarem, a partir de março, medidas restritivas, como lock-down e suspensão de atividades escolares, provocando instabilidade em diversos setores da economia. O cenário de incertezas estava estabelecido, inclusive quanto ao agravamento do quadro da pobreza do país. Nesse contexto, em que era preciso encontrar rapidamente uma solução efetiva para a proteção financeira das famílias mais vulneráveis, foi publicada a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual instituiu o Auxílio Emergencial de enfrentamento à pandemia da Covid-19. Para se ter uma dimensão do programa, ao longo de 2020, um total de 67,9 milhões de pessoas² foram beneficiadas diretamente com o Auxílio Emergencial, o que representa cerca de 1/3 da população brasileira, considerada a população total estimada em 211.755.692 habitantes (ref. IBGE/2020).

Para se ter uma ideia da escala do programa, o número de beneficiários de ajuda de emergência (67,9 milhões) é equivalente a toda a população do Reino Unido (67,9 milhões de habitantes) e é maior do que a população da maioria dos países: apenas vinte países têm um número maior de pessoas que foram beneficiadas pelo auxílio no Brasil. (ref. IBGE/2020).

O Auxílio Emergencial possibilitou proteção social, esta que tem o dever de garantir constitucionalmente a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. Contribuiu no controle da crise sanitária, no combate a fome, no equilíbrio a desigualdade de renda. Permitiu que a economia brasileira não sofresse uma contração maior ainda, conforme relata a coordenadora da assessoria política do Inesc, Beghijm (2021, *online*):

Se o Auxílio não tivesse sido adotado, mesmo no melhor dos casos (queda de 8,4% do PIB), a economia brasileira teria tido uma contração quase duas vezes maior que a observada no cenário com o Auxílio. No caso mais pessimista, que prevê retração de 14,8% da economia sem o programa, o tombo seria cerca de três vezes maior que o verificado na realidade.

Importante salientar que o Auxílio Emergencial beneficiou o microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual da Previdência Social e trabalhador informal, além contemplar 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. (TRF3, 2020)

A objetividade na definição dos critérios viabilizou a implementação do Auxílio Emergencial, que permitiu assistir tanto os inscritos no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais) como os que autodeclararam cumprir os requisitos da renda. A implementação do Auxílio Emergencial foi definida com base na competência determinada pelo Ministério da Cidadania, conforme explana 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, foi definida a competência de alguns órgãos na implementação do Auxílio Emergencial. O Decreto, em seu artigo 4º, outorgou ao Ministério da Cidadania 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, *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*)

Destarte destacar que o Auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982 de Abril de 2020, teve suas primeiras parcelas em abril de 2020, e os valores e prazos iniciais e critérios necessários seguiram o estabelecido na referida lei:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma **docaputou** do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício.

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio. (BRASIL, 2020, *online*)

Desse modo, têm direito a este benefício pessoas pertencentes ao cadastro do Microempreendedor Pessoal (MEI), contribuintes individuais do INSS, trabalhadores autônomos e trabalhadores informais que não tenham recebido nenhum outro benefício do governo federal (exceto Bolsa Família). A pessoa também deve ter pelo menos 18 anos, não ter vínculo formal, ser família com renda mensal per capita (per capita) não superior a meio salário mínimo (R \$ 522,50), ou renda familiar mensal total não superior a acima de três salários mínimos (3.135 reais). Contanto que você siga as regras de assistência, aqueles que se cadastraram no Cadastro Único ou recebem os benefícios do Bolsa Família receberão automaticamente assistência de emergência sem registro (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020, *online*)

Atendido a demanda proposta pelo auxílio emergencial, o Governo Federal percebeu a necessidade de instituir 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, instituído pela Medida Provisória de nº. 1.000, de 2 de setembro de 2020:

Art. 1º Fica instituído, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a contar da data de publicação desta Medida Provisória.

Art. 2º O recebimento do auxílio emergencial residual está limitado a duas cotas por família.

§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá duas cotas do auxílio emergencial residual. (BRASIL, 2020, *online*)

Verifica-se com o artigo referido que o valor fixado pela Lei foi de trezentos reais, a serem pagos em até quatro parcelas, para os trabalhadores que possuem os requisitos previstos no art. 2º desta Lei, portanto com um limite por família de duas cotas, e sendo ainda previsto para a mulher provedora do lar, constituinte de família monoparental, o valor de seiscentos reais, equivalente a duas cotas do auxílio.

3. EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Políticas públicas são medidas adotadas em programa de ação governamental, no qual o Estado elabora metas, define prioridades, realiza levantamento de orçamento e meios de execução para alcance dos compromissos constitucionais, que se exterioriza mediante arranjos institucionais, tendo como objetivos a garantia de direitos, assistência e a prestação de serviços a população (NERY JR, *et al.*, 2020)

Dworkin (2020, p.36), em sua obra *Levando os direitos a sério*, conceitua a política pública no âmbito da Teoria do Direito, vejamos: “(...) aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. Nas palavras de Bucci (2007, p. 269):

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade — não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção — mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

No crivo da análise do Auxílio emergencial no tocante a efetividade como política pública, destacamos uma abordagem sequencial que abrange desde a formulação,

implementação e avaliação de uma política pública. De forma resumida contempla a análise a seguir:

A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política. Muitas vezes a abordagem sequencial é apresentada como abordagem analítica, entretanto ela não oferece variáveis explicativas para os fenômenos. Por isso, sua maior utilidade está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise. E aí reside sua importância para o campo de estudos: a separação em etapas é frequentemente utilizada como referência nas análises. (LIMA e D'ASCENZI, 2013)

Devido a pandemia de Covid-19 e o desconhecimento acerca do vírus, foi implementado em todo o Brasil medidas restritivas de distanciamento social e lockdown (proibição de circulação e abertura de comércio), o que ocasionou em falência de comércios, desempregos, sendo assim necessário que o governo atuasse com uma medida ativa de política pública, implementando assim o Auxílio Emergencial, este teve como objetivo amparar pessoas de baixa renda para que pudessem continuar exercendo suas garantias constitucionais, como de moradia e alimentação e também foi oferecido benefícios a pequenos empresários, para assim ser cumprido o princípio da preservação da empresa. (AQUINO *et al.*, 2020, *online*)

A avaliação da política pública do Auxílio Emergencial delinea em níveis populacionais até o controle do erário público com a efetivação da mesma. Proporcionando identificar o quanto foi essencial o auxílio emergencial nas vidas dos brasileiros. Políticas públicas efetivas são capazes de reestruturar este cenário que crava na história mundial. Avaliar a efetividade do benefício emergencial nos viabiliza um conhecimento necessário frente aos impactos econômicos que o país enfrenta, frente a proteção social. Para Costa e Freire (2020, *online*):

A avaliação de políticas públicas não é um exercício trivial. Em primeiro lugar, existem três dimensões de análise da performance: (1) eficiência – relação custo/benefício; (2) eficácia – alcance das metas; e (3) efetividade – resultados duradouros e significantes para a sociedade. Em segundo lugar, a possibilidade de avaliação de uma política tem que vir desde o seu desenho conceitual, com indicadores bem definidos, um acompanhamento de evidências confiáveis de sua evolução, e um marco lógico capaz de delimitar o público-alvo elegível e concatenar insumos, atividades, produtos e impactos dos projetos com os objetivos de longo prazo de um programa de governo.

Frente a avaliação do Auxílio Emergencial, ele foi uma das maiores políticas públicas diante da Covid19, permitiu atender milhares de famílias necessitadas, aliviando a fome e a drástica situação que lamentavelmente os brasileiros enfrentaram. Destarte, no decorrer da pandemia a realidade mostrou que o benefício foi importante, mas 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).

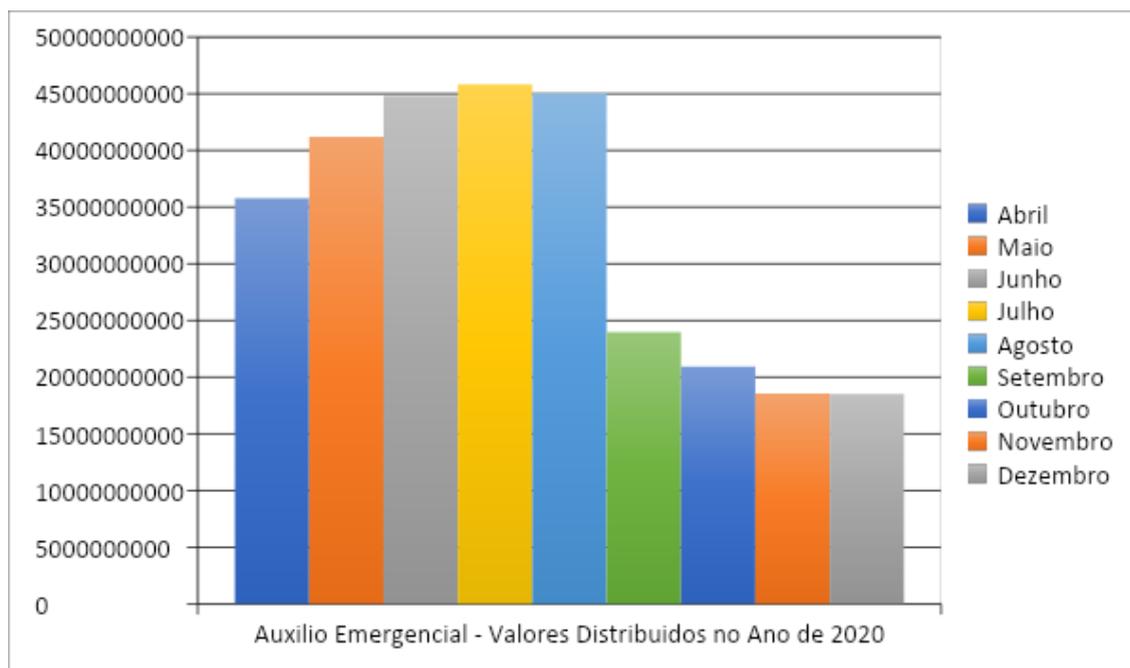
A parceria notável entre Ministério da Cidadania e o Governo Federal, permitiu que o Auxílio Emergencial em 2020 atendesse milhões de brasileiros, sendo que bilhões foram repassados para os que atenderam os critérios estabelecidos. A política pública de proteção social inclusiva se efetiva quando é perceptível os resultados planejados. Fato que pode ser comprovado com o auxílio emergencial, que, de abril a dezembro de 2020 foram pagas pelo governo federal nove parcelas: cinco de R\$ 600 e quatro de R\$ 300. Dados do Ministério da Cidadania apontam que foram gastos cerca de R\$ 300 bilhões para pagar o auxílio e que cerca de 70 milhões de pessoas receberam pelo menos um pagamento. (SIQUEIRA, 2021, *online*)

Conforme dados do Ministério da Cidadania (2020, *online*), após o início da distribuição do auxílio emergencial, que iniciou no mês de abril de 2020 até dados do mês de dezembro de 2020 foram distribuídos R\$ 294.662.639.922,00 (duzentos e noventa e quatro bilhões, seiscentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e trinta e nove mil e novecentos e vinte e dois reais) pelo governo federal, tendo este valor beneficiado cerca de 67,9 milhões de pessoas, as quais representam 1/3 da população brasileira.

O governo realizou repasses das parcelas com base nos dados pessoais dos requerentes: R\$ 300,00 (trezentos reais), R\$ 600,00 (seiscentos reais) ou R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020, *online*)

Conforme se segue, verifica-se a tabela referente aos valores distribuídos ao longo de 2020 referente ao auxílio.

TABELA 1- Auxílio Emergencial – Valores distribuídos ao longo de 2020.



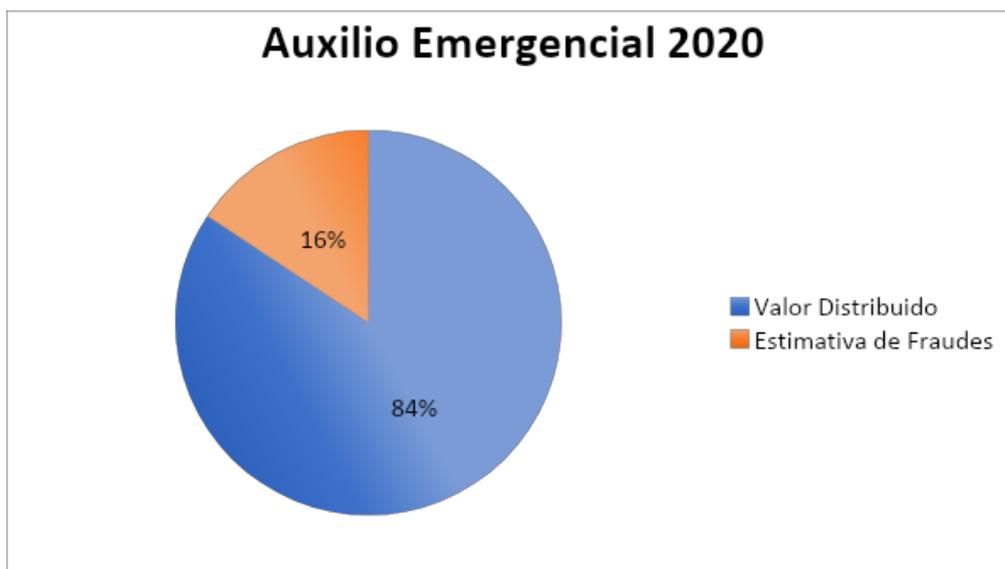
Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020. Prestação de contas: pagamentos do Auxílio Emergencial.

O auxílio foi destinado aos mais pobres, porém, muitas pessoas receberam sem necessidade. Em estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021, *online*), estima-se uma fraude nos pagamentos de R\$ 54,7 bilhões de reais.

Para garantir a punição de atos criminosos contra o auxílio emergencial, com o apoio do Ministério Público Federal, foi instituído o BNFAE (Base Nacional de Atendimento a Fraudes em Emergências), administrado pela Polícia Federal, o Ministério da Cidadania juntamente com a Caixa econômica federal fornece as informações para investigação.

Em seguida, será demonstrada a tabela referente ao valor integral enviado à Caixa pelo Ministério Público para o pagamento do benefício, e a estimativa de fraudes identificadas pela Tribunal de Contas da União em 2020.

TABELA 2- Valor total enviado pelo Ministério da Cidadania à Caixa para pagamento do benefício Auxílio Emergencial e a estimativa de fraudes identificadas pelo TCU em 2020.



Fontes: MINISTÉRIO DA CIDADANIA. gov.br, 2020. Prestação de contas: pagamentos do Auxílio Emergencial e Tribunal de Contas da União. https://static.poder360.com.br/2020/12/016.827-2020-1-BD-acompanhamentoCovid_auxi%CC%81lio-emergencial_ciclo4.pdf.pdf. (TCU, 2020, *online*)

3.1 Os benefícios promovidos pelo auxílio-emergencial

É evidente que o auxílio beneficiou diversos brasileiros. Em 2020, as nove parcelas, cinco de R\$ 600 e quatro de R\$ 300, foram recebidas por cerca de 67,9 milhões de pessoas. Só para se ter uma ideia da importância do programa, o número de brasileiros pobres atingiu a mínima de 4,5% em agosto graças à ajuda do governo.

Ocorre que, por outro lado, o programa é muito caro e aumentou muito o rombo das contas públicas, além de pressionar o aumento da inflação, principalmente entre os mais pobres.

Conforme notícia publicada pelo site Uol Economia (2020, *online*), e o levantamento do Ibre / FGV (Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas da Fundação Getúlio Vargas), a ajuda fez com que a taxa de pobreza extrema do país fosse a menor em 44 anos. Segundo estudo do Ibre / FGV, esse pagamento também evitou que 5,6 milhões de crianças caíssem abaixo da linha de extrema pobreza.

Segundo a socióloga especialista em políticas públicas e gestão governamental, Bartholo (2021, *online*): “Nós conseguimos atenuar fortemente a pobreza, reduzir a desigualdade a patamares que nós não havíamos reduzido. Nós conseguimos, inclusive, ter níveis de pobreza menores do que os níveis pré-pandemia”.

Embora a ajuda tenha trazido benefícios inegáveis ao povo brasileiro, o pagamento também trouxe efeitos colaterais desnecessários. Um deles é o medo de um velho conhecido dos brasileiros: a inflação. Além disso, neste caso, afeta principalmente aqueles que mais sofrem. Segundo levantamento do Banco Central, a ajuda elevou o preço da cesta básica para pessoas que recebem entre um e três salários mínimos.

Por exemplo, o preço da carne bovina, a mais consumida pelas famílias mais pobres, aumentou 20,12% entre abril e outubro. As demais carnes cresceram 12,13% no mesmo período. Outro problema são as contas públicas, tendo em vista o alto custo do benefício, segundo Guedes, o governo gastou 321 bilhões de reais com o auxílio. De acordo com dados do Ministério da Fazenda, a dívida total em 2020 deve ficar próxima a 94,4% do PIB, enquanto em 2019 a dívida se aproximou dos 75,8% do PIB. O Tesouro afirma que o aumento ficou acima da média de outros países e que a situação fiscal do Brasil é frágil inclusive para realizar políticas sociais necessárias. (FGV, 2020)

3.2 Importância dos apps para requerimento e distribuição dos recursos e o contraponto: população sem acesso à internet

O auxílio foi disponibilizado em aplicativo próprio, em uma parceria com a Caixa Econômica Federal. É evidente que o acesso ao aplicativo facilitou muito a vida dos brasileiros que precisaram recorrer ao auxílio emergencial. Porém, uma parcela da população que necessitava do benefício não conseguiu realizar o passo a passo para ter direito a ele, o que tornou a exclusão digital uma das principais barreiras de acesso. (UOL, 2021, *online*)

O site Uol (2021, *online*) publicou um notícia, apresentando a pesquisa realizada pelo FGVcemif (Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira da Fundação Getúlio Vargas), apontou que para aqueles que não possuem internet ou acesso à dispositivos com rede a dificuldade em solicitar o benefício foi maior, especialmente entre as classes D (entre dois e quatro salários mínimos) e E. A falta de habilidade para lidar com telefones celulares também agrava o problema.

O estudo utilizou dados secundários da segunda edição do painel TIC Covid-19, do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Foi aplicado um questionário para usuários de internet com mais de 16 anos em todas as regiões do país entre junho e setembro de 2020. No total, 2.408 pessoas participaram da pesquisa.

Entre o público, apenas 7% dos entrevistados disseram não ter celular. Entre as classes D e E, o percentual saltou para 20%. Ou seja, “20% dos internautas D e E que tentaram, mas não receberam ajuda do governo federal, apontam que a impossibilidade de usar o celular é um dos motivos para a não obtenção desse benefício”, apontam os pesquisadores. Outro problema apontado pelo estudo está relacionado à dificuldade de uso do equipamento celular, tendo em vista que apesar de parte da população possuir o aparelho, não são todos que conseguem utiliza-lo de maneira correta. (FGV, 2020)

3.3 Reflexos do auxílio na inflação e no poder de compra das famílias

Entre abril e dezembro de 2020, o auxílio emergencial beneficiou diretamente mais de 67 milhões de brasileiros. Em geral, os gastos do governo com o plano foram na ordem de 300 bilhões de reais, o que representa cerca de 4% do PIB, que agrega todos os bens e serviços produzidos no país naquele ano.

Além de ser uma fonte de sustento para a maioria da população, a ajuda reduziu a desigualdade de renda, além da taxa de pobreza no Brasil a um nível historicamente baixo. Entre 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)

Roubieck (2021, *online*) em uma reportagem do site Uol, publicou um estudo realizado pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, da FEA-USP, o qual apresentou que se a assistência emergencial não fosse implementada, o PIB do Brasil teria caído em 2020. Os resultados obtidos variam, pois os cálculos são realizados com estimativas de multiplicadores fiscais diferentes. Conforme o estudo, no pior cenário, sem assistência, o PIB teria caído 14,8% em 2020. No melhor cenário, a economia teria retraído “apenas” 8,4%.

Assim, verifica-se que se a assistência emergencial não fosse tomada, o PIB do Brasil em 2020 cairia de 8,4% a 14,8%. Embora os intervalos em ambas as extremidades do intervalo sejam bastante diferentes, esses dois números são, na verdade, muito piores do que o resultado do PIB de 2020. Os dados oficiais só serão divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no início de março, mas em relação a 2019, a projeção tende a diminuir cerca de 4,5%.

Ou seja, se a ajuda não fosse utilizada, mesmo na melhor das hipóteses (queda de 8,4%), a queda da economia brasileira seria quase o dobro do cenário com auxílio. No cenário mais pessimista, em que a economia deveria contrair 14,8% sem ajuda, a queda será mais de três vezes a queda real observada. O estudo, desta forma, confirmou que a ajuda evitou que o Brasil vivesse uma recessão mais severa em 2020. Devido à adoção do plano, o PIB do Brasil deve cair menos do que outros países latino-americanos, como Argentina e México - que devem cair 10,6% e 9%, respectivamente. (CARDOMINGO, CARVALHO, SANCHEZ, 2021)

3.4 A eficácia do benefício do auxílio-emergencial a nível municipal

Não há de se discordar que os impactos do benefício do auxílio-emergencial foram positivos sobre a sociedade brasileira, porém, conforme demonstrado também apresentou falhas no que diz respeito aos seus reflexos na economia. Neste sentido, importante se faz mencionar os resultados de um estudo realizado pelos economistas Costa e Freire (2020), acerca focalização e eficácia do auxílio emergencial a nível municipal.

De acordo com o estudo, observou-se padrões de distribuição de beneficiários e recursos, havendo mais recursos pelo Bolsa Família nas regiões Norte e Nordeste, e mais inscrições para participação nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Alguns fatores explicam essa estrutura de beneficiários. (COSTA, FREIRE, 2020)

Em primeiro lugar, a proporção da população sem acesso à Internet no Norte (35,6%) e Nordeste (36%) é quase o dobro do Sudeste (18,9%) e Centro-Oeste (18,5%). Em segundo lugar, embora as economias Nordeste-Nordeste apresentem taxas de emprego informal mais altas, os 11 estados do Centro-Oeste, Sudeste e Eixo Sul têm 58,8% dos trabalhadores informais no Brasil e mais de 21 milhões de pessoas (IBGE, 2020).

Dessa forma, o motivo para explicar os modelos dos eixos Centro-Oeste, Sudeste e Sul é que mais acesso à internet se combina com uma proporção maior de informalidade nacional, enquanto o Eixo Norte-Nordeste herda sua extensa base de cadastramento de projetos sociais do governo federal. (COSTA; FREIRE, 2020)

Costa e Freire explicam que (2020, p. 17):

No âmbito da dimensão econômica do programa, é possível verificar a importância do programa para economias do Norte e Nordeste. O volume estimado para todos os Estados do Nordeste é superior ao dobro do peso nacional, algo verificado também, em proporção similar, quando comparado a partir da massa de rendimentos do

trabalho. Os dados municipais evidenciam essa tendência pelo fato de que 80,4% dos 1.709 municípios com peso equivalente a 10% ou mais do PIB estão localizados no Nordeste. Em termos de focalização do programa é observado que, em termos regionais, a política foi progressiva, isto é, para cada aumento de 1% na proporção do PAE no PIB, ocorre por conta de uma queda de 7,1% no IDH do município, assim como de um aumento de 2% no IVS e 1,26% na população vulnerável à pobreza do município. Isto indica, com significância estatística, que regiões mais pobres e menos desenvolvidas foram as mais beneficiadas pelo PAE (Programa Auxílio-Emergencial).

Para os economistas criadores do estudo, dois fatores que afetam a eficácia do programa estão relacionados à taxa de acesso à internet e à disponibilidade de saques em redes bancárias aprovadas. De acordo com eles, os Estados com as maiores taxas de acesso à Internet têm maior participação dos beneficiários de cada aplicação na composição dos recursos. (COSTA; FREIRE, 2020)

Eles informam que, cerca de 2,9 milhões de beneficiários vivem em municípios sem Caixa Econômica Federal ou instituição Lotérica. Sendo as cidades mais atingidas as do Norte e no Nordeste. Verificando-se assim, um descompasso entre a alta concentração de recursos disponíveis e a baixa probabilidade de obtenção de recursos. É ressaltado ainda pelos economistas, que a falta de uma rede bancária acarreta custos de deslocamento para as pessoas que sacam dinheiro, incluindo possível insegurança, e externalidades negativas para essas áreas carentes, pois a possibilidade de os recursos serem usados localmente é reduzida. (COSTA; FREIRE, 2020)

CONCLUSÃO

A crise socioeconômica causada pelo Covid-19 afetou todas as áreas da economia. As medidas de distanciamento social tomadas para reduzir a propagação do vírus afetaram trabalhadores formais e informais. Naquela época, a incerteza em torno das atividades produtivas e a cessação e declínio de atividades do setor não essenciais afetaram o mercado de trabalho, aumentaram a taxa de desemprego e reduziram a qualidade de renda da classe trabalhadora do Brasil.

A narrativa preconiza a formulação de políticas públicas, sendo fundamental o planejamento, a participação dos setores e recursos sociais. A política pública ganhou uma nova cara com o uso de tecnologia, o que foi muito bem executado pelo Ministério da Cidadania juntamente com a Caixa Econômica Federal. De modo a facilitar a implementação

do auxílio, foram produzidos apps, sites e a poupança social digital, com o objetivo de evitar aglomeração e promover medidas de distanciamento social.

Outrossim, devem haver preocupações não apenas na implementação do auxílio, mas também com as fraudes que foram desenvolvidas, com transformação digital, com os desafios da inclusão financeira aos cidadãos, a necessidade de abrir canais para que os cidadãos possam apelar das decisões e fortalecer o mecanismo de atuação para que sejam apontadas inconsistências, dificuldades e outras situações não incluídas anteriormente no sistema, também devendo ser atendidas de forma convencional as pessoas leigas e que não tem acesso a tecnologia.

Como se pode perceber, devido à combinação de diversos fatores, tornou-se possível a implantação do auxílio, o que viabilizou responder rapidamente e de forma eficiente o desafio de proporcionar renda aos cidadãos impossibilitados de trabalhar devido a medidas restritivas de distanciamento social, no entanto, também restaram comprovadas deficiências em termos de impacto na economia e a constatação de fraudes.

Isso é estatisticamente significativo e indica que as regiões mais pobres e menos desenvolvidas são as que mais se beneficiam do programa de assistência emergencial. Como vimos, apesar do alto custo do auxílio emergencial, pareceu ser eficaz na manutenção da renda familiar, principalmente das famílias mais pobres. Durante a pandemia, a reposição dessas famílias foi maior do que a perda. Portanto, as comparações feitas mostram que o benefício evitou uma queda substancial na renda dos 40% mais pobres do Brasil e, aumentou sua renda de forma significativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. 2020, v. 25, suppl 1 [Acessado 18 Novembro 2021], pp. 2423-2446. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>>. Epub 05 Jun 2020. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>.

BEGHIN, NATHALIE. Por que o Auxílio Emergencial é tão importante? **Disponível em:** <https://www.inesc.org.br/por-que-o-auxilio-emergencial-e-tao-importante/> Acesso em 26 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei 13.982 de Abril de 2020**). Disponível em:
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso dia 27/10/2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021**. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso dia 27/10/2021.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social –PNAS/2004. Norma Operacional Básica –NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acessado em 27/10/2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**, p. 269.
Campos, C. E. A. & Garcia, J. (2007). **Contribuições para a supervisão dos programas sociais com foco na família**. *Revista Katálysis*, 10(1),jan./jun, 95-104. Disponível em :
<https://www.scielo.br/j/rk/a/m5nvWj9CG499jvGbTJm6R8q/?format=pdf&lang=pt>. Acessado dia 27/10/2021.

CANZIAN, FERNANDO. **Folhapress**. São Paulo, 13 maio de 2021. Disponível em:
<https://www.acidadeon.com/economia/NOT,0,0,1613918,9-em-cada-10-criticam-novo-auxilio-e-maioria-diz-faltar-dinheiro-para-sobreviver.aspx>. Acesso no dia 16 de maio de 2021.

CARDOMINGO, Matias. CARVALHO, Laura. SANCHEZ, Marina. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020**. 2021. Disponível em:
<https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>. Acesso em: 03 nov, 2021.

CARDOSO, BRUNO. **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social**. Disponível em
<https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Sqj/?lang=pt>. Acesso no dia 05/09/2021

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. São Paulo em perspectiva, v. 17, p. 109-122, 2003. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/spp/a/Gk5TM4qgVRJBpHgPTMRGJJM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CMB.(Confederação das Santas Casas de Misericórdia). **A História das Santas casas no Brasil (2020)**. Disponível em:
<https://www.cmb.org.br/cmb/index.php/institucional/quem-somos/historico>. Acesso no dia 18/10/2021.

COSTA, ECIO; FREIRE, MARCELO. **Estudo de Avaliação do Programa de Auxílio Emergencial: Uma Análise Sobre Focalização e Eficácia a Nível Municipal**. Disponível em https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i5-c04122b8c8d9101101ec48ec22b62aa8.pdf. Acessado dia 24/10/2021.

CRONEMBERGER, IZABEL H. G. MATIAS; TEIXEIRA, SOLANGE MARIA. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. *Pensando fam.* vol.19 no.2 Porto Alegre dez. 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000200011. Acessado dia 27/10/2021.

DATAFOLHA. **Cai reprovação ao Ministério da Saúde e Governadores na Pandemia, Opinião Pública, dossiês**. São Paulo, maio de 2021. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/05/1989298-cai-reprovacao-ao-ministerio-da-saude-e-governadores-na-pandemia.shtml>. Acesso no dia 16 de maio de 2021.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério, p. 36. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI (recurso eletrônico): direitos difusos e coletivos** / coords. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire- São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/politicas-publicas_5f22c67dee250.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

FGV. **Pandemia acentua pobreza e é tema de debate na FGV**. 24 fev, 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv>. Acesso: 02 nov, 2021.

FREITAS; CUSTODIO. **Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela Covid-19**. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidania_3_2202.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

GUARA, Isa Maria F. -- 1. ed. -- São Paulo: Associação Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. -- **(Coleção Abrigos em Movimento)**. <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro4.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contasnacionais-trimestrais.html?edicao=26998&t=series-historicas>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra aos Domicílios Trimestral. Tabela 6421: Massa de Rendimento Real do Trabalho Principal**,

efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, por posição na ocupação no trabalho principal. 2020a. Disponível em:
<<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6421>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra aos Domicílios Anual 2018 – Acesso à Internet e à Televisão e posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal.** 2020d. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270_pnadcontinua.html?edicao=27138&t=sobre>. Acesso em: 10 nov. 2021.

LIMA, L. L., & D’ASCENZI, L. (2013). **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** *Revista de sociologia e política*, 21(48), 101-110.
MARCHESAN, Ricardo. **Fim da ajuda do governo.** UOL, ECONOMIA. São Paulo, 2020. Disponível em:
<https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/auxilio-emergencial/#cover>. Acesso em: 03 nov, 2021.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5º ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. 2020. Prestação de contas: pagamentos do Auxílio Emergencial. Disponível em:
<<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/prestacao-de-contas/>>. Acesso em: 01/11/2021.

MINISTERIO DA SAÚDE. **Protocolo de manejo do Covid-19.** Disponível em:
https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manejo_clinico_covid-19_atencao_especializada.pdf. Acessado dia 24/10/2021.

NAÍSSA, Letícia. **Falta celular, 4G, app e memória: como pobres ficam sem auxílio emergencial.** São Paulo, 27 mai, 2021. Disponível em:
<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/05/27/exclusao-digital-impede-classes-d-e-e-de-solicitar-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 02 nov, 2021.

NOTÍCIAS. **Auxílio Emergencial.** Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/720650-projetos-estabelecem-prorrogaode-auxilio-emergencial-em-2021/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson; Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. Disponível em:
<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%203%9Ablicas.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.** 2º ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

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

SIQUEIRA, Carol. **Projetos estabelecem prorrogação de auxílio emergencial em 2021.**

Agência Câmara de Notícias. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/720650-projetos-estabelecem-prorrogacao-de-auxilio-emergencial-em-2021/>. Acesso em: 20 out. 2021.

NEXO. 06 fev, 2021. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/06/Os-efeitos-do-aux%C3%ADlio-emergencial-no-PIB-segundo-este-estudo>. Acesso: 05 nov, 2021.

TAMAI, HUGO TADAHIDE. **Os princípios e garantias da proteção social na constituição.** Disponível em:

<https://hugotadahide.jusbrasil.com.br/artigos/252838495/os-principios-e-garantias-da-protecao-social-na-constitucao>. Acessado dia 25/10/2021.

TCU. **Relatório de Acompanhamento** . 2020. Disponível em:

https://static.poder360.com.br/2020/12/016.827-2020-1-BDacompanhamentoCovid_auxi%CC%81lio-emergencial_ciclo4.pdf.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

TJDFT. **Perguntas e Respostas sobre o Coronavírus.** 2019. Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/programas-projetos-e-acoaes/pro-vida/dicas-de-saude/pilulas-de-saude/perguntas-e-respostas-sobre-o-coronavirus>. Acesso em: 18 jun. 2021.

TRF3. **Auxílio Emergencial aos Trabalhadores Informais.** Disponível em:

https://www.trf3.jus.br/documentos/gabco/FAQ_-_Auxi__lio_Emergencial_V10_04_05.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

TROVÃO, C. J. B. M. A pandemia da covid-19 ea desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020. Disponível em:

<https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/TROV%C3%83O-2020-PANDEMIA-E-DESIGUALDADE.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio.

Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988.

Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, p. 731-741, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/kv7MJrxjLCWw7xkK5Z4nh5M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2021.