

A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social

Bruno Baranda Cardoso ¹

¹ Ministério da Cidadania, Brasília / DF – Brasil

O Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, é uma das maiores iniciativas do Governo Federal para minimizar os efeitos econômicos da pandemia do coronavírus (COVID-19) para a parte mais vulnerável da população, entre eles os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cidadãos que já tinham algum tipo de relacionamento com políticas de assistência social. Além desses, o benefício abrange também trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI). Com base na análise documental e por meio de observação direta, este estudo buscou delinear o processo de implementação do Auxílio Emergencial, no âmbito do arranjo estabelecido pelo Ministério da Cidadania (MC), através da abordagem da burocracia de nível de sistema.

Palavras-chave: COVID-19; auxílio emergencial; burocracia de nível de sistema; Cadastro Único; implementação de políticas públicas.

La implementación de la Ayuda de Emergencia como medida excepcional de protección social

La Ayuda de Emergencia, instituida por la Ley n. 13.982, de 2020, es una de las mayores iniciativas del Gobierno Federal Brasileño para minimizar los efectos económicos de la pandemia de coronavirus (COVID-19) para la parte más vulnerables de la población, entre ellas, los beneficiarios del “Programa Bolsa Família” (PBF) y aquellos inscritos en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal” (CadÚnico), ciudadanos que ya tenían algún tipo de relación con las políticas de asistencia social. Además de estos, el beneficio también abarca a trabajadores informales, autónomos e microempresarios individuales (MEI). Basado en el análisis documental y a través de la observación directa, este estudio buscó esbozar el proceso de implementación de la Ayuda de Emergencia, en el marco establecido por el Ministerio de Ciudadanía (MC), a través del enfoque de burocracia a nivel de sistema.

Palabras clave: COVID-19; ayuda de emergencia; burocracia a nivel de sistema; *Cadastro Único*; implementación de políticas públicas.

The Implementation of Emergency Aid as an exceptional measure of social protection

Emergency Aid, instituted by Law 13982, of 2020, is one of the biggest initiatives of the Brazilian Federal Government to minimize the economic effects of the COVID-19 pandemic. This aid is directed at the most vulnerable population, among them, the beneficiaries of the conditional cash transfer program “*Bolsa Família*” (PBF) and those enrolled in the single registry for social protection “*Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*” (CadÚnico). The benefit also covers informal employees, self-employed and individual microentrepreneurs (MEI). Based on documentary analysis and through direct observation, this study sought to outline the process of implementing emergency aid measures, within the framework established by the Ministry of Citizenship (MC), through the system-level bureaucracy approach.

Keywords: COVID-19; emergency aid; system-level bureaucracy; *Cadastro Único*; public policy implementation.

1. INTRODUÇÃO

Entre as medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19), o principal destaque para minimizar os efeitos sociais trazidos pelas medidas restritivas e o distanciamento social foi a criação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020.

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.

O artigo traz um relato de experiência da implementação do Auxílio Emergencial, orientado pela literatura de políticas públicas. O ciclo de políticas públicas é subdividido em cinco estágios: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013). O enfoque deste artigo está, portanto, inserido no estágio da implementação. O foco da análise, no âmbito do ciclo das políticas públicas, será o da implementação, ou seja, o momento em que a política criada entra em prática.

Para tal, a análise mobilizou o conceito de arranjos e instrumentos da ação pública, de modo a identificar os atores responsáveis pela implementação e como sua forma de atuação e relações preexistentes influenciaram as características singulares da implementação desse benefício.

A urgência para adotar soluções aliada às medidas restritivas e de distanciamento social enfrentadas foi decisiva para o uso de soluções de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para a implementação do Auxílio Emergencial. Para analisar essa experiência, foram utilizadas as abordagens de burocracia dos níveis de rua e de sistema.

2. A CONFORMAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NO GOVERNO FEDERAL

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.

A primeira medida anunciada pelo governo que sinalizava a criação do Auxílio Emergencial foi feita em 18 de março de 2020,¹ pelo Ministério da Economia (ME), tendo sido concretizada posteriormente com a sanção da Lei nº 13.982, do mesmo ano.

Importante destacar que, naquele momento, haviam sido decretadas, na maior parte dos estados brasileiros, medidas restritivas e de distanciamento social para enfrentamento da emergência de saúde pública. Este fato aumentou de sobremaneira a complexidade para a implementação da política e operacionalização do pagamento do auxílio, como será visto mais adiante.

¹ Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/covid-19/timeline/marco/19-de-marco-de-2020>

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”.

Dessa forma, ficou estabelecido o protagonismo do MC na implementação do Auxílio Emergencial, sem distinção de público-alvo. Contudo, notadamente estão ausentes no referido decreto demais atores que foram essenciais para a implementação da política: Caixa Econômica Federal (CEF) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). A ausência destes órgãos impossibilita a identificação do arranjo estabelecido para a implementação do benefício.

Para compreender a implementação de uma política pública, é importante entender o Estado, não como um ator unitário, mas como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes que têm importantes papéis e 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 diversos atores (Pires, 2016).

Utilizando-se da definição conceitual trazida por Gomide e Pires (2014), arranjo é “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Assim, de maneira complementar ao decreto, a Portaria nº 351/MC, de 2020, designou a Dataprev como agente operador, tendo competência para atuar no tratamento de informações destinadas à geração da folha de pagamento do Auxílio Emergencial. A referida Portaria cita a figura do agente pagador sem, no entanto, designar nenhum ator para tal, nem tampouco definir suas atribuições.

Na prática, porém, a CEF – que operacionaliza o pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa do Seguro-Desemprego, entre outros – foi a responsável pela operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial, ou seja, foi o agente pagador, mas sua designação formal para tal e a definição de demais competências que diversas unidades do MC já vinham executando estavam pendentes de publicação de ato normativo.

No âmbito do MC, o Departamento do Cadastro Único – responsável pelo Cadastro Único – e o Departamento de Gestão da Informação – área de soluções informacionais –, ambos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, em conjunto com a Secretaria de Renda de Cidadania – responsável pelo PBF – e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, foram os agentes responsáveis pela validação de parâmetros, homologação de folhas de pagamento e outros atos subsequentes à operacionalização do Auxílio Emergencial.

Dessa forma, apesar do esforço em estabelecer por meio de normativos o papel dos atores que participaram da implementação do Auxílio Emergencial, o arranjo que se constituiu na prática extrapola o contido no texto do decreto e na portaria supracitados. Tais normativos são os instrumentos importantes utilizados para a estabilização de algumas relações, mas não necessariamente são responsáveis pela criação dos arranjos nem revelam a totalidade das relações contidas nesses arranjos. Ou seja, buscar entender e representar o arranjo por meio apenas dos atos normativos traria uma visão míope da configuração institucional envolvida na produção da política pública.

No caso do Auxílio Emergencial, a conformação do arranjo sofreu forte influência de relações preexistentes entre órgãos públicos, derivadas da participação destes em outras políticas públicas. Isso chama a atenção para o fato de que a criação de novos arranjos institucionais, sobretudo em

situações nas quais se requerem respostas rápidas, não se faz do zero e é condicionada pelos arranjos já existentes e em operação no âmbito de outras políticas públicas. A instrumentalização dessas relações será descrita com maior detalhe mais adiante neste artigo.

3. ESTRATÉGIAS PARA A IDENTIFICAÇÃO DOS PÚBLICOS-ALVO

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

Ao fazermos uma leitura do texto da lei, é possível identificar critérios inclusivos, como ser microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual da Previdência Social e trabalhador informal, além de critérios excludentes, como idade, renda, ter emprego formal ativo, ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o PBF. O estabelecimento desses critérios, de maneira objetiva, foi de extrema importância para viabilizar a implementação do benefício.

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, cumprir o requisito do inciso IV, que trata sobre renda.

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

- a) microempreendedor individual (MEI);
- b) contribuinte individual da Previdência Social;
- c) inscrito no CadÚnico;
- d) não enquadrado nas hipóteses anteriores, mediante autodeclaração.

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.

Uma ressalva importante quanto aos grupos “a” e “b” é que ambos são frutos de medidas recentes para a formalização previdenciária de autônomos, que instituíram o Plano Simplificado de Previdência Social e o MEI, gerando uma expansão generalizada da cobertura previdenciária (Ansiliero, Costanzi, & Fernandes, 2020) mas não sendo contemplados pelo programa de seguro-desemprego, em face da natureza do seu trabalho “por conta própria”.

Como se verá a seguir, com base na competência estabelecida pelo MC para a implementação do requerimento do Auxílio Emergencial, foi definida uma dinâmica distinta da categorização feita nesta seção.

4. IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A implementação do Auxílio Emergencial, com a urgência que se fez necessária, só foi possível em virtude de um contexto mais amplo de políticas sociais geridas pelo MC, entre elas o CadÚnico e o PBF. Então, para entender como arranjos e instrumentos preexistentes influenciaram a implementação do Auxílio Emergencial, serão analisadas algumas de suas particularidades. Nesse sentido, como instrumento, consideramos os dispositivos técnicos e sociais criados para promover o relacionamento, no interior dos arranjos, entre os agentes públicos e os beneficiários da política (Pires, 2016).

Como apontado por Lotta e Favareto (2016), a partir da análise do arranjo é possível observar como variáveis centrais (como a distinção dos públicos-alvo) para entender de que modo os atores envolvidos se definem e se efetivam a governança, o processo decisório e os graus de autonomia.

Para Pires (2016), os arranjos oferecem possibilidades de construção do modelo de governança pretendido na execução de ações, constituindo o “espaço” de reconhecimento dos atores e permitindo a construção da visão integral da política pública.

A operacionalização de um novo programa depende de um aparato de estruturas e normas internas, pois é dentro desse arranjo que o programa será absorvido, traduzido e adaptado de maneira que possa ser estabilizado e conformado com órgãos e atores que irão implementá-lo. A implementação do Auxílio Emergencial pelo MC é indissociável de seus arranjos e instrumentos, de forma que “o novo é interpretado com base no conhecido” (Lima & D’Ascenzi, 2013).

O CadÚnico, criado em 2001 pelo Decreto nº 3.877, foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 2007, que o caracterizou como “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda” e determinou sua obrigatoriedade “para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”.

Dessa maneira, é possível identificar o CadÚnico como o principal instrumento do Governo Federal para identificar cidadãos que, antes da sua criação, não eram alcançados por bases de dados, permitindo, para além da identificação, a geração de informações socioeconômicas, tais como composição familiar, renda e demais condições de vida.

O CadÚnico conta atualmente com dados de mais de 74 milhões de cidadãos² e é utilizado por diversos programas federais, tendo como maior programa usuário o PBF. Há mais de dez anos, o CadÚnico já era observado como uma ferramenta que poderia ser amplamente utilizada graças a três características essenciais: abrangência censitária (da população pobre), natureza cadastral (com dados de identificação e endereço) e pela ampla identificação de informações sobre condições de vida das famílias (Barros, Carvalho, & Mendonça, 2009).

O PBF, criado em 2003 pela Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 2004, é a maior aproximação da Renda Básica de Cidadania, cujo objetivo é “propiciar a todos a garantia de satisfação de suas necessidades básicas”, entretanto, o PBF possui características que o distanciam da Renda Básica de Cidadania, entre os quais os requisitos para acesso, como renda familiar, e os requisitos para manutenção, chamados de condicionalidades.

Ressalte-se que a CEF é o agente operador do CadÚnico e do PBF e o agente pagador do PBF, o que demonstra alta sinergia entre a instituição e o MC, reforçando a tese de aproveitamento de arranjos e instrumentos preexistentes ao Auxílio Emergencial.

² Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel03.php>

Além disso, é importante salientar a instituição de Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 995/GM/MC, de 2019, com a finalidade de propor medidas de aperfeiçoamento de rotinas, procedimentos e qualificação da base de dados do CadÚnico, que, entre outros resultados, permitiu a realização de estudo, em parceria com a Dataprev, “com o objetivo de analisar a vinculação de renda formal das pessoas registradas no Cadastro Único” (Grupo de Trabalho, 2019), rotina similar à verificação feita para o atendimento dos critérios do Auxílio Emergencial.

Dado esse contexto existente no âmbito do MC, a subdivisão de público-alvo se materializou da seguinte forma:

- a) Beneficiários do PBF;
- b) Inscritos no CadÚnico (e não beneficiários do Bolsa Família); e
- c) ExtraCad (demais cidadãos não inscritos no CadÚnico).

Essa subdivisão é importante porque caracteriza a maneira diferenciada de instrumentalizar o acesso ao Auxílio Emergencial e os efeitos produzidos por essas escolhas, que permitem assimilar as dimensões de identificação dos diferentes públicos-alvo à luz da experiência do MC (Lascoumes & Le Galès, 2012).

Os beneficiários do PBF foram contemplados de maneira automática, ou, no jargão administrativo, “de ofício”. Isso significa que todos os que atenderam às regras do Auxílio Emergencial receberam o benefício automaticamente, sem necessidade de requerimento ou novo cadastramento. Dessa forma, foram estabelecidas rotinas de verificação dos beneficiários que atendiam aos requisitos para a concessão do Auxílio Emergencial e verificado se o valor deste era maior do que o do benefício do PBF. Para aqueles que atenderam a esses critérios, foi promovida a suspensão do pagamento regular do PBF e realizado o pagamento do Auxílio Emergencial, seguindo o mesmo procedimento e respeitando o mesmo calendário do PBF.

Aos inscritos no CadÚnico e não beneficiários do PBF, o formato de acesso é idêntico; a diferença se dá somente em relação à forma de pagamento: por meio da Poupança Social Digital ou por meio de conta corrente ou poupança.

Por fim, para os demais cidadãos não inscritos no CadÚnico, identificados internamente como “ExtraCad”, houve a necessidade de requerimento digital pelo site e por aplicativos criados pela CEF para tal fim.³

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

Conforme dados da Quadro 1, aproximadamente metade do público-alvo do Auxílio Emergencial era até então desconhecido do MC, pois não era beneficiário do PBF nem inscrito no CadÚnico, o que gerou uma complexidade adicional à implementação da política.

³ Recuperado de <https://auxilio.caixa.gov.br/>

QUADRO 1 QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS POR PÚBLICO-ALVO

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

Fonte: Adaptado de CEF (2020).⁴

Outro registro necessário diz respeito à celeridade na criação e na disponibilização de instrumentos para viabilizar o acesso ao Auxílio Emergencial ao público ExtraCad apenas cinco dias após a promulgação da lei. O requerimento remoto, por si, já pode ser considerado uma inovação, mostrando a importância da burocracia digital (*e-government*) crescente no Brasil e no exterior – conforme indicadores do painel de monitoramento de serviços federais,⁵ 188 órgãos ofereciam 3.554 serviços pelo portal, sendo 1.952 de maneira totalmente digital.

A inclusão digital, porém, ainda é um desafio no Brasil e se mostrou um grande inimigo da implementação do Auxílio Emergencial e dos instrumentos criados para o requerimento de maneira remota, ora por problemas de acesso, ora pela dificuldade em realizar o requerimento, ainda que este tenha sido desenhado a fim de permitir uma experiência simplificada ao usuário.

Dados da pesquisa TIC Domicílios-2019, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2019), revelam, por exemplo, que somente 83% dos indivíduos de área urbana já acessaram a internet, enquanto na área rural esse número é de apenas 61%. Para os usuários de internet, o dispositivo mais utilizado para qualquer das áreas é o telefone celular (99%). Vale destacar que 75% dos domicílios urbanos têm acesso à rede, ao passo que em moradias rurais esse número é de 51%.

Outra solução inovadora criada em conjunto com o Auxílio Emergencial é a “Poupança Social Digital”, modalidade de poupança simplificada, isenta de tarifa mensal de manutenção, que permite pagamento e transferência por meio de aplicativo, transações por cartão virtual e saque sem cartão nos terminais de autoatendimento e agências lotéricas.⁶

Conforme dados do Relatório de Cidadania Financeira (Banco Central do Brasil, 2017), existe uma relativa estabilidade da bancarização – número de pessoas com relacionamento bancário – de 86% da população adulta. Entre os não *bancarizados*, 58% informam que não têm conta em instituição financeira por falta de dinheiro ou pelo alto custo de manutenção. O mesmo relatório argumenta: “A implementação de soluções digitais poderia atender ao segmento da população que considera alto o custo de manutenção de uma conta bancária, uma vez que essas soluções tendem a ter custos mais baixos” (Global Findex [2017 como citado em Banco Central do Brasil, 2017]).

⁴ Recuperado de <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20795/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros>

⁵ Recuperado de <http://painelservicos.servicos.gov.br/>

⁶ Recuperado de <http://www.caixa.gov.br/voce/poupanca-e-investimentos/poupanca-social-digital/Paginas/default.aspx>

Para Roa (2015), a utilização do termo “inclusão financeira” é preferível ao termo “bancarização”, pois este pode causar confusão ao entendê-lo como uso e acesso de serviços oferecidos exclusivamente por bancos privados. A autora argumenta ainda que a inclusão financeira tem três dimensões: acesso, uso e qualidade.

Com efeito, a abertura das Poupanças Sociais Digitais pode ser considerada um primeiro passo na direção da inclusão financeira (acesso), mas não deve ser vista como a inclusão financeira em si. Se o cidadão tem acesso, mas não faz o uso, ou utiliza pouco os serviços financeiros, esse também é um problema de inclusão financeira. Além disso, apesar da dificuldade de mensuração da “qualidade”, devem ser levados em consideração: “[...] a diversidade e adaptabilidade do produto aos clientes, a variedade e alternativas de serviços financeiros, regulamentação e supervisão adequadas de produtos e serviços financeiros, bem como políticas financeiras de proteção ao consumidor e educação financeira” (Roa, 2015).

Nesse sentido, dados da pesquisa “O brasileiro e sua relação com o dinheiro” (Banco Central do Brasil, 2018) revelam que 60% das pessoas entrevistadas utilizam com maior frequência o dinheiro como forma de pagamento.

Ou seja, apesar dos esforços para digitização do benefício, o que se viu na prática após a liberação do saque em espécie foi o oposto do que se pretendia num período de pandemia, com aglomeração de pessoas em filas em agências da CEF com o objetivo de realizar o saque do Auxílio Emergencial. Por melhor que seja a solução pensada, ela não é capaz de, por si só, mudar hábitos e costumes do cidadão, que traz consigo um histórico de desconfiança de bancos e governo.

Uma forma de superar essa lacuna e aproximar o relacionamento de grandes instituições financeiras dos cidadãos, segundo Gonzalez, Diniz, e Pozzebon (2015), é por meio de parcerias com instituições de microfinanças, aproveitando o “conhecimento e a habilidades que a ‘proximidade local’ fornece e, assim, criando espaço para a diversificação dos serviços de microfinanças de maneira a maximizar seu alcance e, esperamos, seu impacto social”. De acordo com os autores, “para prestar um serviço mais equitativo à sociedade, o sistema financeiro precisa avançar em direção ao antigo”.

Como visto, arranjos preexistentes foram preponderantes para viabilizar a implementação do Auxílio Emergencial, pois sem a *expertise* do MC em políticas como CadÚnico e PBF, que contemplam os relacionamentos com CEF e Dataprev, a complexidade para coordenar esse novo benefício poderia inviabilizar sua realização ou não gerar resultado satisfatório em curtíssimo prazo. Além disso, instrumentos da ação pública como o CadÚnico, e todas as rotinas e os fluxos derivados de sua operacionalização, moldaram a implementação do Auxílio Emergencial.

A fim de viabilizar a análise e o processamento dos requerimentos de ofício ou realizados de maneira remota, foi necessária uma espécie de força-tarefa para cruzar bases de dados, verificar critérios e identificar os cidadãos a serem contemplados com a concessão do Auxílio Emergencial. Alguns detalhes sobre como essa força-tarefa atuou serão analisados pela confrontação com a abordagem da burocracia do nível de sistema (*system-level bureaucracy*) de Bovens e Zouridis (2002).

5. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA, TELA E SISTEMA NA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Conforme descrito anteriormente, no caso do Auxílio Emergencial, é possível observar a inexistência de uma ação executada pela burocracia de nível de rua, assim entendido como aqueles agentes públicos que estão na linha de frente do atendimento ao cidadão e “têm discricionariedade para exercer autoridade” (Lipsky, 2019).

Na visão de Lima e D’Ascenzi (2013), “se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores”.

Em detrimento disso, foi possível observar uma alta concentração da competência para a implementação do Auxílio Emergencial em burocratas de alto e médio escalão do MC. Isso se deve à automação do processo de análise dos públicos-alvo já conhecidos, inscritos no CadÚnico e beneficiários do PBF, e ao desenvolvimento de ferramentas de atendimento remoto para requerimento dos demais cidadãos. Sob o ponto de vista de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos da ação pública podem servir para transformações profundas e para se inserirem no centro da análise da mudança das políticas públicas.

Bovens e Zouridis (2002), ao descreverem a forma como o Estado se organiza em prol do cumprimento da lei e do atendimento ao cidadão, verificaram uma evolução em três etapas: burocracia de nível de rua (Lipsky, 2019), burocracia de nível de tela (*screen-level*) e, por fim, burocracia de nível de sistema. As principais características dessas etapas estão descritas no Quadro 2.

QUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DOS NÍVEIS DE BUROCRACIA

	Burocracia de nível da rua	Burocracia de nível da tela	Burocracia de nível de sistema
Papel das TIC	Suporte	Condução	Decisivo
Funções das TIC	Registro de dados	Avaliação de caso e linha de montagem virtual	Execução, controle e comunicação externa
Interferência humana em casos individuais	Direta	Parcial	Nenhuma
Espinha dorsal organizacional	Gerentes de casos singulares	Gerentes de produção	Projetistas de sistemas
Limites organizacionais	Estrito, com relação a outras organizações	Estrito, dentro e entre organizações	Fluido, dentro e entre organizações
Regime jurídico	Aberto, discricionariedade alta.	Detalhado, discricionariedade baixa.	Detalhado, sem discricionariedade.

Fonte: Adaptado de Bovens e Zouridis (2002).

O nível inicial e mais comum da implementação de uma política se daria pela burocracia do nível de rua, que, conforme a concepção de Lipsky (2019), é dotada de alta discricionariedade, ainda que limitada por normativos e supervisão. Além disso, goza de certa autonomia e, portanto, pode gerar alguma desconformidade. Nesse nível, a TIC é comumente utilizada como suporte, tendo como função precípua o armazenamento de dados.

Bovens e Zouridis (2002) observaram um nível intermediário entre a burocracia de nível de rua e a burocracia de nível de sistema, chamando-o de burocracia de nível de tela. Nesse nível, há uma preponderância da limitação dos burocratas de nível de rua pelo uso dos *softwares*. Ao contrário do estágio inicial, em que o agente público tem alto grau de discricionariedade e autonomia, no nível de tela é o sistema que conduz o processo, limitando a atuação dos agentes.

Por fim, no nível mais tecnológico da implementação, está a burocracia de nível de sistema. Nesse nível, o cidadão interage diretamente com o *software*, eliminando a interferência humana direta. A TIC assume o papel de execução, e as situações que não estão previstas nas linhas de código do sistema necessitarão da implementação de atualizações no sistema para que possam ser contempladas.

Seguindo essa lógica, a implementação do Auxílio Emergencial é claramente realizada pela burocracia de nível de sistema, pois, por meio do arranjo estabelecido pelo MC, foi possível a conexão com atores como Dataprev e CEF, que permitiu a utilização de instrumentos como bancos de dados como CNIS, CPF, CadÚnico, entre outros, para viabilizar as verificações necessárias aos requerimentos com vista à concessão do benefício.

O argumento de Bovens e Zouridis (2002) é que, com o uso da TIC, está havendo uma mudança estrutural em vários órgãos públicos executivos e que, graças a ela, a implementação da lei pôde ser aperfeiçoada com quase todas as decisões sendo pré-programadas por algoritmos e árvores de decisão. O uso intensivo de tecnologia para a implementação do Auxílio Emergencial foi possível graças às capacidades construídas pela rápida mobilização de conhecimentos, instituições e organizações (Skocpol & Finegold, 1982 como citado em Souza, 2017).

Outra característica da burocracia de nível de sistema trazida por Bovens e Zouridis (2002) é que somente quando o cidadão realiza algum tipo de reclamação é que um funcionário especializado é acionado – por exemplo, uma contestação ou um recurso administrativo. Nesse contexto, o Auxílio Emergencial ainda não conta com estrutura para recepção e julgamento de recurso administrativo, como prevê o artigo 56 da Lei nº 9.784, de 1999, sendo uma das lacunas a serem atendidas.

Assim, com a maioria dos casos sendo tratados de maneira informatizada, por meio do cruzamento de informações, o papel que cabe aos burocratas de nível de rua é o do tratamento dos casos remanescentes e o da retroalimentação de informações com base em sua percepção da implementação da política. Essa retroalimentação é essencial para que sejam feitos ajustes e incrementos nos instrumentos utilizados.

6. CONCLUSÃO

Como visto, a implementação (ainda em curso) do Auxílio Emergencial foi possível graças a uma conjunção 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.

Os principais fatores destacados são: o protagonismo do MC; a existência prévia de instrumentos da ação pública, como a base de dados de cidadãos pertencentes a famílias brasileiras de baixa renda

(CadÚnico); a existência de benefício voltado ao provimento de renda condicionada a parte dessas famílias (PBF); ao arranjo existente para operacionalização desses programas (relacionamento com a CEF); e ao recente arranjo para o aperfeiçoamento da base de dados do CadÚnico (relacionamento com a Dataprev).

Outros fatores importantes e inovadores na implementação do Auxílio Emergencial foram: a criação de soluções de requerimento remoto, tais como aplicativos e site, e a criação da Poupança Social Digital, que foram adotadas com o objetivo de evitar aglomerações, colaborando para as medidas de distanciamento social. Entretanto, como visto, estes não foram suficientes para tal. Em razão do hábito financeiro do uso do dinheiro em espécie e do quantitativo expressivo de beneficiários (mais de 59 milhões de pessoas), as soluções digitais e a concentração do saque em espécie num único agente pagador se mostraram insuficientes, gerando filas e aglomerações em agências da CEF, razão pela qual poderiam ter sido pensadas soluções por meio de um consórcio de bancos ou com a inclusão de instituições de microfinanças, seguindo o argumento de que “um sistema financeiro inclusivo deve incluir muitos outros atores” (Gonzalez, Diniz, & Pozzebon, 2015). Ainda assim, é possível dizer que a Poupança Social Digital tem potencial para ser um dos instrumentos para a inclusão financeira dos cidadãos.

O conceito de política pública vem adquirindo uma nova face por meio do uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, como verificado pelo arranjo protagonizado pelo MC, com a participação da CEF e da Dataprev, sendo este o grande diferencial na implementação do Auxílio Emergencial.

Uma inquietação trazida por Bovens e Zouridis (2002), contudo, é pertinente para o caso em análise. Se, por um lado, se pode comemorar a redução do exercício arbitrário de poder na implementação de regras pelos burocratas de nível de rua, por outro, a burocracia de nível de sistema traz uma preocupação com os projetistas de sistemas, principalmente pela possibilidade de esses atores exercerem o poder discricionário na seleção de critérios e construções de regras de sistemas de informação. Ou seja, independentemente do nível dos atores, o poder discricionário está presente sobre as pessoas, e suas escolhas podem afetar a implementação de uma política na prática.

Algumas preocupações devem estar presentes não só na implementação do Auxílio Emergencial, 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, conforme preconizado pela Lei do Processo Administrativo; 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.

Esses mecanismos são vitais para retroalimentar a burocracia de nível de sistema e aperfeiçoar as regras dos sistemas de informação ou para promover um debate que resulte na formação de agenda para discussão de incrementos ou reformulação da legislação, além de contribuir para a *accountability*.

Uma sugestão para o aprofundamento do estudo sobre a implementação do Auxílio Emergencial reside na identificação dos cidadãos “invisíveis” às políticas públicas, ou seja, aqueles que somente em razão da gravidade da pandemia vivenciada foram identificados. Por fim, as políticas públicas, em especial aquelas que visem ao socorro econômico em momentos de emergência, precisam se compatibilizar com a realidade do cidadão. Se, em parte, a evolução digital promovida pelo Governo Federal pode ser comemorada por alguns, o desenho dessas políticas também precisa prever portas tradicionais de acesso para aqueles que continuam com o acesso dificultado ou impossibilitado.

REFERÊNCIAS

- Ansiliero, G., Costanzi, R. N., & Fernandes, A. Z. (2020). *Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual*. (Texto para Discussão nº 2546). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.
- Banco Central do Brasil. (2017). *Relatório de Cidadania Financeira*. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/cap01.html>
- Banco Central do Brasil. (2018). *O brasileiro e sua relação com o dinheiro*. Brasília, DF. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/content/cedulasemoedas/pesquisabrasileirodinheiro/Apresentacao_brasileiro_relacao_dinheiro_2018.pdf
- Barros, R. P., Carvalho, M., & Mendonça, R. (2009). *Sobre as utilidades do Cadastro Único*. (Texto para Discussão nº 1414). Rio de Janeiro, RJ: Ipea.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. (2019). *Domicílios, T.I.C. 2019*. São Paulo, SP: Autor. Recuperado de <https://www.cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/>
- Gomide, A., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea.
- Gonzalez, L., Diniz, E. H., & Pozzebon, M. (2015). The value of proximity finance: how the traditional banking system can contribute to microfinance. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 10(1-2), 125-137.
- Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento do Processo de Averiguação Cadastral do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (2019). *Relatório final*. Brasília, DF. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpps/ferramentas/docs/Relato%CC%81rio%20GT%20cadastro%20%C3%BAnico.pdf>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. São Paulo, SP: Campus.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18). Recuperado de <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, 21(48), 101-110.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília, DF: Enap.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65.
- Pires, R. (2016). Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 26, 67-80.
- Roa, M. J. (2015). *Financial inclusion in Latin America and the Caribbean: access, usage and quality*. México, DF: Center for Latin America Monetary Studies.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27-45. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>

Bruno Baranda Cardoso



<https://orcid.org/0000-0001-6122-5092>

Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Diretor do Departamento de Formação e Disseminação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (DFD/SAGI/MC). E-mail: brunobaranda@gmail.com