

# Auxílio Emergencial

Lições da experiência  
brasileira em resposta  
à COVID-19

*SUMMARY NOTE, 2021*





# Auxílio Emergencial

---

Lições da experiência  
brasileira em resposta  
à COVID-19



© 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW,  
Washington DC 20433  
Telefone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este trabalho é um produto da equipe do Banco Mundial, com contribuição externa. As constatações, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não refletem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva ou dos governos que eles representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão, integridade ou atualidade dos dados incluídos neste trabalho e não assume responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou discrepâncias nas informações, ou responsabilidade com relação ao uso ou falha no uso das informações, métodos, processos ou conclusões estabelecidas. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa neste trabalho não implicam em qualquer julgamento por parte do Banco Mundial sobre a situação legal de qualquer território ou em endosso ou aceitação de tais fronteiras.

Nada aqui deverá constituir ou ser interpretado ou considerado como uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Banco Mundial, que são especificamente reservados em sua totalidade.

#### Direitos e Permissões

O material deste trabalho está sujeito a direitos autorais. Como o Banco Mundial incentiva a disseminação de seu conhecimento, este trabalho pode ser reproduzido, no todo ou em parte, para fins não comerciais, desde que seja dada plena atribuição a este trabalho.

Quaisquer dúvidas sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidas a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; fax: 202-522-2625; o e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



# Agradecimentos

Esta Summary Note foi elaborada por uma equipe de trabalho do Banco Mundial composta por Matteo Morgandi (Líder da Equipe de Trabalho), Tiago Falcão, Pedro Lara de Arruda, Diana Teixeira Barbosa e Marina Lazarotto de Andrade. Este relatório faz parte do projeto financiado pelo FCDO (Foreign, Commonwealth, and Development Office do Reino Unido) junto ao Banco Mundial, “Compartilhando e sistematizando lições aprendidas com a resposta brasileira à COVID-19” o qual analisa o Auxílio Emergencial, benefício social temporário do governo federal brasileiro implementado durante a pandemia. Ainda como parte deste projeto, a mesma equipe preparou quatro notas técnicas e seus respectivos one pagers. Todo o material tem como base extensa análise documental e a realização de entrevistas com gestores operadores do benefício. A equipe gostaria de agradecer o apoio, dedicação e contribuições de Alan do Nascimento, Aline Houry, Allan Maia, Ana Carolina do Santos, Ana Gabriela Fillipi Sambiasi, Angelia Faddoul, Anna Carolina Machado, Atanásio Darcy Lucero Junior, Bruna Angélica Silva Ribeiro, Bruna Bastos, Caroline Paranayba Evangelista, Charlotte Bilo, Clare McCrum, Cristiane Souza Fernandes Curto, Cristina Yamanari, Davi Carvalho, Deine Suruagy Nunes Pael, Eduardo Vieira, Elaine Mota, Fabiana Peres, Fabiana Rodoupolos, Flávio Ronison Sampaio, Florentino Goncalvez Chavez, Francesca Aloisio, Gabriel Lyrio, Gabriel Saad Travassos do Carmo, Gabriela Gerin, Gilmar Souto, Giulia Parzani, Henrika Chagas, Igor Costa, José Antônio Barreto, José Roberto Frutuoso, Laís Maranhão, Laura Campbell, Laura Gaensly, Leonardo Rolim, Liomar Leite de Moraes Lima, Lívia Peres, Luciana Peres, Luis Henrique Paiva, Marcelo Moura da Conceição, Márcio Maurício, Maria Carolina Lage, Maria Concepción Steta Gandara, Marina de Lorenzo, Martim Cavalcanti, Mateus Drigo, Nilza Yamasaki, Pablo Ariel Acosta, Rafaell Dias Leite Feliz, Raphaella de Almeida Bandeira, Raquel Kimie Pereira De Sousa Tsukada, Rigan Gonzalez, Taisa Ribeiro, Thadeu Normando, Thiago Lima Dantas e Tiago Cordeiro de Oliveira.

# Conteúdo

Sumário Executivo	12
1. Introdução	19
2. Contexto sócio-epidemiológico	23
3. Enquadramento do AE no contexto de outras políticas em resposta à crise	26
4. Composição institucional e aspectos gerais referentes ao AE	31
5. Focalização e valores de benefício	36
6. Os três canais de acesso ao programa e suas limitações	39
7. O processo de seleção	44
8. O sistema de pagamento	48
9. Canais passivos e ativos de comunicação	51
10. A gestão de queixas, depuração de erros e fraudes e recuperação de valores	54
11. Perfil da cobertura do programa	58
12. Adequabilidade do benefício e estimativas de impacto do programa	60
13. Principais inovações trazidas pelo AE e reflexões sobre seu uso futuro no Brasil (e em outros contextos)	64
14. Considerações finais	71
Bibliografia	74

Todas as conversões de valores em Real para Dólar Americano são feitas segundo a taxa de câmbio de 5,23. (Valor médio do “domestic currency per US dollar, period average” calculado pelo FMI (2021b) entre janeiro de 2020 e julho de 2021 –que é o período de corte para os demais dados apresentados no texto–).

# Índice de figuras

Figura 1. Linha do tempo das três etapas do AE e as principais características de cada uma	21
Figura 2. Indicadores epidemiológicos da pandemia da COVID-19 no Brasil e outros países selecionados	24
Figura 3. Indicadores socioeconômicos, Extrema Pobreza, Dívida Pública, Taxa de desemprego e variação do PIB	25
Figura 4. Gastos do Governo Federal com combate à COVID-19, por áreas de atuação e ações da assistência social, 2020 e 2021	29
Figura 5. Linha do tempo situando as medidas que viabilizaram o financiamento de respostas à COVID-19 (em cinza) no horizonte temporal do AE	30
Figura 6. Organograma de funcionamento comum ao AE1, AE2 e AE3	32
Figura 7. Evolução dos critérios de Elegibilidade do Auxílio Emergencial (AE1, AE2, AE3)	38
Figura 8. Fluxo simplificado de requerimento, verificação de elegibilidade e pagamento do benefício do AE	39
Figura 9. Evolução no número de beneficiários por fluxo de entrada (AE1, AE2, AE3)	40
Figura 10. Relação entre requerentes e elegíveis (milhões de pessoas) no AE1	40
Figura 11. Indicadores de cobertura do AE1, AE2 e AE3	59
Figura 12. Variação na renda mensal, maio a novembro de 2020, diferentes grupos	62
Figura 13. Principais inovações experimentadas pelo AE, por etapa operacional e segundo grau de dependência de facilitadores estruturais prévios	65

## Índice de tabelas

Tabela 1. Principais políticas públicas em resposta aos impactos socioeconômicos trazidos pela pandemia	26
Tabela 2. Características gerais AE1, AE2 (AER), AE3 (AE2021).	37
Tabela 3. Evolução das bases de dados utilizadas no Auxílio Emergencial	45
Tabela 4. Comparativo de benefícios Caixa Fácil, PDS e Contas Regulares oferecidas pela CAIXA	49
Tabela 5. Potencial variação de indicadores selecionados (renda média, Gini e pobreza) devido a programas sociais em resposta à COVID-19, diferentes períodos e estudos	61

## Índice de quadros

Quadro 1. Seis dias que mudaram o Brasil: o trâmite legislativo do AE1	20
Quadro 2. A simplicidade de requisição do AE via app e o desafio de manter precarizados e pobres transientes sob o radar da proteção social brasileira no médio e longo prazo.	42
Quadro 3. O uso da Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF) como instrumento de recuperação de valores pagos indevidamente pelo AE em casos de omissão do vínculo de dependência por parte de requerentes	57
Quadro 4. O mistério da redução da segurança alimentar em contexto de aumento da renda média	63

---

# Lista de acrônimos

<b>ACP</b> – Ação Civil Pública	<b>CGU</b> – Controladoria Geral da União
<b>ACT</b> – Acordo de Cooperação Técnica	<b>CIB</b> – Comissões Intergestores Bipartite
<b>AE</b> – Auxílio Emergencial	<b>CIT</b> – Comissões Intergestores Tripartite
<b>AECI</b> – Assessoria de Controle Interno	<b>CNAS</b> – Conselho Nacional de Assistência Social
<b>AGU</b> – Advocacia Geral da União	<b>CNIS</b> – Cadastro Nacional de Informações Sociais
<b>AL</b> – Alagoas	<b>CNJ</b> – Conselho Nacional de Justiça
<b>AM</b> – Amazonas	<b>CNPJ</b> – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
<b>AR</b> – Auxílio Emergencial Residual	<b>CNPq</b> – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>ATPS</b> – Analista Técnico de Políticas Sociais	<b>Congemas</b> – Colegiado Nacional de Gestores Municipais
<b>BA</b> – Bahia	<b>CPF</b> – Cadastro de Pessoa Física
<b>BASA</b> – Banco da Amazônia	<b>Cras</b> – Centros de Referência de Assistência Social
<b>BB</b> – Banco do Brasil	<b>Creas</b> – Centros de Referência Especializado de Assistência Social
<b>BEm</b> – Benefício Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda	<b>DASI</b> – Diretor do Departamento de Atenção à Saúde Indígena
<b>BESE</b> – Benefício Emergencial de Suporte ao Emprego	<b>DD</b> – Diretoria de Desenvolvimento
<b>BNDES</b> – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social	<b>DECAU</b> – Departamento do Cadastro Único
<b>BNMP</b> – Banco Nacional de Monitoramento de Prisões	<b>DEPEN</b> – Departamento Penitenciário Nacional
<b>BPC</b> – Benefício de Prestação Continuada	<b>DFISPR</b> – Departamento de Fomento à Inclusão Social e Produtiva Rural
<b>Cadastro Único</b> – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	<b>DIRPF</b> – Declaração de Imposto sobre a Renda sobre Pessoa Física
<b>CAGED</b> – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	<b>DOC</b> – Documento de Ordem de Crédito
<b>CAIXA</b> – Caixa Econômica Federal	<b>DPF</b> – Polícia Federal do Brasil
<b>Capes</b> – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	<b>DPSB</b> – Departamento de Proteção Social Básica
<b>CF</b> – Caixa Fácil	<b>DPSE</b> – Departamento de Proteção Social Especial
<b>CG</b> – Comitê Gestor	
<b>CGCR</b> – Coordenação-Geral da Central de Relacionamento	
<b>CGOuv</b> – Coordenação-Geral da Ouvidoria	
<b>CGTAI</b> – Coordenação-Geral de Transparência e Acesso à Informação	

**DPU** – Defensoria Pública da União

**DPVAT** – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

**EC** – Emenda Constitucional

**ECP** - Estado de Calamidade Pública

**Eifae** – Estratégia Integrada Contra a Fraude no Auxílio Emergencial

**EPPGG** – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

**ESPIN** – Emergência em Saúde Pública de importância Nacional

**ExtraCad** – público beneficiário do Auxílio Emergencial fora do Cadastro Único

**FA** – Forças Armadas do Brasil

**FAQ** – Frequently asked questions

**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador

**FCDO** – Foreign, Commonwealth & Development Office

**FEBRABAN** – Federação Brasileira de Bancos

**FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FGV** – Fundação Getúlio Vargas

**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social

**Fonseas** – Fórum Nacional de Secretários Estaduais

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**GFIP** – Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

**GO** – Goiás

**GPTE** – Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

**GRU** – Guia de Recolhimento da União

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IDCRAS** – Indicador de Desenvolvimento do CRAS

**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social

**IPAB** – Índice de Preços de Alimentos e Bebidas

**IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**IRPF** – Imposto de Renda da Pessoa Física

**LAI** – Lei de Acesso à Informação

**LGPD** – Lei Geral de Proteção de Dados

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**MC** – Ministério da Cidadania

**MCI** – Marco Civil da Internet

**MDM** – Master Data Management

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**ME** – Ministério da Economia

**MEI** – Microempreendedor individual

**MG** – Minas Gerais

**MJ** – Ministério da Justiça

**MJSP** – Ministério da Justiça de São Paulo

**MMFDH** – Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos

**MP** – Medida Provisória

**MPF** – Ministério Público Federal

**MPV** – Medida Provisória

**MS** – Mato Grosso do Sul

**NIS** – Número de Identificação Social

**NIT** – Número de Registro do Trabalhador

**PASEP** – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PCD** – Pessoa com Deficiência

**PF** – Polícia Federal

**PIS** – Programa de Integração Social

**PL** – Projeto de Lei

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PP** – Partido Progressistas

**PRAIF** – Proteção e Atendimento Integral à Família

**PSD** – Poupança Social Digital

**RAIS** – Relação Anual de Informações Sociais

**RFB** – Receita Federal do Brasil

**RFPC** – Renda familiar mensal per capital

**RFT** – Renda familiar mensal total

**RN** – Rio Grande do Norte

**RS** – Rio Grande do Sul

**SAGI** – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

**SC** – Santa Catarina

**SD** – Seguro Desemprego

**SDG** – Secretaria de Governo Digital

**SE** – Secretaria Executiva

**SECAD** – Secretaria Nacional do Cadastro Único

**SEEU** – Sistema Eletrônico de Execução Unificado

**SENARC** – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

**SGFT** – Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

**SIAPE** – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

**SINIPA** – Sistema Nacional de Passaportes da Polícia Federal

**SIRC** – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

**SISOBI** – Sistema de Informações de Óbito

**SM** – Salário mínimo

**SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social

**SP** – São Paulo

**STI** – Sistema de Tráfego Internacional

**STI** – Subsecretaria de Tecnologia e Informação

**STJ** – Supremo Tribunal de Justiça

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TED** – Transferência Eletrônica Disponível

**TIC** – Tecnologia da Informação e Comunicação

**TJSP** – Tribunal da Justiça de São Paulo

**TRF1** – Tribunal Regional da 1ª Região

**TRF4** – Tribunal Regional da 4ª Região

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral

**UF** – Unidades Federativas

# Sumário Executivo

## Introdução

- O AE foi um dos programas de proteção social emergencial mais céleres, robustos e extensos implementados por países em desenvolvimento.
- Chegando a beneficiar até 55,6% da população entre beneficiários diretos e indiretos, o programa teve impactos melhorando a renda média, prevalência de pobreza e desigualdade medida pelo Gini<sup>1</sup> em comparação aos patamares do imediato pré-pandemia.
- O êxito do programa pode ser atribuído tanto à sua robustez quanto à arquitetura complexa e marcada por inovações, que devem ser analisadas quanto ao seu potencial de integração junto a políticas regulares de proteção social e medidas para incremento da adaptabilidade de sistemas de proteção social no Brasil e em outros países.

## Contexto sócio-epidemiológico

- A pandemia afetou o país num momento em que ainda sofria as consequências socioeconômicas de uma crise fiscal deflagrada em 2014/ 2016, com efeito sobre a deterioração do PIB, dívida pública, desemprego, renda e pobreza.
- Com exceção de sua taxa de vacinação, que registra avanços notáveis desde fins do primeiro semestre de 2021, ao longo de toda a pandemia o Brasil segue entre os países mais afetados considerando-se os principais indicadores epidemiológicos de espalhamento, mortalidade e capacidade de imposição de medidas de isolamento social.
- A despeito desta conjunção estruturalmente desfavorável, o país experimentou melhoria na sua expectativa de recuperação econômica, sendo o AE uma das forças que motivou esta reavaliação de expectativas.

## Enquadramento do AE no contexto de outras políticas em resposta à crise

- O AE teve seu diploma legal aprovado pelo Poder Legislativo em apenas 6 dias, e pôde ser financiado graças à legislação que flexibilizou as regras fiscais do país em virtude da crise causada pela COVID-19.
- Gastos extraordinários para combate à pandemia chegaram a R\$ 541,1 bilhões (equivalente a US\$ 103,46 bilhões e cerca de 1/3 dos gastos regulares feitos pelo Governo Federal em 2020). Foi a assistência social responsável por 63% destes gastos extraordinários, dos quais 87% foram destinados ao AE.

<sup>1</sup> Possíveis conclusões sobre redução da desigualdade exigem ainda mais cautela pois, conforme ilustrado de forma global por Piketty (2013) e com maior foco para o caso brasileiro por Souza (2016), análises de desigualdade com base em pesquisas domiciliares de natureza autodeclaratória tem viés de subreportação por parte dos mais ricos quando comparadas com análises baseadas em dados de imposto de renda. Souza (2016), por exemplo, mostra que mesmo durante a primeira década dos anos 2000, quando estimativas com base na PNAD apontavam para uma redução na desigualdade, a concentração de renda no topo da distribuição foi tamanha que, no agregado, neutralizou o efeito equalizador observado entre os demais extratos da distribuição de renda.



- O AE veda o acúmulo com outras transferências sociais, e é voltado sobretudo para proteger pobres crônicos e transientes não cobertos pelo sistema previdenciários nem pelas garantias trabalhistas do país.
- Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que alcançaram a condição de elegibilidade para o AE automaticamente passaram a receber o benefício do AE ao invés daquele oferecido pelo PBF sempre que esta substituição resultasse mais vantajosa para o beneficiário.
- O AE se eximiu de adotar políticas específicas para pobres idosos e pessoas com deficiência, pois o Benefício Prestação Continuada (BPC) já possui mandato e estrutura específica para cobrir este público, e durante a pandemia suas regras de elegibilidade foram flexibilizadas para facilitar o acesso.
- Também em função de incertezas quanto à continuidade dos atendimentos socioassistenciais prestados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados e municípios, o AE acabou não podendo se valer formalmente dessa estrutura para interlocução entre o programa e seu público-alvo.

## Composição institucional e aspectos gerais

- Lançado em abril de 2020, o Auxílio Emergencial (AE) surgiu com a intenção de mitigar os impactos socioeconômicos causados pela pandemia de COVID-19, sob a expectativa de que a crise teria breve duração.
- Assumindo-se que os efeitos socioeconômicos da pandemia teriam um horizonte temporal limitado, o AE foi originalmente pensado para durar apenas três meses, mas acabou sendo estendido por meio de 3 fases (AE1, AE2 e AE3)<sup>2</sup>, cada qual com regramento distinto. Até o final de setembro de 2021 o Auxílio acumulará 16 meses de operação, com interrupção apenas entre janeiro e março de 2021.
- A implementação do AE foi liderada pelo Ministério da Cidadania (MC) – antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que, desde 2004, surgiu como liderança do Poder Executivo para a agenda de proteção social.
- A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), que historicamente gerencia o processamento de dados trabalhistas e previdenciários, foi responsável pela verificação de elegibilidade do AE.
- A Caixa Econômica Federal (Caixa), banco público comercial com maior capilaridade do Brasil e tradicional agente pagador de transferências sociais do país, foi responsável pelo desenvolvimento de um aplicativo para requerimento do benefício e subsequente pagamento.
- O AE contou ainda com um Comitê Gestor, formado por representantes do alto escalão do MC, com a participação de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), para realizar ajustes em seus procedimentos de seleção e concessão durante a execução do programa.

## Focalização e valores de benefício

- A cada nova etapa o programa foi ficando menos generoso no que se refere ao tamanho da cobertura e valor do benefício oferecido, bem como em função da rigidez dos

<sup>2</sup> Formalmente, o que designamos aqui como AE1 foi chamado de Auxílio Emergencial (AE). Já o que designamos AE2 teve o nome formal de Auxílio Emergencial Residual (AER). E o que chamamos de AE3 refere-se o programa formalmente intitulado Auxílio Emergencial 2021 (AE21). Durante o texto, porém, sempre que usarmos a designação AE estaremos nos referindo às três etapas do programa de forma genérica.

procedimentos utilizados para a seleção dos beneficiários e a manutenção de pagamentos. Esta tendência revela também o desafio de se descontinuar um programa que se tornou central para a manutenção do bem-estar social.

- O AE1 garantiu cinco parcelas de R\$600 (US\$ 114,72) para até dois adultos por família (com pagamento de valor dobrado para mães-solteiras). Já o AE2 reduziu o valor do benefício individual em 50% e impediu o pagamento de valor dobrado para mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças em famílias com 2 beneficiários. Além disso, o AE2 introduziu uma regra de permanência com base em reavaliação mensal de elegibilidade. O AE3, por sua vez, limitou o benefício a uma pessoa por família, reduziu o valor do benefício mensal para R\$250 (US\$ 47,80), com adicional de R\$125 (US\$ 23,90) para mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças e redução de R\$100 (US\$ 19,12) para membros de famílias unifamiliares sem crianças. Adicionalmente, tornou o critério de renda mais restritivo, exigindo que tanto a Renda Familiar Per Capita (RFPC) quanto a Renda Familiar Total (RFT) estivessem abaixo dos limites de renda do programa (respectivamente, R\$522,50 e R\$3.315,00 por mês, equivalente a US\$ 99,90 e US\$ 633,84).
- Ao longo do programa os protocolos para verificação de elegibilidade foram ficando mais robustos: no início, a verificação era feita junto a 17 registros administrativos; ao final, chegou a incluir mais de 40 bases de dados. Em alguns casos a complexificação do processo de seleção e manutenção do pagamento introduziu viés de exclusão devido à utilização de registros e preditores de elegibilidade marcados por ambiguidade.
- A janela de requerimento do AE1 operou entre 2 de abril e 2 de julho de 2020, tendo analisado neste período 134 milhões de requerimentos (77 milhões destes referentes a pessoas com registro prévio no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Cadastro Único).
- Dos 57,2 milhões de candidaturas ao programa realizadas via aplicativo, 38,2 milhões foram consideradas elegíveis. Do total de 33,1 milhões de indivíduos inscritos no Cadastro Único porém não beneficiários do PBF, 10,5 milhões foram automaticamente considerados elegíveis ao AE. Dos 43,7 milhões de indivíduos inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF, 19,5 milhões foram automaticamente considerados elegíveis ao AE.
- Embora não haja ainda dados oficiais do número de famílias cobertas pelo AE desagregadas para todos os grupos de beneficiários, há indícios de que o público PBF, que chegou a ter 95% de suas famílias com pelo menos um beneficiário do AE, tenha sido aquele em que mais famílias se beneficiaram do programa, ainda que de forma indireta.
- A grande diferença entre taxas de cobertura expressas segundo diferentes unidades de análise (família ou indivíduo) reflete uma dualidade própria do AE, cujo benefício, embora beneficie a família como um todo, tem titularidade individual e limitada a um número máximo de beneficiários diretos por família.
- Apenas pessoas que estavam recebendo o AE1 em dezembro de 2020 foram elegíveis ao AE2 e AE3.

## Canais de acesso ao programa

- De maneira geral, o AE dispôs de 3 canais de entrada: a) seleção automática de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que receberiam um benefício mais vantajoso por meio do AE; b) seleção automática de pessoas registradas no maior registro administrativo de programas sociais brasileiros (o Cadastro Único - CadÚnico) mas não beneficiárias do PBF; c) seleção passiva a partir de requerimentos feitos via app desenvolvido pela CAIXA para este propósito e que ensejou a criação de um novo cadastro temporário, o ExtraCad.

- A confiança na cobertura de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) pelo Cadastro Único eximiu o AE de desenvolver estratégia própria de busca ativa para a maioria destes grupos, incluindo-se indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. Destes grupos, apenas moradores de rua tiveram, por um breve período e sem muita adesão, a possibilidade de realizar o cadastramento assistido junto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios).
- Por conveniência operacional, o AE trabalhou apenas com um extrato estático do Cadastro Único datado de 2 de abril de 2020, assumindo um subsequente risco de erro de exclusão em virtude de mudanças na composição familiar e renda familiar não refletidas no extrato daquela data. Pessoas nessa situação poderiam fazer o requerimento via aplicativo, desde que declarassem a mesma composição familiar de seu registro do Cadastro Único. O algoritmo porém não daria acesso a pessoas cuja composição familiar no Cadastro Único indicasse já pertencer a famílias com o máximo de beneficiários permitidos, de acordo com cada etapa do programa.
- O requerimento via aplicativo foi utilizado por pouco mais de 50% dos beneficiários do programa, representando uma inovação pioneira na política social brasileira. Ele, porém, expôs indivíduos a vieses de exclusão dada a exclusividade desse meio para a requisição por parte de pessoas não previamente registradas no Cadastro Único.
- A limitação do requerimento por vias digitais por parte de pessoas não previamente registradas no Cadastro Único está relacionada à opção de não se incluir na operação do AE um tradicional parceiro de programas sociais federais na interlocução com a população no nível municipal, o SUAS.
- Embora essa exclusão tenha sido motivada por uma inicial paralização nos serviços do SUAS com o advento da pandemia, a instituição logo retomou suas atividades e sua exclusão da operacionalização do AE, portanto, parece ter decorrido da incapacidade de se acordar os termos da participação da forma célere.

## Processo de seleção

- De forma distinta do que ocorre com programas sociais de transferência de renda regulares como o Bolsa Família, a verificação de elegibilidade do AE foi integralmente determinada pelo cruzamento de registros administrativos, que alcançou um grau de interoperabilidade e complexidade nunca antes visto num programa social brasileiro.
- Aproveitando-se da arquitetura do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para análise de dados previdenciários e trabalhistas, os mais de 40 registros administrativos utilizados pelo AE foram organizados numa Base Analítica, na qual os registros próprios do CNIS eram interligados por meio de um Gerenciador de Dados Mestre (MDM). Este auxiliava a Base Analítica a fazer a escolha inteligente dos registros com preditores mais adequados para cada verificação de elegibilidade realizada pelo Motor de Busca do programa.

## Sistema de pagamento

- Para pagamento dos benefícios, a CAIXA disseminou, sem custo aos beneficiários, uma nova modalidade de conta bancária (a Poupança Social Digital - PSD) com possibilidades de operações bancárias digitais (e sem necessidade de cartão físico).

- O público advindo do PBF teve sua rotina de pagamento mantida conforme a prática tradicional do PBF, mas os demais beneficiados tinham de observar um intervalo entre o crédito dos benefícios em suas contas bancárias (que permitia apenas realização de operações digitais) e o direito de saque dos valores em espécie.
- O incentivo do programa à realização de operações digitais (como forma de se evitar aglomerações de pessoas) se beneficiou ainda de uma nova modalidade de transferências imediatas e sem custos operacionais: o PIX. Introduzido no país em novembro de 2020, o PIX passou a ser utilizado como forma de pagamento largamente aceita por comerciantes.
- A experiência exitosa da PSD no pagamento do AE levou à adoção da ferramenta por outras transferências sociais, acarretando numa cobertura de mais de 100 milhões de pessoas em 9 meses.

## Canais passivos e ativos de comunicação

- Os canais passivos de comunicação com a sociedade (leia-se, Centrais de Relacionamento; Serviços de Ouvidoria; e unidades para provisão de acesso à informação) exigiram esforço constante entre MC, CAIXA e Dataprev para delimitar temáticas de responsabilidade de cada ente, bem como atualizar a matriz lógica do programa no ritmo das alterações que ocorriam durante sua implementação.
- Como forma de mitigar a saturação dos canais tradicionais de comunicação passiva, desenvolveram-se soluções digitais como processamento e resposta de e-mails por inteligência artificial, disponibilização de chatbots e inclusão de gravações instrutivas para chamadas telefônicas aguardando a disponibilização do atendimento por seres humanos.

## Gestão de queixas, depuração de erros e fraudes e recuperação de valores

- O AE disponibilizou um mecanismo de contestação automática via site e aplicativo de requerimento do programa, capaz de depurar pequenos erros de temporalidade nos registros administrativos usados para arbitrar elegibilidade.
- Para o AE1 e o AE2, estabeleceu-se um canal de contestação extra-judicial junto à Defensoria Pública da União (DPU, que oferece orientação e defesa jurídica gratuita a pessoas de baixa renda). A contestação permitia realizar a sobreposição de informação administrativa mediante prova documental analisada presencialmente pelos defensores em hipóteses previamente estabelecidas na legislação do programa. A parceria, no entanto, foi encerrada antes do AE3 dada a limitada cobertura do serviço.
- A incapacidade do AE em resolver satisfatoriamente todas as contestações levou a um pico de mais de 225 mil processos judiciais individuais entre abril e julho de 2020, e a mais de 60 Ações Cíveis Públicas (ACPs) que, embora majoritariamente indeferidas, levaram ao aprimoramento de alguns aspectos do programa.
- OAE estabeleceu meios de recuperação de valores: articulando-se com órgãos investigativos para desbaratar fraudes organizadas; oferecendo incentivos comportamentais para devolução voluntária de recursos recebidos indevidamente; e, em alguns casos, viabilizando a cobrança de valores pagos indevidamente como exigência para realização da Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF).

## Perfil de cobertura do programa

- Todas as etapas do AE possuem um perfil de cobertura em que predomina o grupo ExtraCad em números absolutos do total de beneficiários, seguido pelo público Cadastro Único PBF e não-PBF, respectivamente.
- Todas as etapas cobriram principalmente a população em idade ativa (sobretudo aqueles com idade entre 25 e 34 anos), com maior prevalência de mulheres puxada principalmente pelos grupos Cadastro Único PBF e não-PBF.
- De 2020 para 2021, o AE reduziu sua taxa de cobertura direta em mais de 40% sem, no entanto, experimentar grandes mudanças no perfil distributivo desta cobertura.
- O programa chegou a todos os 5.570 municípios brasileiros e, embora tenha havido heterogeneidade, sua cobertura relativa ficou em cerca de 32%, com desvio padrão médio de 7 p.p.
- A maior cobertura absoluta do programa ocorre nas regiões Sudeste e Nordeste, ao passo que a maior cobertura relativa ocorre nas regiões Nordeste e Norte.

## Adequabilidade do benefício e estimativas de impacto do programa

- Comparado com respostas implementadas por outros países em desenvolvimento, o AE se destacou pela generosidade de sua cobertura e valor do benefício, pela sua eficácia, celeridade na implementação e pela própria duração do programa.
- O benefício do AE também foi generoso em relação a referenciais nacionais. O AE1, por exemplo, oferecia benefício mensal cerca de três vezes maior que o do PBF, e equivalente a 2/3 da renda média mensal do trabalho auferida por seus beneficiários em anos anteriores. Este valor representa ainda cerca de 50% do salário-mínimo nacional e aproximadamente metade do valor médio recebido pelos beneficiários do Seguro-Desemprego.
- Embora os dados disponíveis até o momento não sejam suficientes para uma estimativa categórica dos impactos do programa, ao assumir boa focalização, a literatura converge na avaliação de que houve impacto na melhoria da renda, e na redução da taxa de pobreza e da desigualdade medida pelo Gini, mesmo considerando-se a etapa menos generosa do programa e tomando por base os parâmetros do imediato pré-pandemia.
- É preocupante que, mesmo com a possível melhoria nas condições de renda, há indícios de que a insegurança alimentar no país possa ter aumentado mesmo durante a operação do programa.

## Principais inovações trazidas pelo AE e reflexões sobre seu uso futuro no Brasil (e em outros contextos)

- O AE trouxe pelo menos 20 inovações operacionais nunca utilizadas num programa assistencial brasileiro.
- Muitas destas inovações dependem de facilitadores estruturais prévios não necessariamente disponíveis em outros países, mas outras tantas foram fruto de esforços tempestivos que, no limite, poderiam ser adaptados de forma célere em outros contextos.
- Inovações do AE de adoção potencialmente mais célere mesmo em outros contextos concentram-se na etapa de realização dos pagamentos. Por outro lado, há uma expectativa mais heterogênea no caso das medidas para administração do programa, ao passo que as medidas para análise de demanda e seleção de beneficiários são tributárias de legados históricos da proteção social brasileira.

## Considerações finais

- O AE é uma das mais vigorosas respostas internacionais à COVID-19 e foi carro chefe das respostas sociais brasileiras à crise socioeconômica em decorrência da pandemia. Estimativas, assumindo boa focalização do programa, sugerem que ele garantiu a melhoria da renda e a redução da pobreza e desigualdade comparado com o imediato pré-crise. Estes possíveis efeitos devem-se tanto ao volume de recursos quanto à bem desenhada arquitetura do programa.
- Soluções de TI e uso de Big Data devem se integrar mais a procedimentos e atores tradicionais da assistência social, sendo interessante que haja protocolos de crise que viabilizem o envolvimento de órgãos federativos ou subnacionais em ações emergenciais futuras.
- Na esfera administrativa seria interessante que órgãos de controladoria balanceassem o combate a erros de inclusão com medidas para depurar também erros de exclusão e promover outros interesses de beneficiários do programa.
- Medidas de controle excessivo, como a revalidação mensal para manutenção do pagamento, limitação da janela de requerimento ao programa e uso de extratos estáticos de registros para determinação de composição familiar, talvez não sejam a opção mais recomendada para lidar com crises de efeito continuado em que a deterioração das condições de vida se estenda por longos períodos de tempo. Nestas situações, a previsibilidade e continuidade do benefício tendem a ter relevância parecida com aquela que ocupa na teoria da mudança que informa programas regulares de combate à pobreza crônica.
- A apuração da renda com base na DIRPF de anos anteriores também não é ideal no contexto de um choque covariado<sup>3</sup>, que é justamente caracterizado por uma mudança abrupta capaz de colocar em situação de vulnerabilidade pessoas que regularmente (e antes do choque) não estavam nesta situação. Sendo assim, a renda do ano anterior de candidatos ao programa diz muito pouco sobre sua situação atual de renda no momento de implementação da iniciativa.
- Além de garantidor do bem-estar socioeconômico da população durante a pandemia, o AE foi laboratório que propiciou profundo aprendizado institucional. Seus gargalos foram secundários diante da eficiência com que objetivos primários foram alcançados, e em larga medida decorreram da falsa premissa de que o programa duraria apenas (mais) alguns meses.
- Para o futuro seria desejável que a estrutura regular de proteção social brasileira incorporasse mais elementos de adaptabilidade e resposta a choques, de forma a reduzir o efeito de falsas percepções sobre a extensão de novas crises no desenho de suas respostas. Esforços nesse sentido também podem fortalecer um sistema de proteção social mais adaptativo capaz de garantir a devida resposta a crises menos dramáticas que a atual, em que porventura o governo não tenha condições de produzir uma resposta *ad hoc* da forma célere e eficiente como se viu no enfrentamento à atual crise.

<sup>3</sup> Gosh et al (2008) definem choques covariados como sendo aqueles eventos que trazem incerteza quanto ao seu desenrolar, duração e desfecho e que afetam muitos ou todos os membros de um grupo ou comunidade, como no caso de secas, terremotos e crises macroeconômicas.



# 1. Introdução

**Embora tenha sido um dos países mais afetados pelos efeitos epidemiológicos da COVID-19, o Auxílio Emergencial (AE) figurou como forte resposta da proteção social voltada para pobres crônicos e transientes não cobertos pelo sistema previdenciário e pelas garantias trabalhistas do país.** A assistência social brasileira, historicamente tributária de cerca de 1,5% do PIB (World Bank 2021a), recebeu cerca de 5% do PIB em 2020, 87% dos quais foram destinados ao AE (GoB, CGU 2021b). A iniciativa consistiu num programa de transferência de renda temporária e não condicionada, concebido de forma ad hoc para beneficiar adultos (ou mães adolescentes) sem vínculo de emprego formal ativo, trabalhadores informais e microempreendedores individuais com renda domiciliar per capita (RFPC) de até meio salário-mínimo (R\$522,50 ou US\$ 99,90) e/ou renda familiar total (RFT) de até 3 salários mínimos (R\$3.315,00 ou US\$ 633,84). Adicionalmente, o programa foi limitado a pessoas cuja renda declarada na Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF) do ano fiscal anterior não ultrapassasse R\$ 28.559,70 (US\$ 5.460,74), e que não recebessem benefícios previdenciários e/ou trabalhistas. O programa também era restrito a pessoas que não recebessem outros programas sociais do Governo Federal, exceção feita para o caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), os quais automaticamente passaram a receber o benefício do AE sempre que este se mostrasse mais generoso. Além dos beneficiários advindos do PBF, o AE também realizou a inclusão automática dos elegíveis que estivessem inscritos no Cadastro Único até 2 de abril de 2020, e que porém não fossem beneficiários do PBF. O programa beneficiou, ainda, pessoas elegíveis que requisitaram acesso por meio de *app* desenvolvido para este propósito (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; Bartholo et al. 2020).

**O AE foi um dos programas de proteção social emergencial mais céleres, robustos e duradouros dentre os países em desenvolvimento, em alguns momentos chegou a beneficiar até 55,6% da população entre beneficiários diretos e indiretos, e teve possíveis efeitos na melhoria da renda, prevalência de pobreza e desigualdade mesmo considerando-se os patamares do imediato pré-crise.** Conforme indicado em estudo que compara as respostas da proteção social ao COVID-19 mundo afora, o AE1 cobriu mais de 68 milhões de beneficiários, e figura como a quinta resposta com maior cobertura absoluta de beneficiários do mundo. Em estudo que compara mais de 1.400 respostas de proteção social à crise da COVID-19, cobrindo um total de 215 países, Gentilini, Almenfi e Dale (2020) destacam que o benefício do AE, quando comparado com o benefício médio do PBF, representou a quarta maior expansão vertical de um programa social. O estudo comparativo ainda destaca que a diferença entre público almejado e público efetivamente coberto pelo AE1 e AE2 foi marginal, da ordem de 5 p.p. Outro artigo comparativo sobre a tempestividade de respostas à COVID-19, que abarca 53 países e um total de 85 iniciativas, indica ainda que o AE1 foi a sexta resposta mais rápida do mundo, com os primeiros benefícios sendo pagos apenas 27 dias após a primeira medida de isolamento social ter sido anunciada (Beazley, Marzi, e Steller 2021). Embora ainda não haja consenso sobre a ordem de magnitude de seus efeitos, tudo indica que até a etapa menos generosa do programa pode ter tido um efeito na melhoria da

renda média, redução da e pobreza e até mesmo melhoria do Índice de Gini<sup>4</sup> se comparados com a situação no imediato pré-pandemia (Cereda, Rubião, e Sousa 2020; Lara Ibarra 2021a; 2021b; Gonzales e Oliveira 2021; Gonzales e Barreira 2020). Estes efeitos possivelmente não são apenas fruto do volume bruto de recursos investidos, mas também de acertadas decisões quanto ao desenho do programa.



## QUADRO 1.

### Seis dias que mudaram o Brasil: o trâmite legislativo do AE1

O desenho do AE1 não decorreu de ato monocrático do Poder Executivo Federal posto que teve de ser aprovado por meio de lei específica apreciada pelo Poder Legislativo. O trâmite legislativo foi notavelmente célere, embora marcado por disputas que afetaram significativamente o desenho final do programa.

Uma proposta de lei inteiramente nova teria de tramitar por diversas comissões nas duas casas legislativas<sup>1</sup>, o que certamente levaria bastante tempo. Em casos de urgência, é comum no Brasil que, ao invés de se peticionar nova proposta de lei, solicite-se a inclusão de conteúdo adicional em propostas de lei já avançadas no trâmite legislativo, desde que, é claro, as lideranças do Legislativo entendam que tais adições não exijam nova apreciação em comissões onde a proposta já fora apreciada e aprovada.

No caso do AE, esta “carona legislativa” foi viabilizada pela edição feita em 25 de março de 2020 pelo Deputado Marcelo Aro (PP-MG), quem assumiu a relatoria de proposta de lei que tramitava desde 2017 (PL 9236/2017). A proposta original da PL 9236/2017 visava modificar a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993) para flexibilizar critérios de caracterização de vulnerabilidade e critérios de

seleção do BPC. Em 19 de novembro de 2019, o PL 9236/2017 fora aprovado pela última das 3 comissões pelas quais deveria tramitar, restando pendente apenas sua aprovação no Plenário das duas casas do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal). A relatoria do Deputado Marcelo Aro (PP-MG), a partir de 25 de março, portanto, se encarregou de editar o texto do PL 9236/2017 para adicionar à moção original as regras que disciplinaram o AE. Nesta mesma data o Presidente da Câmara aprovou regime de urgência para apreciação da proposta pelo Plenário, o que culminou na aprovação de um texto que já no dia 27 fora submetido ao Senado Federal, onde passou a tramitar como PL 1066/2020. Aprovado em regime de urgência no dia 30 de março e, subsequentemente, o PL foi sancionado como Lei pelo Presidente da República (Lei 13982/2020) neste mesmo dia. Embora o rito legislativo ainda exigisse nova oportunidade de veto a cláusulas específicas pelo Congresso Nacional (que ocorreu em 2 de abril) e subsequentes ajustes finais pela edição de Decreto presidencial (que ocorreu em 7 de abril pelo Decreto 10.316/2020), em 30 de março as características principais e premissas legais para implementação do programa já estavam asseguradas.

1 O Brasil é um país bicameral, ou seja, o Poder Legislativo é dividido em duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Fonte: Elaboração dos autores com base no registro das legislações e trâmites parlamentares citados.

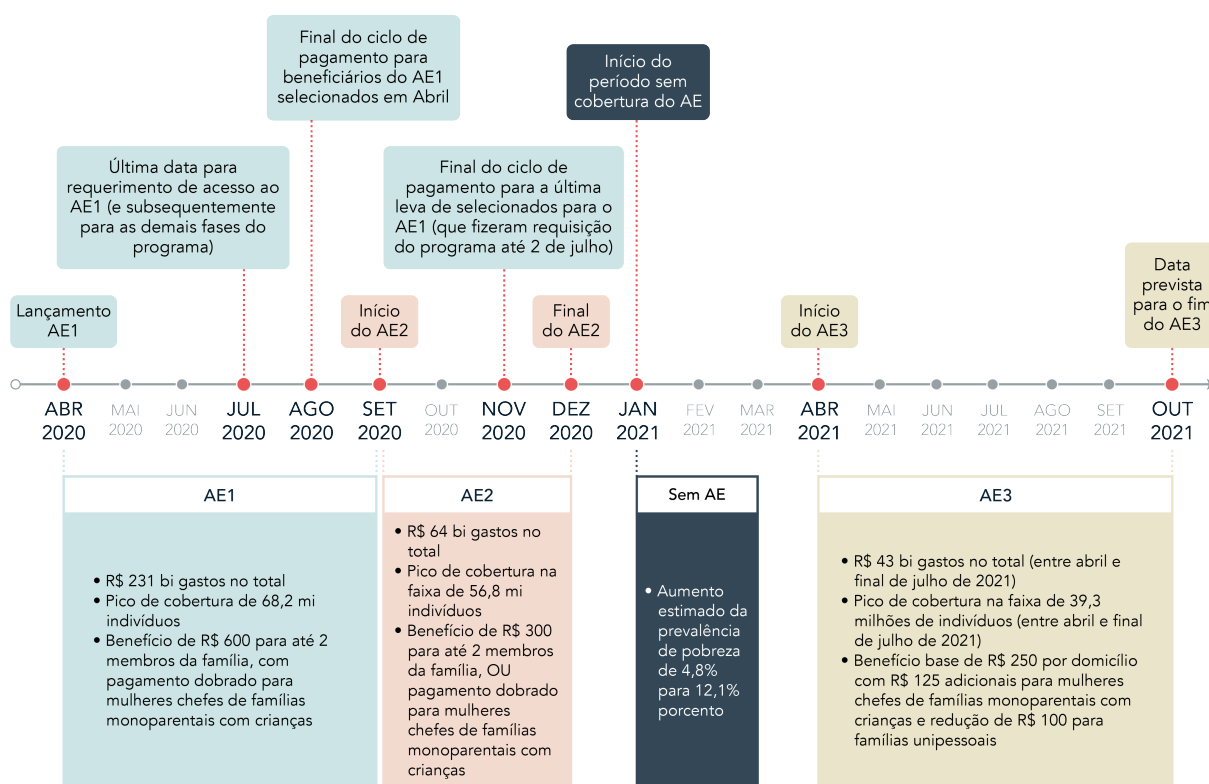
**O AE surgiu com a intenção de ser um programa temporário, mas acabou sendo reeditado em 3 versões que compartilham uma mesma estrutura operacional, muito embora cada qual tenha diferenças significativas em seu regramento e procedimentos.** Aprovada como lei pelo Congresso Nacional em 30 de março de 2020 (Lei nº 13.982/2020) e regulamentada por decreto presidencial de 2 de abril do mesmo ano (Decreto nº 10.316/2020), a primeira versão do Auxílio Emergencial (AE1) oferecia um benefício base de R\$ 600 por mês (US\$ 114,72), e realizou seu primeiro pagamento já no dia 8 de abril de 2020 (Figura 1). Inicialmente pensado

4 Ver nota no. 2.



para durar 3 meses, de abril a junho, o AE1 estendeu-se por mais 2 meses, até agosto de 2020. Entre setembro e dezembro de 2020 uma nova fase do programa (Auxílio Emergencial Residual, AER ou AE2) foi lançada pela MP nº 1.000 de 2 de setembro de 2020 e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.488 de 16 de setembro de 2020. O AE2 trouxe modificações na regra de elegibilidade e uma redução drástica de 50% no valor do benefício, e introduziu a regra de reavaliação mensal da elegibilidade para permanência no programa. Entre janeiro e março de 2021 a iniciativa foi descontinuada. Com o recrudescimento da crise em virtude da segunda onda da pandemia, em abril de 2021 lançou-se o AE3 (ou Auxílio Emergencial 2021, AE2021) por meio das MP nº 1.037, 1.038 e 1.039 de 18 de março de 2021, e subsequente regulamentação pelo Decreto nº 10.661 de 26 de março de 2021. Com duração prevista de 4 meses (já expandida por mais 3 meses), o AE3 oferece benefício base de R\$ 250, (US\$ 47,80) com adicional de R\$ 125 (US\$ 23,90) para mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças e redução de R\$ 100 (US\$ 19,12) para o caso de beneficiários vivendo em famílias unipessoais sem crianças (Ibid).

**Figura 1. Linha do tempo das três etapas do AE e as principais características de cada uma**



Fonte: Elaboração dos autores a partir de (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; Bartholo et al. 2020; Valor Econômico/ Valor Data 2021; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k).

Nota: Pagamentos determinados pela via judicial podem ter ocorrido posteriormente ao período de referência indicado aqui para cada etapa do programa.

**Com o objetivo de catalogar e analisar as inovações levadas a cabo pelo AE, o FCDO financiou uma agenda de pesquisa desenvolvida pelo Banco Mundial, intitulada “Documentando aprendizados com a experiência do Auxílio Emergencial”.** Esta Summary Note resume os principais achados da pesquisa, sistematizando e discutindo as principais características do programa em cada uma de suas principais etapas operacionais. Além desta Summary Note, o projeto “Documentando aprendizados com a experiência do Auxílio Emergencial” também inclui a elaboração das seguintes Notas Técnicas, que resultaram da

expressão de interesses por parte do FCDO, governo brasileiro e gestores de políticas sociais em países africanos que participaram da Mini-Cop em 22 de junho de 2021.

- **Nota Técnica 1:** Validação dos critérios de elegibilidade, seleção de beneficiários e cruzamentos de bancos de dados no âmbito do Auxílio Emergencial
- **Nota Técnica 2:** O sistema de pagamento utilizado pelo Auxílio Emergencial, a introdução da Poupança Social Digital e a bancarização de mais de 100 milhões de pessoas em 9 meses.
- **Nota Técnica 3:** Vantagens e desafios de se implementar políticas sociais emergenciais num arranjo descentralizado: reflexões sobre o Auxílio Emergencial no Brasil.
- **Nota Técnica 4:** Medidas específicas para a inclusão e adequabilidade do AE a grupos vulneráveis

**Para a elaboração desta agenda de pesquisa foram consultadas 585 referências bibliográficas identificadas segundo triagem própria dos autores e sugestões de leituras recomendadas ao longo de 36 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 08 de abril e 30 de julho de 2021<sup>5</sup>.** A escolha de grupos e pontos focais que foram entrevistados para este estudo foi resultado de uma triagem inicial feita pelos autores com expansão da amostra segundo metodologia bola de neve, em que pessoas já entrevistadas nos sugeriam outras pessoas e instituições que poderiam ser entrevistadas. Neste processo, as sugestões feitas pela equipe da SECAD e, particularmente, pela então Secretária Nilza Yamazaki e pela Coordenadora-Geral de Gestão e Processos de Cadastramento, Ana Gabriela Sambiase, foram fundamentais.

Estas entrevistas permitiram dialogar com 66 pessoas envolvidas com a operações e/ou gestão do programa, advindas de 11 diferentes instituições (e 7 diferentes unidades dentro do MC). Uma ausência notável em nossa lista de entrevistas foi a de instituições que representem o SUAS, que declinaram nossos convites com a justificativa de não terem sido envolvidos formalmente no desenho nem na operação do AE.

Ademais, a equipe técnica que produziu esta nota manteve diálogo constante com gestores de projeto e especialistas do FCDO ao longo da elaboração do texto, e participou da Mini-CoP com gestores de programas sociais de países africanos, realizada em 22 de junho de 2021, para identificar temas de maior interesse deste público de forma a garantir sua abordagem neste texto e nas Notas Técnicas.

---

<sup>5</sup> 175 das principais referências utilizadas na elaboração desta agenda de pesquisa encontram-se disponíveis na biblioteca online do projeto pelo link: [https://www.zotero.org/groups/4504692/auxlio\\_emergencial\\_library\\_for\\_public\\_access\\_world\\_bank\\_project/library](https://www.zotero.org/groups/4504692/auxlio_emergencial_library_for_public_access_world_bank_project/library).

## 2. Contexto sócio-epidemiológico

**Assim como no resto do mundo, no Brasil a pandemia da COVID-19 foi gatilho de uma crise sem precedentes, com efeito sobre a saúde da população e, também, sobre o seu bem-estar socioeconômico.** Com o primeiro caso registrado em 26 de fevereiro de 2020, o Brasil protagonizou uma das trajetórias mais dramáticas no que se refere ao espalhamento da doença e sua subsequente mortalidade. Tendo adotado políticas de restrição de mobilidade (*stringency index*) com score médio de 65% (com picos de 80% observados apenas em abril de 2020), desde o começo da pandemia o país figurou entre os mais afetados entre seus pares no que se refere ao acumulado de casos e mortes, tanto em termos absolutos quanto relativos. O país enfrentou um alívio em sua primeira onda do surto epidemiológico em novembro de 2020, mas em menos de um mês iniciou-se um segundo ciclo, ainda mais infeccioso que o primeiro, que manteve tendência de alta até 24 de junho de 2021. Com o advento da vacina e o início de imunização da população a partir de janeiro de 2021, a situação do país vem se desagravando pouco a pouco. Mesmo com 45% da população já imunizada com pelo menos a primeira dose da vacina em fins de julho de 2021, o país ainda permanecia entre os mais afetados do mundo em termos de médias móveis semanais de novos casos e mortes confirmadas (Figura 2).

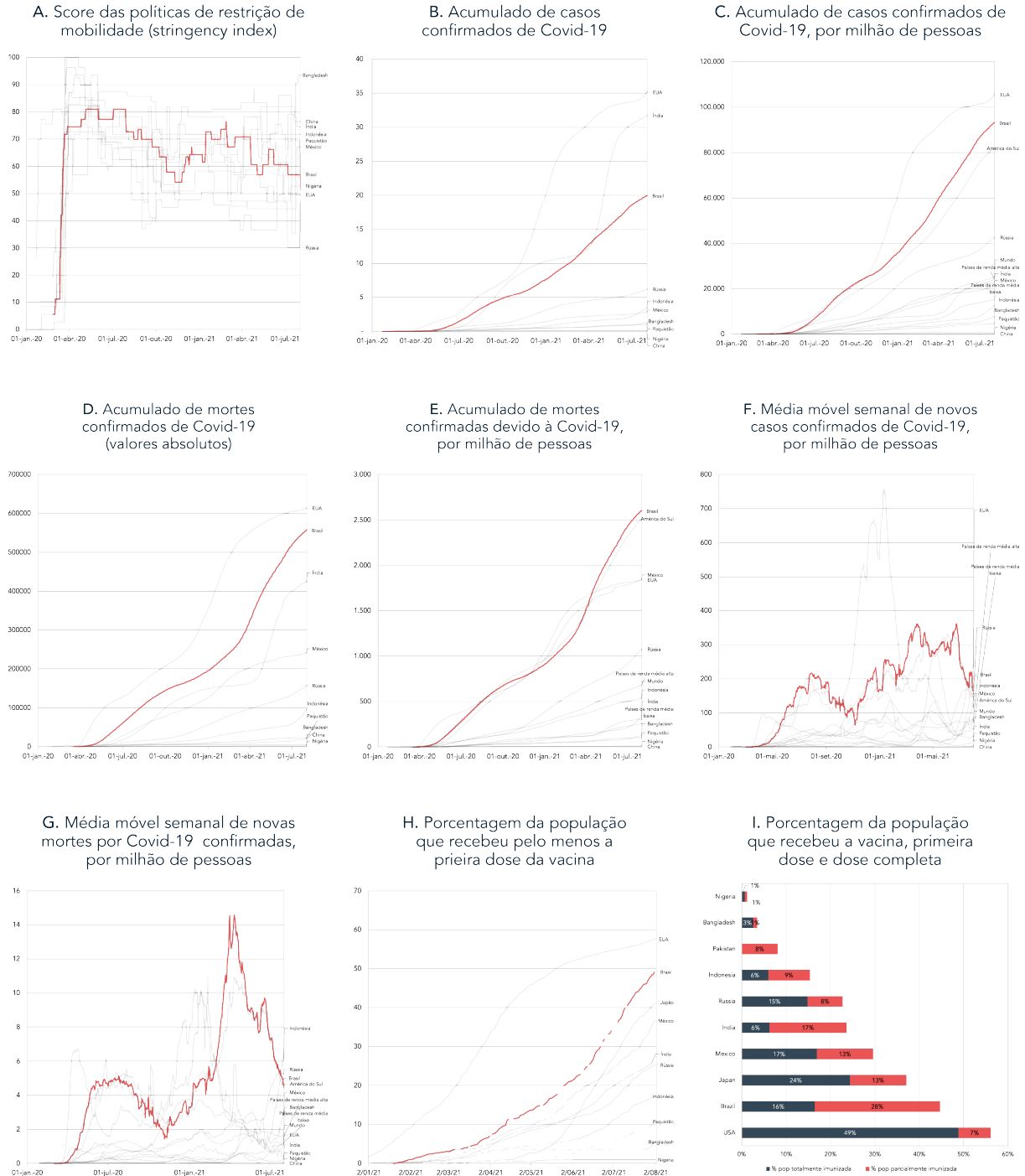
**A pandemia chegou o Brasil num momento de extrema fragilidade econômica, ainda consequência da crise fiscal deflagrada em 2014-2016.** Conforme ilustrado na Figura 3, a Dívida Pública Bruta do Governo Geral (DPGG) fechou 2014 em 62,3% e chegou a 87,7% em dezembro de 2019 (IMF 2021a). A extrema pobreza<sup>6</sup>, que em 2015 tinha prevalência de 2,7%, cresceu de forma contínua alcançando o patamar de 4,6% ao final de 2019. O desemprego, que em 2014 era de 6,7%, chegou a alcançar o pico histórico de 12,8% em 2017, tendo caído para 11,9% ao final de 2019 (World Bank 2021d).

**A despeito da combinação catastrófica de crise fiscal combinada com crise epidemiológica, as expectativas de recuperação para o Brasil vêm gradativamente melhorando, e é possível que o Auxílio Emergencial e outras respostas da proteção social sejam indutores desse processo.** Em tendência de queda desde 2013, o PIB do país ensaiou discreta recuperação entre 2016 e 2019, mas registrou queda de 4% em 2020 devido, também, aos impactos da pandemia. As expectativas de janeiro de 2020 do Banco Mundial referente aos efeitos da pandemia para o Brasil neste ano foram inicialmente catastróficas, estimando uma retração de 8%. Na revisão de junho de 2020, no entanto, a expectativa foi ajustada para retração de 4,5%, mais próxima portanto do quede de fato se observou. A estimativa mais recente do Banco Mundial (2021d) para 2021, por sua vez, aponta para um crescimento esperado de 4,5%. Conforme será discutido no Capítulo 12, o AE provavelmente figura dentre os motores desta possível recuperação econômica do país, posto que a iniciativa, que chegou a beneficiar 55,6% da população entre beneficiários diretos e indiretos, pode ter promovido um aumento da renda média de seus beneficiários mesmo considerando-se os parâmetros pré-pandemia.

<sup>6</sup> Considerando-se a linha de UDS 1,90 2011 por dia e a Paridade Poder de Compra de 2011.

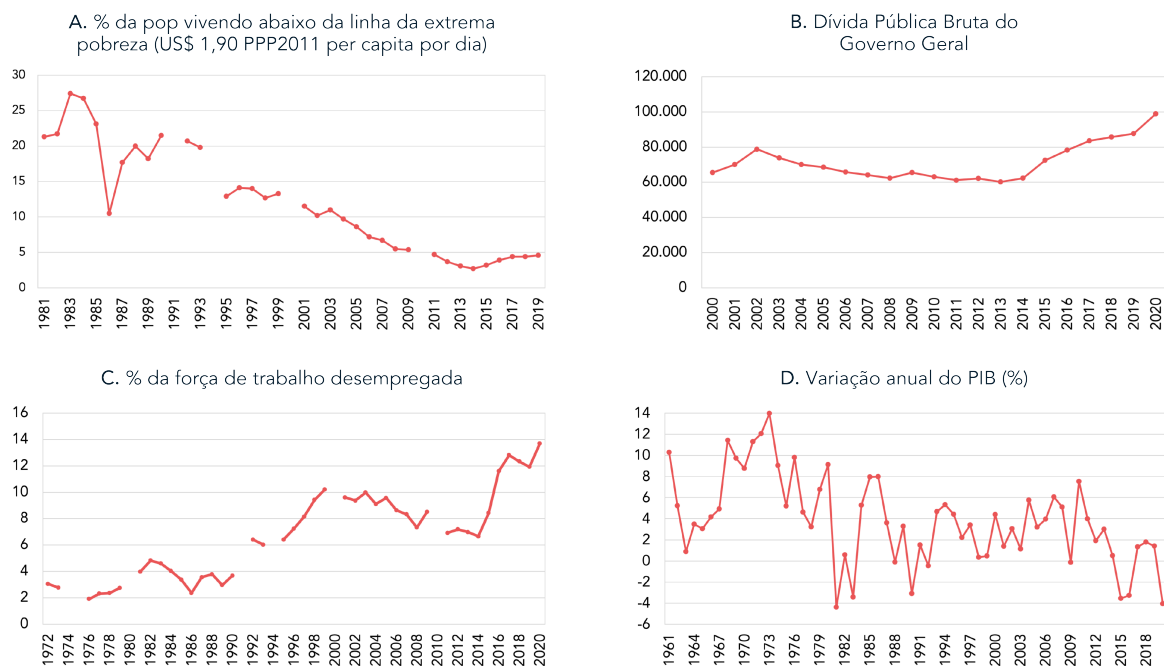
## Figura 2. Indicadores epidemiológicos da pandemia do COVID-19 no Brasil e outros países selecionados

Casos acumulados, mortes (valores absolutos e relativos), % da pop. vacinada (parcial e completamente) e índice de rigor das medidas de isolamento social (stringency index).



Fonte: (Ourworldindata 2021). Nota: Como medida de comparação, os gráficos incluem os 10 países mais populosos do mundo e, quando relevante, as médias globais, da América do Sul, de países de renda média baixa e renda média alta.

**Figura 3. Indicadores socioeconômicos, extrema pobreza, dívida pública, taxa de desemprego e variação do PIB**



Fonte: Elaboração dos autores com base em IMF (2021a) para o gráfico b) e World Bank (2021d) para os demais.

### 3. Enquadramento do AE no contexto de outras políticas em resposta à crise

Para além das respostas no âmbito da saúde (incluindo-se a flexibilização de regras comerciais e alfandegárias para disponibilização de insumos), as políticas para proteção do bem-estar socioeconômico da população durante a pandemia podem ser classificadas segundo 5 grandes grupos conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1. Principais políticas públicas em resposta aos impactos socioeconômicos trazidos pela pandemia

Grupo de medidas	Programas e ações
Preservação de serviços estratégicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atendimento remoto.</li><li>• Suspensão de exigências e processos presenciais.</li><li>• Compra simplificada de EPIs.</li><li>• Suspensão da obrigatoriedade dos processos de atualização e averiguação do Cadastro Único por meio da Portaria nº 335/GM/MC, de 20 de março de 2020 e, posteriormente, pela Portaria nº 443/GM/MC de 17 de julho de 2020, Portaria nº 591/GM/MC de 15 de janeiro de 2021 e Portaria nº 624/GM/MC, de 31 de março de 2021, vigente até setembro de 2021. Atualmente está sendo editada nova portaria para manter prorrogados esses processos até janeiro de 2022.</li><li>• Autorização para atendimento do Cadastro Único de forma remota, por meio de telefone ou outro meio digital, por meio da Portaria nº 337/GM/MC, de 24 de março de 2021, com procedimentos disciplinados pela Instrução Operacional nº. 4 desta mesma data.</li><li>• Suspensão do monitoramento de condicionalidades do Bolsa Família.</li></ul>
Socorro a Estados e municípios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transferência direta de recursos (transferência de R\$ 88,2 bilhões a estados e municípios conforme a MP 828, de 23 de março de 2020).</li><li>• Orçamento Extraordinário de R\$ 2,4 bilhões (US\$ 458,9 milhões) para o SUAS (maior da história) para complementar o orçamento ordinário de R\$ 1,4 bilhões (US\$ 267,7 milhões) (menor da história).</li><li>• Adiamiento de 6 meses no cumprimento de compromissos com a União</li><li>• Renegociação de dívidas junto a bancos públicos num montante total de R\$ 9,6 bilhões (US\$ 1,83 bilhões) e oferta de crédito adicionais até um total de R\$ 40 bilhões (US\$ 7,64 bilhões).</li></ul>

<p><b>Crédito, dívidas e contribuições obrigatórias de empresas e famílias</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensão temporária de contribuições obrigatórias do FGTS<sup>1</sup> e do Simples Nacional<sup>2</sup>, e redução de 50% na contribuição devida ao Sistema S<sup>3</sup>.</li> <li>• Oferta de linhas de crédito: (i) para micro e pequenas empresas beneficiárias de programas do FAT<sup>4</sup> (R\$ 5 bilhões ou US\$ 956 milhões); (ii) para empresas de saúde pelo BNDES (R\$ 2 bilhões ou US\$ 382 milhões); e (iii) para Rede Santa Casa de Misericórdia pela CAIXA.</li> <li>• Renegociação de dívidas.</li> <li>• Suspensão de cobrança de dívidas públicas (ex. financiamentos imobiliários pela CAIXA).</li> </ul>
<p><b>Preservação do trabalho e emprego formal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permissão para resgate do FGTS (até R\$ 1.045,00 por contribuinte, equivalente a US\$ 199,80).</li> <li>• Pico de pagamentos de Seguro Desemprego<sup>5</sup> (número de requerentes saiu de 483.145 para 960.308 entre fevereiro e maio de 2020).</li> <li>• Regras para disciplinar o trabalho remoto e a renegociação de salários (MP nº 927, de 22 de março de 2020).</li> <li>• Criação do Benefício Emergencial de Suporte ao Emprego (BESE) pela MP nº 924, de 27 de março de 2020, que oferecia crédito subsidiado a empregadores que se comprometessem a não demitir seus funcionários, levando à preservação de mais de 12 milhões de empregos formais.</li> <li>• MPV nº 929, de 25 de março de 2020 zerou a fila de espera do PBF nesta data, incluindo 1,22 milhões de famílias que se encontravam nessa situação.</li> <li>• Criação do Benefício Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) pelas MPs nº 935 e 936 de 1 de abril de 2020, que permitiu redução salarial e de jornada de trabalho com cobertura parcial da perda de renda pelo Governo Federal caso os empregadores se comprometessem a não demitir os funcionários nos 6 meses seguintes. O esforço preservou mais de 12 milhões de empregos formais em 2020, tendo levado à reedição da medida em 27 de abril de 2021 pela MPV nº 1.045.</li> </ul>
<p><b>Garantia de renda para vulneráveis e informais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MPV 929, de 25 de março de 2020 zerou a fila de espera do PBF nesta data, incluindo 1,22 milhões de famílias que se encontravam nessa situação.</li> <li>• Portaria nº 330/GC/MC de 18 de março de 2020 suspendeu por 120 dias a obrigatoriedade de inscrição ou atualização do Cadastro Único para candidatura ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como para a manutenção de seu benefício.</li> <li>• Criação do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020 (que também dispôs sobre a flexibilização dos critérios de elegibilidade para acesso ao BPC, porém ainda carece de dispositivos para a plena operacionalização dos aspectos relativos à flexibilização de exigências do BPC).</li> </ul>

1 O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é um fundo obrigatório de contribuição mensal de proteção ao trabalhador formal. Os empregadores depositam mensalmente 8% do valor do salário do trabalhador em uma conta da Caixa em nome do empregado. O valor acumulado não só ampara o trabalhador em caso de demissão, mas também pode ser sacado em situações especiais como para a compra de um imóvel, em caso de acometido por doenças graves e aposentadoria.

2 O Simples Nacional, criado em 2006, é um regime tributário para micro e pequenas e empresas, que inclui a categoria de microempreendedor individual. Criado com o intuito de simplificar e desburocratizar o processo de arrecadação, o Regime do Simples Nacional é facultativo.

3 O Sistema S é composto por um conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para a formação inclusiva de mão de obra qualificada, oferecendo centros de treinamento profissional, assistência social e assistência técnica.

4 O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é alimentado por contribuições de empresas, empregadores e contribuições sobre importações, e serve para financiar diversas atividades relacionadas à promoção do trabalho e emprego, como o Seguro Desemprego e o Abono Salarial.

5 O programa Seguro Desemprego (SD), criado em 1986, é uma pensão contributiva para o trabalhador formal, financiada pelo FAT, que oferece de 3 a 5 parcelas após a rompimento de um vínculo de trabalho.

Fonte: *Elaboração dos autores com base em estudo do Ministério da Economia (Gov. Min. Economia 2021b) e do IPEA (2021).*



**Tendo sido seu desenho influenciado por limitações de serviços e pelo propósito de coordenação com outras medidas, o AE foi a mais relevante resposta da proteção social à crise da COVID-19 no Brasil, tendo coberto o maior número de indivíduos e recebido o maior financiamento.** Criado formalmente em 2 de abril de 2020, o AE teve seu desenho e operação afetados por outras medidas que ofereciam benefícios não cumulativos com aquele do AE, ou que afetavam os meios a partir dos quais a operação do AE poderia ser estruturada. No que se refere à coordenação entre os programas para evitar-se o *double dipping* (sobreposição na cobertura), a opção adotada foi a de restringir a elegibilidade ao AE apenas para quem não se beneficiasse de outros programas sociais do governo federal, com exceção para o caso de beneficiários do PBF. Estes receberam o benefício do AE sempre que ele fosse mais vantajoso (situação em que se enquadraram mais de 96% dos beneficiários do PBF durante o ciclo do AE1, por exemplo) (Gob, Min. Economia 2020).

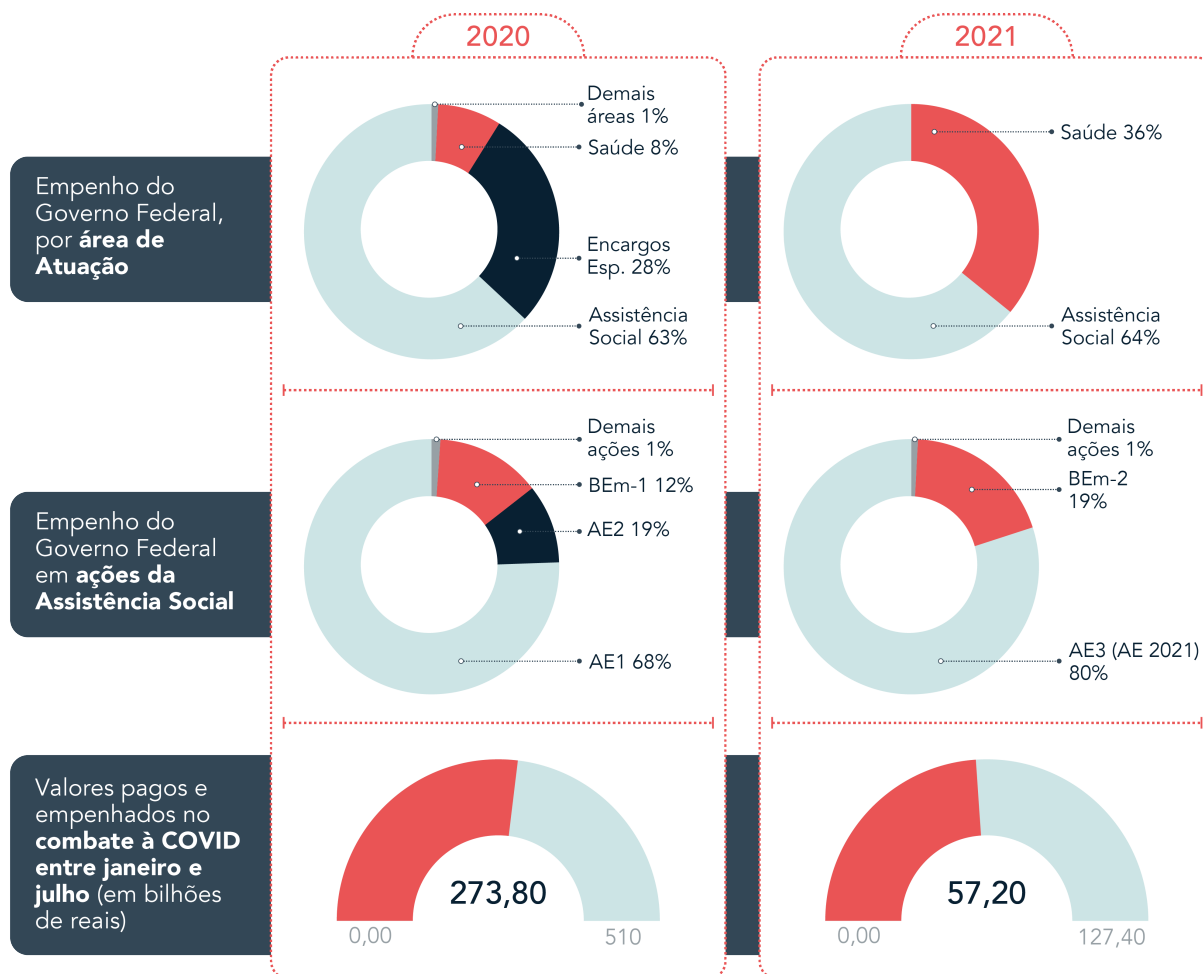
Já no que se refere às implicações de outras respostas à COVID-19 sob os procedimentos adotados pelo AE, o fato mais relevante relaciona-se com a decisão de se interromper a obrigatoriedade de algumas atividades de interlocução com a população levadas a cabo pelo SUAS no começo da pandemia, contribuindo para que o AE viesse a operar sem o apoio desta instituição. Como consequência, o AE acabou recorrendo a soluções tecnológicas e outras parcerias para mitigar a ausência de pontos de atendimento descentralizados do programa junto aos estados e municípios. Outra consequência foi que o programa teve que realizar seus procedimentos de verificação de elegibilidade inteiramente com base em registros administrativos. Como praticamente todo o atendimento do Cadastro Único depende do SUAS para sua alimentação e atualização, e dada a possibilidade de paralização do SUAS no começo da pandemia, outra consequência foi que as verificações de elegibilidade do AE com base no SUAS acabaram tomando por base um extrato estático do Cadastro Único, com potencial viés de exclusão.

**Conforme expresso na Figura 4, as medidas mais vigorosas em termos orçamentários em seus respectivos anos fiscais foram o AE e o BEm.** Dos R\$ 541,1 bilhões (US\$ 103,46 bilhões) empenhados pelo Governo Federal no combate à pandemia em 2020, 63% foram destinados à assistência social, dos quais 68% foram alocados ao AE1, 19% foram alocados ao AE2 e outros 12% se destinaram ao BEm. Entre janeiro e julho de 2021 o orçamento empenhado para respostas à pandemia somava R\$ 127,4 bilhões (equivalente a US\$ 24,35 bilhões e cerca de um quarto do valor gasto no mesmo período em 2020). A distribuição deste orçamento, no entanto, segue em 2021 um perfil parecido com o de 2020, com a grande diferença sendo uma proporção maior de gastos destinados à saúde, sobretudo empenhados na compra de vacinas (GoB, CGU 2021b).

**Para disponibilização dos recursos necessários à implementação do AE e outras políticas listadas acima, foi construída uma complexa e heterodoxa arquitetura fiscal cujos pilares seminais foram a declaração de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) e subsequente Estado de Calamidade Pública (ECP).** De fundamental importância para quase todas as políticas de enfrentamento adotadas pelo Governo Federal foram as seguintes medidas: a declaração de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) decretada pela Portaria nº 188 do Ministério da Saúde em 3 de fevereiro de 2020, e a subsequente adoção da Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro do mesmo ano, tratando sobre prerrogativas extraordinárias para o enfrentamento da ESPIN (incluindo-se flexibilização de leis de licitação e outras formas de contratação pública) (Figura 5). Outra medida fundamental foi a declaração de Estado de Calamidade Pública (ECP) pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o qual permitiu a requisição de créditos extraordinários para medidas de enfrentamento da crise, incluindo-se o AE.



Figura 4. Gastos do Governo Federal com combate à COVID-19, por áreas de atuação e ações da assistência social, 2020 e 2021

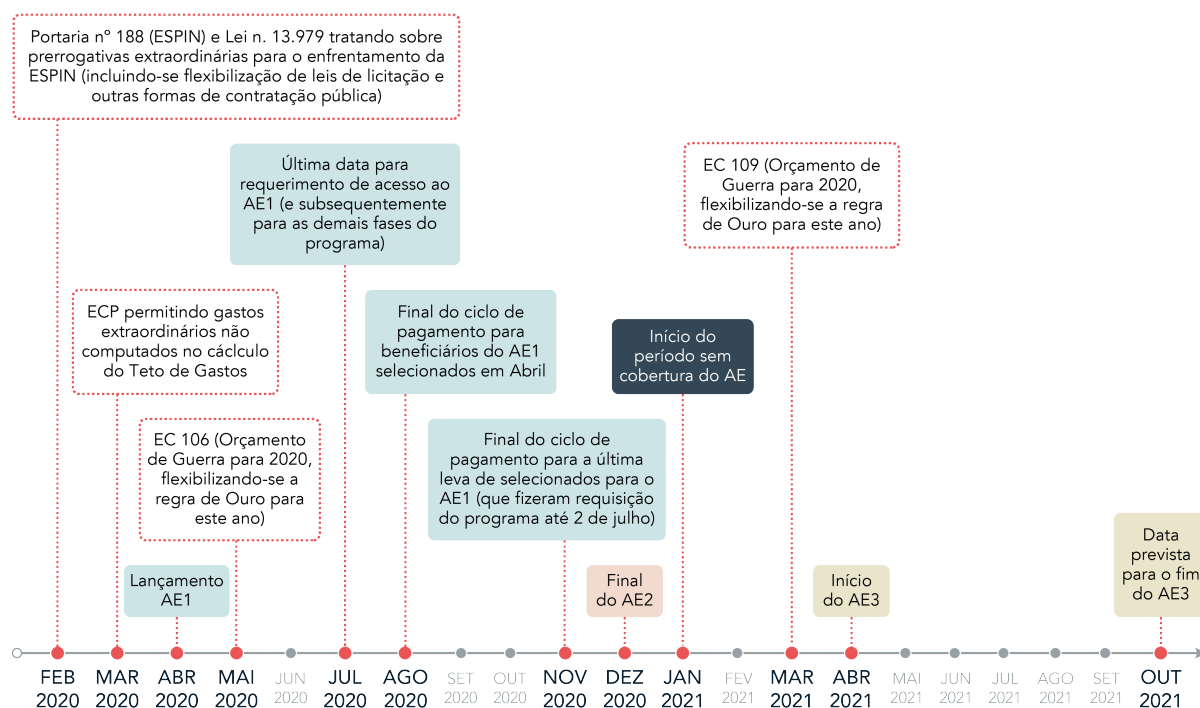


Fonte: GoB, CGU (2021b)

Além de suas próprias medidas com efeito sobre a flexibilização de regras orçamentárias (como por exemplo, sobre a realização de compras públicas), a declaração de ECP e ESPIN viabilizaram a aprovação tempestiva de Emendas Constitucionais flexibilizando importantes regras fiscais como a “Regra de Ouro” e o “Teto de Gastos” – cujo descumprimento configura crime de responsabilidade com possibilidade de abertura de processo de impeachment. Segundo a EC 95 de 2016, também conhecida como Regra do Teto de Gastos, o crescimento dos gastos primários de um ano para o outro não pode exceder a inflação acumulada para o período, excetuando-se gastos extraordinários em ECP. Segundo esta regra, os gastos primários para 2020 estariam, portanto, limitados a R\$ 1,45 trilhões (US\$ 277,24 bilhões). Com a caracterização de ECP, porém, foi possível a liberação de R\$ 524 bilhões (US\$ 100,19 bilhões) adicionais com gastos para mitigar a crise em 2020, sob forma de crédito extraordinário não computado no cálculo do Teto de Gastos. Como o país segue em ECP, entre janeiro e julho de 2021 já foram liberados outros R\$ 56,62 bilhões (US\$ 10,82 bilhões) sob forma de crédito extraordinário que, portanto, não entram no cálculo do Teto de Gasto para este ano (limitados a R\$1,48 trilhões ou US\$ 283 bilhões) (GoB, Tesouro Nacional 2021a; GoB, Agência Brasil 2021b; GoB, CGU 2021b; GoB, Tesouro Nacional 2021b).

Outra medida importante foi a promulgação da EC 106, em 7 de maio de 2020, medida que ficou conhecida como Orçamento de Guerra e flexibilizou outras regras importantes no controle de gastos públicos, com destaque para a dispensa do cumprimento da Regra de Ouro. A chamada Regra de Ouro refere-se a um conjunto de dispositivos legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Simplificadamente, a regra proíbe que se tome novos créditos que excedam o valor dos abatimentos feitos no passivo de créditos adquiridos anteriormente. Com a suspensão desta regra, em 2020 as operações de crédito do governo federal excederam as despesas de capital em 28,56%. Com a expiração do Orçamento de Guerra de 2020, aprovou-se com a EC 109 uma nova versão da medida em 15 de março de 2021, regularizando assim operações de crédito que, até junho de 2021, já excediam as despesas de capital em 7,45% (GoB, Tesouro Nacional 2020).

**Figura 5. Linha do tempo situando as medidas que viabilizaram o financiamento de respostas à COVID-19 (em cinza) no horizonte temporal do AE**



Fonte: Elaboração dos autores a partir de (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; Bartholo et al. 2020; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k).

Nota: Pagamentos determinados pela via judicial podem ter ocorrido posteriormente ao período de referência indicado aqui para cada etapa do programa.

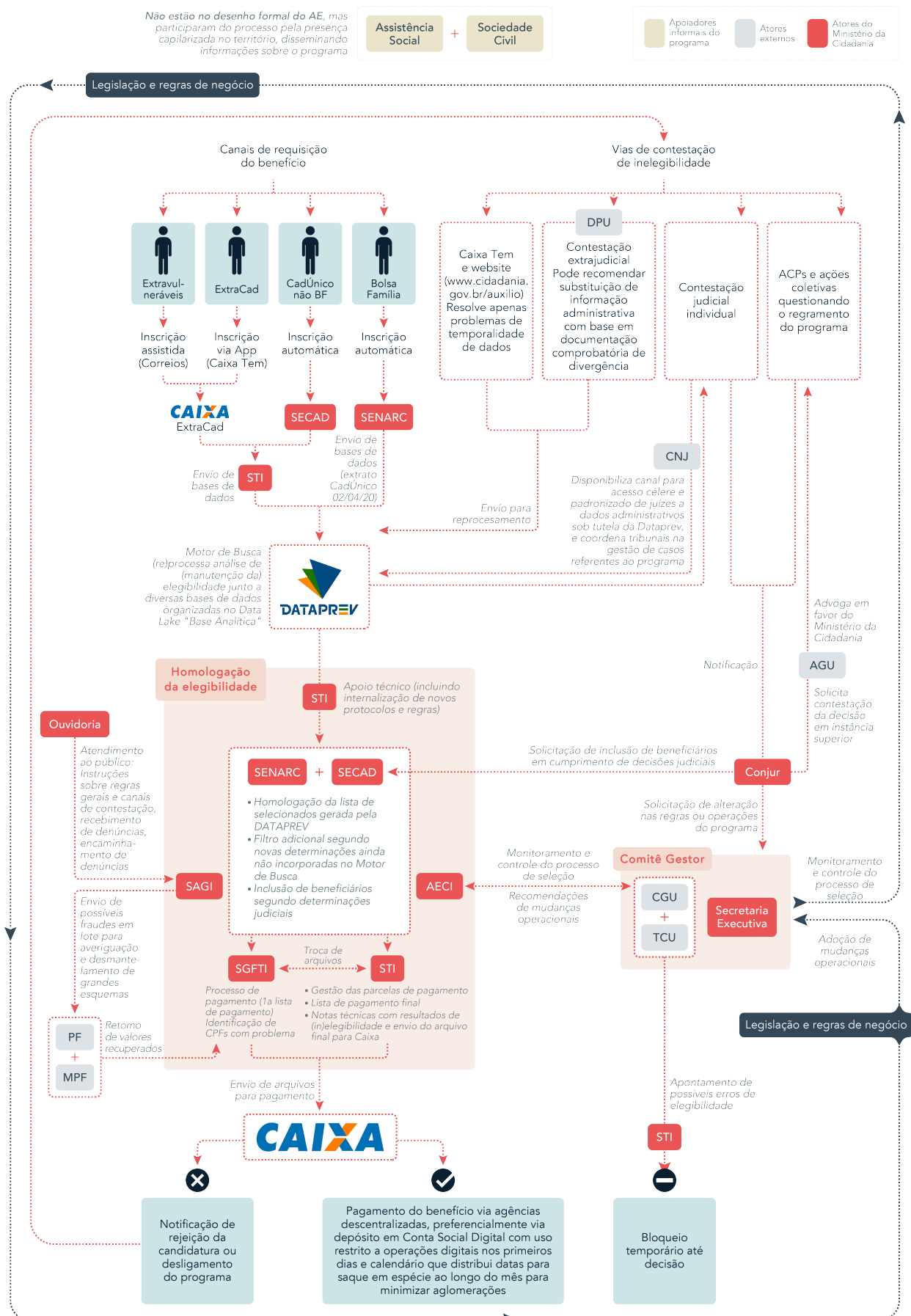
## 4. Composição institucional e aspectos gerais referentes ao AE

**Conforme ilustrado na Figura 6, o AE foi liderado pelo Ministério da Cidadania (MC) em parceria com outros órgãos públicos como a CAIXA, Dataprev, AGU, DPU, CNJ, MPF, PF, além do apoio oferecido pelo SUAS.** Num primeiro momento, a estrutura de competências internas do MC, para gerir um programa tão grande e complexo, bem como suas diversas parcerias institucionais, possuía arranjos mais flexíveis, sendo que os primeiros fluxos operacionais a serem devidamente disciplinado pela Portaria nº 352 de 07 de abril de 2020 (2020a) incluíam a designação da Secretaria Executiva como ordenadora de despesas do programa e indicação de que a SENARC deveria interromper os pagamentos do PBF para beneficiários que fossem cobertos pelo AE com benefício mais vantajoso. Em 20 de maio de 2020 expediu-se o Decreto nº 10.357, modificando-se a estrutura administrativa do MC, com efeito de promoção do antigo Departamento do Cadastro Único - DECAU (lotado junto à SAGI desde 2018 e com atribuição principal relacionada à gestão do CadÚnico) ao status de Secretaria, SECAD (GoB, Min. Cidadania 2020e). Foi apenas em 29 de maio de 2020 que se publicou a Portaria MC nº 394, disciplinando os demais fluxos e processos conforme expressos na Figura 6 e descritos abaixo.

**A Caixa Econômica Federal (CAIXA)** é um banco comercial público tradicionalmente responsável pela oferta de soluções tecnológicas que apoiam a operação do PBF e pela realização de pagamento de benefícios assistenciais do Governo Federal, sobretudo em virtude de sua incomparável capilaridade no território nacional, e que também desempenhou essa função junto ao AE. No caso do AE, a CAIXA acumulou ainda papel de desenvolvedor e mantenedor do app para candidatos não registrados no Cadastro Único, e subsequentemente foi a gestora destes dados de candidatura numa base de dados criada especificamente para este propósito, o chamado ExtraCad. Como será visto no Capítulo 8, a operação de pagamento do AE foi diferente daquela do Programa Bolsa Família (PBF) e outros benefícios tradicionalmente pagos pela CAIXA, pois incluiu, dentre outros, a atribuição de abrir uma conta poupança inteiramente digital (a Poupança Social Digital, PSD) para os beneficiários do programa.

**A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)** é uma empresa pública que desenvolve sistemas de gestão e processamento de dados, com particular retrospecto de cooperação junto ao órgão responsável pelo regime previdenciário público brasileiro (o Instituto Nacional do Seguro Social, INSS). No AE, a Dataprev foi encarregada de desenvolver e gerir uma Base Analítica que já reúne mais de 40 registros administrativos, junto aos quais as informações declaradas por candidatos ao programa são validadas. Mais do que cruzamento de dados, a Base Analítica inclui um Motor de Busca e um Gestor Mestre de Dados (MDM) que consistem em procedimentos para lidar com problemas de temporalidade das bases e arbitrar, a partir de características de cada candidatura, quais conjuntos de bases com informação disponíveis devem prevalecer na caracterização de cada pré-requisito de elegibilidade do programa. Com o desenrolar do programa, a Dataprev também se incumbiu de aprimorar seus protocolos segundo orientações quase semanais, e de agregar canais diretos para: (i) contestação automática via aplicativo de negativas de elegibilidade e cancelamento de benefícios; (ii) apreciação de pedidos mais complexos de contestação via Defensoria Pública; e (iii) internalização tempestiva de decisões judiciais em caráter de ofício.

Figura 6. Organograma de funcionamento comum ao AE1, AE2 e AE3



Fonte: Entrevistas e Portarias do Ministério da Cidadania n° 352, de 07 de abril de 2020 (2020a), e n° 394, de 29 de maio de 2020 (2020d).

**A Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Cidadania** é responsável por liderar a implementação do AE conforme sua legislação, por meio da atribuição de responsabilidades aos demais órgãos do ministério, celebração de acordos técnicos com parceiros fora do Ministério e articulação com órgãos de justiça e controladoria para asseguramento de melhores práticas na gestão do programa. A SE montou um Comitê Gestor do AE que incluía também representantes de outros órgãos e deliberava quase semanalmente sobre formas de se aprimorar a gestão do programa com efeito sob as rotinas operacionais adotadas. Além desse papel de liderança e supervisão, a SE contribuiu de forma mais específica para o AE, por ser o *locus* institucional ao qual estava vinculado o serviço de Ouvidoria do programa e, também a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI).

**Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI)** teve um importante papel de assistência técnica a todas as áreas dentro do Ministério, sendo responsável, por exemplo, por realizar as programações para homologação da verificação de elegibilidade da Dataprev para os Públicos Cadastro Único não PBF e ExtraCad, conforme instruído pela SECAD. No começo do programa, quando houve muito dinamismo e ajuste em seus procedimentos, a STI ficou ainda responsável por aplicar filtros de seleção a posteriori em lotes de candidatos pré-selecionados pela Dataprev. Estes filtros adicionais aplicados pela STI consistiam em cruzamentos com registros administrativos recebidos pelo MC mas que ainda não estavam incorporados à Base Analítica da Dataprev. Ademais, a STI também foi responsável por tabular dados em subsídio a informes requisitados por outros departamentos. Outras atribuições importantes da STI incluíam a consolidação e envio formal das listas de pagamento para a CAIXA, além da periódica sistematização das regras e protocolos operacionais (comumente designadas como Regras de Negócios) que instruíram o processo de seleção levado a cabo pela Dataprev. Neste processo, era competência da STI realizar bloqueios (temporários ou não) de beneficiários selecionados pela Dataprev mas porventura contestados pelo Comitê Gestor do programa com base em protocolos recentes ainda não incorporados no Motor de Busca da Dataprev, bem como de apontamentos de indícios de pagamentos indevidos advindos de órgãos de controle.

**A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério da Cidadania** é responsável por fornecer à Dataprev o acesso a informações de beneficiários do PBF, incluindo-se seus registros no CadUnico. Embora a seleção de beneficiários PBF a receberem o AE seja feita pela Dataprev, a SENARC teve o papel de validar este processo de seleção. De forma secundária, a SENARC também se ocupou de manter a gestão dos poucos beneficiários do PBF que não foram migrados para o AE.

**A Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) do Ministério da Cidadania** é responsável por fornecer à Dataprev o acesso a informações do público inscrito no Cadastro Único mas não beneficiário do PBF, e também do público que se candidatou via app (ExtraCad). Embora a seleção dos beneficiários dentre estes públicos seja feita pela Dataprev, a SECAD teve o papel na validação deste processo de seleção. Posto que o público sob sua tutela esteve mais sujeito a revisões operacionais relacionadas aos protocolos que instruíam a seleção feita pela Dataprev, a SECAD esteve bastante envolvida neste tipo de deliberação.

**A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania**, outrora encarregada do monitoramento e avaliação das políticas do Ministério da Cidadania, desempenhou no AE um papel particularmente voltado para a detecção de potenciais esquemas de fraude, os quais eram sinalizados à Polícia Federal (PF) e ao Ministério Público Federal (MPF) para acareação. Outro papel importante da SAGI foi o de articular mecanismos de recuperação de valores pagos indevidamente. No caso de fraudes, essa estratégia fundamentava-se no apoio a operações policiais e, no caso de pagamentos indevidos e

outras irregularidades, as ações incluíam comunicação com os beneficiários indevidos para solicitação de devolução não obrigatória dos valores por meio de sistema especificamente desenvolvido para este propósito.

**A Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT) do Ministério da Cidadania** é encarregada de monitorar o cumprimento das obrigações orçamentárias do programa (garantir que a CAIXA receba os repasses devidos, remunerar a Dataprev pelos serviços prestados, etc). Suas responsabilidades também incluem emitir parecer favorável antes da liberação de listas de pagamento para a CAIXA e o monitoramento de eventuais valores a serem retornados pela CAIXA.

**A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Cidadania** realiza procedimentos internos de auditoria e aconselhamento de melhores práticas, incluindo interlocução com órgãos de controle externo. Para além de facilitar os encontros do Comitê Gestor, a AECI atuou junto à STI na elaboração de relatórios de monitoramento, apoiou os esforços da SAGI para identificação de fraudes organizadas e recuperação de recursos pagos indevidamente, e apoiou na viabilização e melhoria dos mecanismos de contestação disponibilizados pelo programa.

**A Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU)** são órgãos de controle de gestão pública que, além de seu monitoramento independente do AE, também participaram como convidados do Comitê Gestor do AE, que deliberava sobre questões complexas (sobretudo referente às regras e procedimentos de verificação de elegibilidade e manutenção do pagamento), com subsequente aprimoramento destas durante a execução do programa.

**A Defensoria Pública da União (DPU)** abarca todos os serviços de defensoria provida gratuitamente pela União<sup>7</sup> para a população incapaz de arcar com custos advocatícios. No caso do AE, a DPU naturalmente ofereceu defesa jurídica à população que desejou judicializar suas queixas contra o programa. Como forma de limitar a quantidade de contestações judiciais, no entanto, houve também um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) junto ao MC que descrevia situações específicas nas quais a análise documental feita por defensores públicos pudesse se sobrepôr à verificação de elegibilidade feita pela Dataprev com base apenas em registros administrativos. Isto viabilizou que a DPU operasse como canal de contestação administrativa ou extra-judicial. Para além das contestações administrativas e extra-judiciais, a DPU também teve papel relevante, junto com o Ministério Público da União (MPU)<sup>8</sup>, empreendendo ações coletivas (em sua maioria Ações Cíveis Públicas, ACPs) quando identificado número significativo de ações individuais contestando um mesmo aspecto, ou quando entendia-se que a prática em questão traria implicações para um grande conjunto de pessoas.

**A Advocacia Geral da União (AGU)** é o órgão tradicionalmente responsável por empreender a defesa legal da União e suas políticas e programas. Com o aumento drástico de processos individuais e coletivos questionando o regramento e operação do AE, a AGU montou uma força tarefa específica para lidar com esta demanda. Rotineiramente a AGU possui também braços dentro dos Ministérios, sob forma dos departamentos de consultoria jurídica (Conjur). Durante a pandemia este braço da AGU também foi muito exigido, tanto na defesa diante de processos contra o programa, quanto no aconselhamento do núcleo de gestão quanto às decisões com menor potencial de gerarem judicialização excessiva.

<sup>7</sup> União é a pessoa jurídica de Direito Público representante do Governo Federal no âmbito interno e da República Federativa do Brasil no âmbito externo.

<sup>8</sup> O MPU é órgão responsável pela representação dos interesses da sociedade responsável pelo exercício das faculdades de direção da investigação dos fatos que revestem os caracteres de delito, de proteção às vítimas e testemunhas, e de titularidade e sustento da ação penal pública.



**O Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Conforme ACT firmado com o MC, o CNJ se encarregou de facilitar fluxos de informações entre a Dataprev e os tribunais lidando com litígios individuais relacionados ao AE, fundamentalmente permitindo o acesso tempestivo de juízes a dados detalhados sobre os motivos de indeferimento do benefício. Ademais, o CNJ atuou no sentido de coordenar o entendimento dos 5 Tribunais Regionais Federais (TRFs)<sup>9</sup> com relação às diretrizes do programa e como lidar com os litígios a ele relacionados.

**A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios)** é uma empresa pública de transporte de correspondências, portanto com presença bastante capilarizada pelo território nacional. Em princípio, buscou-se habilitar a instituição a realizar o requerimento ao programa em prol de grupos ultravulneráveis e com dificuldade de acesso a tecnologias da informação e comunicação, como por exemplo, pessoas em situação de rua porventura não inscritos no Cadastro Único. O baixo volume de solicitações via Correios, 14.554, no entanto, foi indicativo do pouco reflexo da população em buscar este tipo de apoio junto aos Correios, e possivelmente também da falta de qualificação da instituição para prestar este tipo de serviço.

**O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** é uma estrutura federativa que viabiliza a atuação integrada do Governo Federal, Estados e Municípios para a oferta de serviços de assistência social, com importante papel no atendimento presencial da população-alvo de políticas sociais. O AE acabou não se valendo formalmente desta estrutura para atividades que ela rotineiramente desenvolve no âmbito do PBF e Cadastro Único, como cadastramento de beneficiários, encaminhamento a serviços socioassistenciais e resolução de controvérsias. Dado o forte reflexo da população mais vulnerável de buscar ajuda junto a esta rede, no entanto, a estrutura acabou, ainda que de forma informal, tendo importante papel disseminador de informações sobre o programa. Há ainda diversos relatos de soluções informais levadas a cabo por membros desta rede para viabilizar a solicitação de benefícios em favor de excluídos digitais que porventura não estivessem previamente incluídos no Cadastro Único, como mutirões de cadastramento com instruções sobre o requerimento do benefício e dicas para quem estivesse disposto a solidariamente realizar este serviço em prol de quem não possuísse celular.

---

<sup>9</sup> Os Tribunais Regionais Federais (TRF) são a segunda instância da Justiça Federal do Brasil. Instituídos pela Constituição de 1988, atualmente há cinco Tribunais Regionais Federais, com a principal atribuição de julgar, em grau de recurso, as decisões proferidas pelos juízes federais e pelos juízes de Direito, quando estes exercerem atribuições de competência federal. Também possuem competência original para processar determinadas demandas; o julgamento de juízes federais, por exemplo. Suas decisões são recorríveis ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF).

## 5. Focalização e valores de benefício

**A cada nova etapa o AE foi ficando menos generoso no que se refere ao tamanho da cobertura e valor do benefício oferecido.** O requerimento ao AE1 esteve aberto entre 2 de abril e 2 de julho de 2020, e a partir daí a seleção de beneficiários do AE2 e AE3 foi limitada a pessoas que haviam sido consideradas elegíveis ao AE1 (ainda que de forma retroativa mediante decisões judiciais) (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; Bartholo et al. 2020). Além da limitação da janela para requerimento de acesso, a cada nova etapa do AE seu diploma legal foi definindo regras mais restritivas para arbitrar a elegibilidade ao programa. No AE1 e AE2, por exemplo, a elegibilidade estava condicionada à RFPC ou à RFT, porém no AE3 a regra passou a exigir que beneficiários possuíssem ambas as rendas abaixo do limiar de elegibilidade. No AE1 a elegibilidade era apenas apurada pela renda direta, ao passo que no AE2 e AE3 incluíram-se alguns ativos a serem considerados como preditores de renda (como carros e embarcações de alto valor que constam em registros próprios e investimentos no mercado financeiro declarados no imposto de renda do ano fiscal anterior). No AE1 duas pessoas por família podiam se beneficiar do programa, incluindo-se o pagamento de valor dobrado para o caso de mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças. Já no AE2 o recebimento de cota em valor dobrado por parte de mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças configurava impedimento ao recebimento de uma segunda cota por família. E no AE3 definiu-se que apenas uma pessoa por família poderia receber o benefício. Conforme previamente destacado, o benefício individual começou em R\$ 600 (US\$ 114,7) no AE1, tendo sido reduzido para R\$300 (US\$ 57,4) no AE2, e chegado a R\$250 (US\$ 47,8) no AE3, com adicional de R\$125 (US\$ 23,9) para mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças, e redução de R\$100 (US\$ 19,1) para o caso de beneficiários em famílias unipessoais sem crianças (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; Bartholo et al. 2020). Alegadamente, a redução na generosidade do programa pode ser vista como estratégia de descontinuação gradual da iniciativa.

**Além das mudanças nos critérios de elegibilidade, houve também o enrijecimento dos procedimentos adotados para apurar a elegibilidade.** Conforme ilustrado na Figura 7, a cada nova etapa o programa foi incluindo, além das regras de elegibilidade, novos motivos de inelegibilidade, bem como expandindo o conjunto de preditores válidos para auferimento das características de elegibilidade e inelegibilidade. Neste processo, a verificação de elegibilidade ao AE foi incluindo mais bases administrativas utilizadas no cruzamento de dados, algumas delas, no entanto, de qualidade heterogênea e questionável, como por exemplo, os registros de pessoal das Forças Armadas (com informações defasadas e sem dado de renda), dados de políticos eleitos (que incluía suplentes não remunerados), população condenada pela justiça (sem informar o regime de pena), lista de brasileiros com registro de saída do território nacional por via terrestre (com muitas omissões sobre retornos), dentre outras que, muitas vezes, expuseram o programa a vieses de exclusão (GoB, Dataprev 2020a; 2020b; 2021a; GoB, Min. Cidadania 2021g).



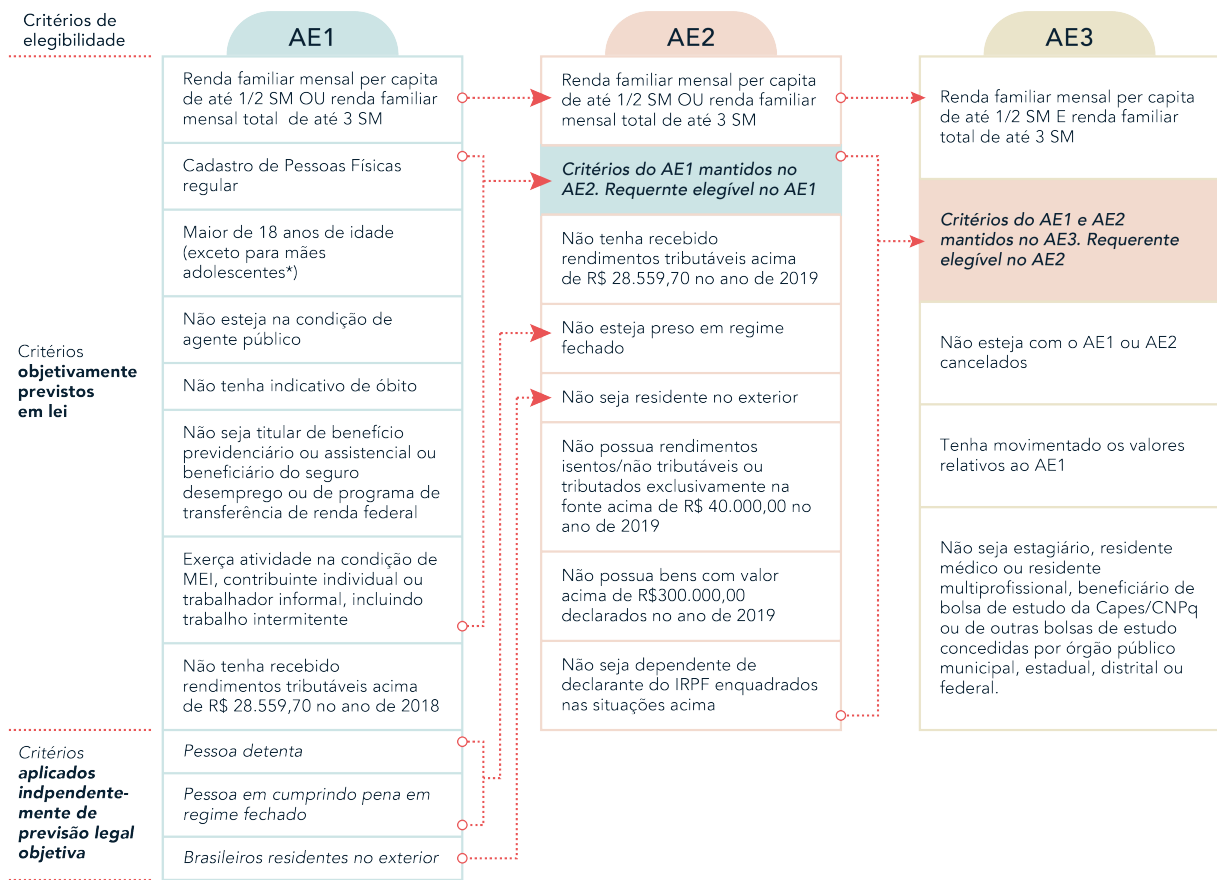
Tabela 2. Características gerais AE1, AE2 (AER), AE3 (AE2021)

	AE1 (abril a agosto, 2020)	AE2 (setembro a dezembro, 2020)	AE3 (abril a outubro, 2021)
Valor base do benefício	5 x R\$ 600 (5 x US\$ 114,72)	Até 4 x R\$ 300 (4 x US\$ 57,36)	Até 7 x R\$ 250 (7 x US\$ 47,80)
Número máximo de beneficiários por família	2 (com a possibilidade de que um seja mulher chefe de família monoparental com criança com direito a benefício dobrado)	2 (limitado a dois benefícios individuais ou apenas um benefício dobrado para o caso de beneficiária mulher chefe de família monoparental com criança)	1
Benefício adicionais para mulheres	Mulheres tem prioridade frente a outros membros da família. Mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças recebem benefício em dobro e possuem prioridade frente a outros membros da família que almejem o benefício.	Mulheres tem prioridade frente a outros membros da família. Mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças recebem o benefício em dobro e possuem prioridade frente a outros membros da família que almejem o benefício.	Mulheres tem prioridade frente a outros membros da família e há um pagamento adicional de R\$ 125 para mulheres chefes de famílias monoparentais com crianças e redução de R\$ 100 no caso de beneficiários sem filhos caracterizando famílias unipessoais.
Critérios de elegibilidade	Adulto com 18 anos ou mais (exceto para o caso de mães adolescentes) que se enquadre nas categorias de microempreendedor individual (MEI), trabalhador individual ou desempregado que não esteja recebendo outros benefícios federais (por exemplo, BPC, Seguro Desemprego, pensão do INSS) com exceção do PBF em casos nos quais o benefício do AE for maior. Adicionalmente, beneficiários devem ter tido renda na declaração de imposto de renda do ano anterior inferior a R\$ 28.559,70 (US\$ 5.460,74)...		
	... com R.F.P.C de até ½ S.M. (R\$522,50 ou US\$ 99,90) OU R.F.T de até 3 S.M. (R\$3.315,00 ou US\$ 633,84)	... com R.F.P.C de até ½ S.M. E R.F.T de até 3 S.M.	
Orçamento total	R\$ 231 bilhões (US\$ 44,16 bilhões)	R\$64 bilhões (US\$ 12,23 bilhões)	R\$ 43 bilhões (US\$ 8,22 bilhões)
Pico de cobertura mensal (indivíduos)	68,3 milhões	56,8 milhões	39,4 milhões <sup>1</sup>

1 Muitas fontes do governo passaram a expressar a cobertura do AE3 em termos de domicílios cobertos, ao invés de indivíduos. Como o AE3 permite apenas um beneficiário por domicílio há equivalência entre os valores para cobertura expressa em indivíduos e aquela expressa em termos de domicílios. Para fins de comparação com o AE1 e AE2, ao longo do texto priorizaremos reportar a cobertura do AE3 em termos de indivíduos. Tanto em termos de domicílios quanto em termos de indivíduos, a cobertura do AE3 ao final de julho era de 39,4 mi.

Fonte: (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021). Nota: Dados referentes a cobertura e orçamento do AE3 referem-se a informações consolidadas até o final de julho de 2021.

Figura 7. Evolução dos critérios de Elegibilidade do Auxílio Emergencial (AE1, AE2, AE3)

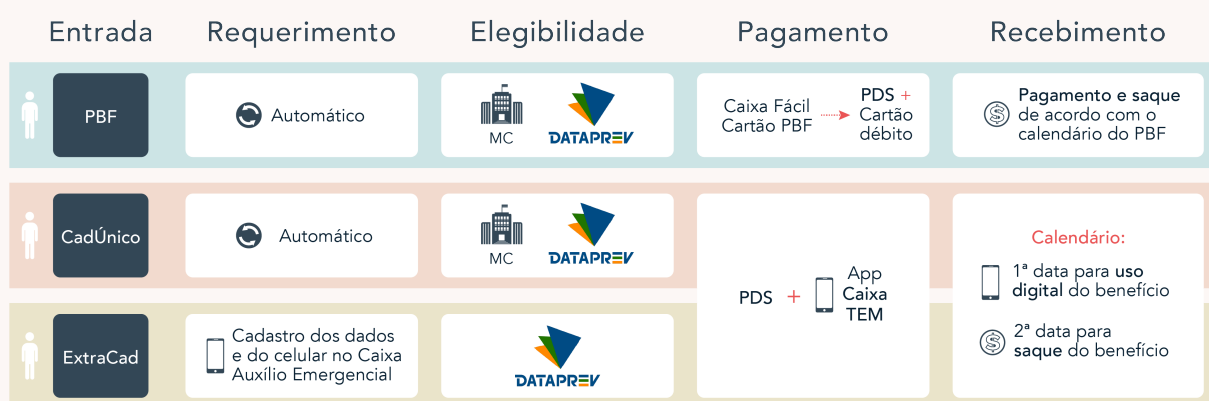


Fonte: World Bank (2021a) com base nas Regras de Negócio da Dataprev (GoB, Dataprev 2020a; 2020b; 2021a).

## 6. Os três canais de acesso ao programa e suas limitações

Conforme ilustrado na Figura 8, houve três diferentes canais de entrada no programa, dois com seleção automática a partir do Cadastro Único (pré-existente) e um baseado na requisição feita via aplicativo especificamente desenvolvido para este propósito. O primeiro destes canais de entrada no AE consistia na seleção automática de beneficiários do PBF que fossem receber benefício mais vantajoso pelo AE (responsável pela cobertura de 19,5 milhões beneficiários em 2020 e 10 milhões até final de julho de 2021). O segundo canal consistia na seleção automática de pessoas registradas no Cadastro Único, mas não beneficiárias do PBF (responsável pela cobertura de 10,5 milhões beneficiários em 2020 e 5,2 milhões até final de julho de 2021). O terceiro e último canal consistia na seleção a partir de requerimentos feitos via app desenvolvido pela CAIXA para este propósito e que ensejou a criação de um novo cadastro temporário, o ExtraCad (responsável pela cobertura de 38,2 milhões beneficiários em 2020 e 23,8 milhões até final de julho de 2021) (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k). As duas primeiras vias de acesso contaram com a qualidade e ampla cobertura que o Cadastro Único oferece enquanto registro administrativo utilizado pelas principais políticas sociais do Brasil há quase 20 anos, de uso obrigatório por parte daquelas implementados pelo Governo Federal e de uso facultativo para iniciativas de governos subnacionais (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2017).

Figura 8. Fluxo simplificado de requerimento, verificação de elegibilidade e pagamento do benefício do AE

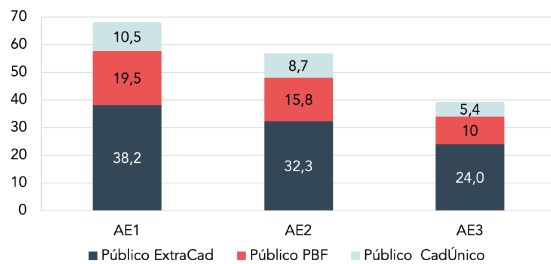


Fonte: Elaboração dos autores.

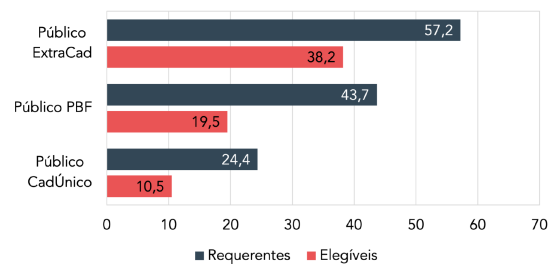
Em valores absolutos de beneficiários diretos (indivíduos), o público ExtraCad foi o maior dentre os beneficiários do AE, porém vale ressaltar que até 95% das famílias do PBF tiveram pelo menos um de seus membros coberto pelo AE. Conforme ilustrado na Figura 9 em todas as três etapas do AE o público ExtraCad representou pouco mais de metade dos beneficiários diretos do programa. Já a Figura 10 indica que o AE1 recebeu 57,2 milhões de

candidaturas via aplicativo, das quais 38,2 foram selecionadas. Do total de 33,1 milhões de indivíduos inscritos no Cadastro Único porém não beneficiários do PBF, 10,5 milhões foram automaticamente considerados elegíveis ao AE. Dos 43,7 milhões de indivíduos inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF, 19,5 milhões foram automaticamente considerados elegíveis ao AE.

**Figura 9. Evolução no número de beneficiários por fluxo de entrada (AE1, AE2, AE3)**



**Figura 10. Relação entre requerentes e elegíveis (milhões de pessoas) no AE1**



Fonte: World Bank (2021a) com base em dados de cobertura do Ministério da Cidadania (GoB, Min. Cidadania 2021j) e dados de candidaturas apurados em entrevista com gestores do programa.

**Embora não haja ainda dados oficiais do número de famílias cobertas pelo AE, há indícios de que o público PBF, que chegou a ter 95% de suas famílias com pelo menos um beneficiário do AE, tenha sido aquele em que mais famílias acabaram se beneficiando do programa, ainda que de forma indireta.** Diferentemente do AE, que é um programa de benefício individual ainda que com teto de beneficiários por família, o PBF trabalha com focalização familiar (e inclusive oferece benefícios variáveis segundo a composição familiar). Desta forma, a cobertura de beneficiários do PBF pelo AE varia bastante em função da unidade de análise utilizada. Dentre os indivíduos que fazem parte de famílias beneficiadas pelo PBF, 24,2 milhões acabaram não sendo incluídas como beneficiários diretos do AE, mormente porque neste montante figuram muitas crianças (não elegíveis a benefício direto), e também em função da regra que limitava a quantidade de pessoas de uma mesma família elegíveis ao AE. Este fenômeno se reflete, por exemplo, no fato de que, durante o AE1, 95% das famílias beneficiárias do PBF tiveram ao menos um de seus membros como beneficiário direto do AE (Gob, Min. Economia 2020). No momento de elaboração deste artigo não havia dados de cobertura familiar para todos os grupos do programa<sup>10</sup>, embora se soubesse, por exemplo, que no agregado de todos os grupos o AE1 chegou a beneficiar 55,6% da população brasileira considerando-se, além dos beneficiários diretos, também os membros de suas famílias (beneficiários indiretos) (Ibid).

**A grande diferença entre taxas de cobertura expressas segundo diferentes unidades de análise (família ou indivíduo) reflete uma dualidade própria do programa, cujo benefício, embora beneficie a família como um todo, tem titularidade individual, e limitada a um número máximo de beneficiários diretos por família.** O AE1 e AE2 ofereceram um benefício individual, porém limitado a um máximo de dois beneficiários por família. No AE3, que passa a ser limitado a um beneficiário por família, a unidade de análise utilizada passa a importar menos para estimativa da cobertura segundo unidades distintas de análise, pois afinal, cada beneficiário corresponde a uma família beneficiária.

<sup>10</sup> Dado que o Ministério da Cidadania seguia plenamente envolvido na operação do AE quando da elaboração deste estudo, e que o protocolo de gestão de dados sigilosos sob tutela do programa impõe exigências não-triviais de desidentificação destes dados para seu eventual compartilhamento, nossa equipe acabou não obtendo acesso aos microdados do programa e, portanto, não pode gerar dados de cobertura com todas as unidades de análise, graus de desagregação e recortes temporais que gostaria, incluindo-se aí estimativas de cobertura de famílias para todos os grupos de beneficiários.

**A confiança na cobertura de GPTEs pelo Cadastro Único eximiu o AE de desenvolver estratégia específica de busca ativa para a maioria destes grupos, incluindo-se aí indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.** Tido como melhor registro para monitoramento e alcance das pessoas em situação de pobreza crônica no país, o Cadastro Único tem ainda um retrospecto de busca ativa para inclusão de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)<sup>11</sup> (Amaral 2014). Esta credibilidade foi invocada por gestores do AE para fundamentar a escolha de não se empreender ações específicas para a busca ativa de GPTEs que porventura ainda não estivessem incluídos no Cadastro Único. Até houve esforço de se elaborar material instrutivo direcionado para GPTEs, na forma de manuais publicados em maio de 2020 e 2021 (GoB, Min. Cidadania 2020c; 2021h), e de uma série de podcasts disponíveis desde maio de 2020 (GoB, Min. Cidadania [s.d.]). No entanto, não houve esforço de equipes volantes com conhecimento local que fossem até a residência destas pessoas para assegurar que elas fizessem a requisição ao programa caso não tivessem sido automaticamente incluídas por estarem previamente registradas no Cadastro Único.

**Por conveniência operacional, o AE trabalhou apenas com um extrato estático do Cadastro Único datado de 2 de abril de 2020, assumindo o subsequente risco de erro de exclusão em virtude de mudanças na composição familiar não refletidas no extrato daquela data.** O Brasil possui apenas dois registros administrativos de abrangência nacional capazes de reconstituir o elo familiar dos indivíduos: aquele sob tutela da Receita Federal (de abrangência universal) e o Cadastro Único (circunscrito aos 75 milhões de indivíduos inscritos nessa base) (Paiva et al. 2021). Como forma de proteção do sigilo de dados, a Receita Federal apenas compartilhou com o AE informações binárias da renda dos indivíduos conforme apurado no exercício de Declaração Anual de Imposto de Renda do ano anterior. Desta forma, candidaturas ao AE protocoladas via aplicativo não tinham como validar a composição familiar declarada pelos requerentes. Já no caso do público selecionado a partir do Cadastro Único havia a possibilidade de reconstituição destes elos. Na avaliação de gestores do programa, porém, a atualização frequente dos extratos do Cadastro Único para fins de identificação de vínculos familiares ensejaria grandes dificuldades ao processo seletivo do programa, com grande risco de comprometimento da celeridade deste processo e subsequente prejuízo da população. Adicionalmente, considerou-se que a possibilidade de atualização destes vínculos durante o programa poderia fomentar aglomerações nos postos municipais de atendimento do Cadastro Único no âmbito do SUAS (responsáveis por realizar este tipo de atualização cadastral de pessoas inscritas no Cadastro Único). Nestas circunstâncias, e agindo sob a premissa de que o AE duraria apenas (mais) alguns meses, os gestores do programa optaram pelo uso de um extrato estático do Cadastro Único datado de 2 de abril de 2020 para caracterização dos vínculos familiares deste grupo. A escolha dos gestores foi consciente do risco inerente de erro de exclusão de pessoas que naquela data estivessem com sua composição familiar desatualizada no Cadastro Único, ou que enfrentassem mudanças na composição familiar a partir daquela data. Ainda assim, a avaliação foi que estes casos seriam marginais se comparados com o impacto muito maior de se comprometer a celeridade do processo de seleção como um todo na tentativa de atualizar-se vínculos familiares de forma mais dinâmica.

**O requerimento via aplicativo foi a via de entrada para pouco mais de 50% dos beneficiários do programa, representando inovação pioneira na política assistencial brasileira, porém exposta a vieses de exclusão no que se refere à exclusividade desse meio para a requisição por parte de pessoas não previamente registradas no Cadastro Único.**

11 GPTEs incluem os seguintes grupos vulneráveis: indígenas, quilombolas, ciganos, comunidades de terreiro, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados da reforma agrária, acampados rurais, agricultores familiares, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável e pessoas em situação de rua.



## QUADRO 2.

### A simplicidade de requisição do AE via app e o desafio de manter precarizados e pobres transientes sob o radar da proteção social brasileira no médio e longo prazo

Uma das maiores virtudes do app de requerimento do AE foi justamente sua simplicidade. Bastava ao cidadão declarar os 9 conjuntos de informações listadas abaixo para que o AE pudesse buscar junto a outros registros administrativos a validação de sua elegibilidade ao programa.

1. Declaração de adequação a seis grandes critérios de elegibilidade do programa; declaração de ciência da declaração feita; e declaração de autorização a uso de dados pessoais para validação dos critérios de elegibilidade.
2. Disponibilização de dados de identificação pessoal: nome; CPF; data de nascimento e nome da mãe.
3. Disponibilização do número do celular e operadora de telefone do requerente
4. Inclusão de código de autenticação recebido via SMS na etapa anterior.
5. Declaração de renda, atividade profissional, UF, cidade de residência e Código de Endereçamento Postal (CEP) da residência.
6. Declaração da quantidade de membros na família e seus respectivos CPFs, nome e CPF do solicitante e indicação caso o solicitante seja chefe de família.
7. Indicação de conta corrente para transferência do benefício (caso o requerente já possuísse uma conta em seu nome).
8. Informação de documento de identificação civil (RG ou Carteira Nacional de Habilitação) para abertura de conta PSD.
9. Conferência do resumo das informações declaradas e declaração de consentimento quanto aos termos do programa.

Esta aparente simplicidade na requisição, porém, contrasta com a intensa apuração de informações que era feita por meio do cruzamento de mais de 40 grandes registros administrativos capazes de estimarem a adequação de cada pessoa aos critérios de seleção do programa.

Os dados declarados no ato de requerimento ficam armazenados no ExtraCad e podem ser facilmente disponibilizados para o Ministério da Cidadania para serem usados, por exemplo, no planejamento estratégico de políticas públicas. Já o perfil mais completo dos requerentes, construído a partir do cruzamento dos dados declarados no ato de requerimento com outros registros administrativos usados pelo programa, são de acesso bem mais restrito, tanto por uma questão de sigilo quanto em função da complexidade dessas operações de cruzamento de dados. Sendo assim, uma preocupação relevante quando se reflete sobre os legados da experiência do AE no aprimoramento da proteção social brasileira no médio e longo prazos diz respeito ao risco de que o país saia da crise sem informações mais completas sobre uma classe precarizada e sujeita à pobreza transiente, que tradicionalmente não figura nos esforços de monitoramento da pobreza crônica.

Uma medida importante para evitar que esta classe volte a ser mais uma vez “invisibilizada” deve, portanto, incluir a sistematização de seu perfil socioeconômico para além das informações capturadas pelo ExtraCad, idealmente por meio do acesso aos seus perfis para fins de verificação de elegibilidade ao AE. Nesta linha, seria ainda mais interessante caso o público do ExtraCad passasse a integrar o Cadastro Único, que monitora um conjunto mais robusto de informações socioeconômicas e já é instrumento tradicional tanto na gestão de programas quanto no planejamento estratégico de políticas. Um dos maiores desafios para esta integração dos cadastros, porém, seria a construção de mecanismos para atualização cadastral destes pobres transientes e trabalhadores precarizados postos que, diferentemente dos pobres crônicos já monitorados pelo CadÚnico, eles não são beneficiários de programas sociais regulares que exijam sua atualização cadastral no Cadastro Único como contrapartida. Sendo assim, é plausível que esta parcela da sociedade só seja devidamente monitorada por meio de registros administrativos caso se crie algum benefício social em contrapartida.

*Fonte: Elaboração dos autores com base em entrevistas e telas do aplicativo de requerimento do AE registrados pela UFSM (2020).*

O requerimento via aplicativo foi uma das mais notáveis inovações trazidas pelo AE. O aplicativo foi desenvolvido em apenas 6 dias, com uma arquitetura leve que permitiu incrementos sucessivos sem a necessidade de atualização. Viabilizou, ainda, a possibilidade de que todas as provedoras de telefonia do país solidariamente eximissem o *download* e uso do programa de gerar tarifação de dados móveis ao usuário, sem contrapartidas ou custos incorridos pelo



programa (GoB, CGU 2021b; GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; Lara Ibarra 2021a; Yamasaki e Rodopoulos 2021). Como medida de segurança, o aplicativo permitia o envio de apenas um requerimento por SIM card e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)<sup>12</sup>. Esta exigência, no entanto, contribuiu para críticas e temores quanto ao potencial de exclusão digital do programa (pois limitava o uso de celulares de terceiros para submissão de requerimento em favor de quem não possuía o seu próprio).

**Para pessoas não previamente inscritas no Cadastro Único, o requerimento via aplicativo era a única forma de ingresso no programa.** Isso contrastou portanto com a situação de exclusão digital que, em 2019, caracterizava cerca de 21% da população (CETIC 2020a), chegando a mais de 40% quando se considera o uso específico de internet pelo celular (CETIC 2020b; 2020b), e a um número possivelmente ainda maior caso pudesse ser apurado o percentual de pessoas sem familiaridade para realizar operações complexas via celular.

**Na tentativa de mitigar esta provável barreira de acesso, o programa desenvolveu um mecanismo para cadastramento assistido para pessoas e famílias ultravulneráveis,** que poderia ser operado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) (GoB, Min. Cidadania e GoB, Correio 2020). A despeito de sua capilaridade, no entanto, os Correios não conseguiram canalizar satisfatoriamente as demandas por cadastramento assistido, posto que a iniciativa, lançada de forma tardia em 5 de junho de 2020, realizou apenas 14.554 registros até o seu encerramento, em 6 de julho de 2020 (GoB, TCU 2020b).

**A limitação do requerimento por vias digitais por parte de pessoas não previamente registradas no Cadastro Único esteve relacionada com a opção de não se incluir na operação do AE um tradicional parceiro de programas sociais federais na interlocução com a população no nível municipal, a rede do SUAS.** Consistindo numa rede interfederativa de equipamentos socioassistenciais, o SUAS tradicionalmente apoia a população no acesso a programas sociais, inclusive por meio de sua inclusão no Cadastro Único. Além disso, o SUAS apoia na difusão de informações sobre as políticas sociais e na gestão de controvérsias a eles relacionadas (Couto et al. 2014; Jaccoud, Licio, e Leandro 2018). A decisão de não inclusão do SUAS (nem outros órgãos da esfera estadual ou municipal) fundamenta-se em narrativas que ressaltam o intuito de não gerar aglomerações nos postos de atendimento do SUAS, bem como a dificuldade de se negociar os termos de sua participação com a celeridade que o programa deveria ser implementado, além de incertezas quanto à continuidade dos serviços de atendimento no contexto da pandemia.

**Independentemente de sua exclusão formal do programa, o SUAS ofereceu importante apoio informal ao AE.** Quaisquer que sejam os motivos da não inclusão formal do SUAS, vale destacar que a rede apoiou de forma informal a promoção do AE, financiando a partir de outros recursos campanhas de busca ativa e disseminação de informações. Em alguns casos, o SUAS realizou mutirões instruindo os membros da comunidade sobre a possibilidade de se fazer o requerimento solidário para terceiros desde que se utilizasse um SIM Card diferente no telefone para cada requerimento (Prefeitura Campo Grande 2021; Prefeitura Ibitinga 2020; Prefeitura Rio Grande 2020; Prefeitura São João Batista 2020; Prefeitura Taquari 2020; Prefeitura Ubatuba 2020; Prefeitura Vitória da Conquista 2020; GoB, Min. Cidadania 2020b).

---

<sup>12</sup> Conforme explicado no capítulo 10, o CPF é um registro de indivíduos mantido pela autoridade fiscal e tributária brasileira, a Receita Federal (RF), necessário para cumprimento de obrigações fiscais (para pessoas com renda que imponha esta obrigação) e para realização de transações financeiras (incluindo-se a abertura de conta bancária). Seu uso obrigatório para mediar acesso ao AE chegou a ser contestado legalmente pois, afinal, não se trata de um registro de identificação civil nem é de emissão obrigatória para muitas pessoas de baixa renda e não-bancarizadas. A contestação, no entanto, acabou sendo indeferida pois, além de comprometer os elos que permitiram a interoperabilidade de registros administrativos com base na qual o AE operou sua seleção de beneficiários, sua obrigatoriedade acabava respaldada pelo fato de que o pagamento do benefício necessariamente exigia bancarização.

## 7. O processo de seleção

**O núcleo duro da operação do AE foi capitaneado pelo Ministério da Cidadania, tendo a Dataprev assumido papel central na verificação de elegibilidade, e a CAIXA ficado responsável pelo encaminhamento de pedidos recebidos via aplicativo para a Dataprev, bem como pela operação de pagamento do programa.** A coordenação do programa pelo Ministério da Cidadania envolveu mais diretamente a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) – responsável pelos beneficiários advindos do PBF; a Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) – responsável pelos demais beneficiários; e a Subsecretaria de Tecnologia e Informação (STI) – que monitorava o processo de seleção feito pela Dataprev e que, no começo do programa, quando houve muito dinamismo e ajuste em seus procedimentos, foi responsável por aplicar filtros de seleção *a posteriori* em lotes de candidatos pré-selecionados do público Cadastro Único e ExtraCad pela Dataprev. O mesmo procedimento foi aplicado ao público PBF pela SENARC. Uma importante instância que influenciou muito nos ajustes aos quais o programa se submeteu ao longo de toda sua duração foi o Comitê Gestor do AE, que, além das repartições do MC envolvidas na operação do AE, contava ainda com a participação não-vinculante do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU). Desde sua criação pela Portaria nº 408 de 8 de junho de 2020, o Comitê Gestor motivou modificações nas regras de elegibilidade e nos procedimentos para sua aplicação ao longo de todo o programa.

**De forma distinta do que ocorre com programas assistenciais regulares como o PBF, a verificação de elegibilidade do AE era integralmente determinada pelo cruzamento de registros administrativos, que alcançou um grau de interoperabilidade e complexidade nunca antes visto num programa assistencial brasileiro.** No Bolsa Família, por exemplo, o critério de renda tem natureza autodeclaratória, e de tempos em tempos o programa realiza averiguação cadastral a partir da comparação das informações declaradas no Cadastro Único com aquelas informadas por outros registros administrativos cuja composição também varia a cada exercício. No entanto, o PBF realiza seu cadastro por meio da visita física do cidadão a um posto de atendimento do Cadastro Único, com a inserção das informações no Sistema de Cadastro Único, que é operacionalizado pela CAIXA. Esta alimentação do Sistema de Cadastro Único é feita com base em informações declaradas pelo cidadão, exigindo-se documentação comprobatória de moradia e composição familiar. O monitoramento das condicionalidades impostas pelo programa (acaba sendo também uma potencial oportunidade para identificação de possíveis fraudes). Além disso, o PBF orienta, ainda que de forma não obrigatória, que municípios periodicamente realizem visitas domiciliares aleatórias a pelo menos 20% das família beneficiários (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2011).

**No caso do AE não houve participação formal do SUAS ou de qualquer outro parceiro no nível municipal para averiguação de qualquer dos critérios de elegibilidade. Ao invés disso, investiu-se num sistema vigoroso para verificação de elegibilidade com o uso de registros administrativos.** Embora a requisição via app tivesse natureza autodeclaratória, ninguém receberia o benefício sem ter as informações que qualificam sua elegibilidade ao programa verificadas por meio de cruzamentos de registros administrativos realizados pela Dataprev.



Dada sua experiência operando verificação de elegibilidade de programas previdenciários, a Dataprev foi contratada para realizar esta função no AE. A Dataprev teve acesso inicial a 17 registros administrativos que compõem o CNIS (sob sua tutela), os quais, mediante orientações do Comitê Gestor e das normativas de cada fase do programa, foram gradativamente se somando a outros tantos, resultando num total de mais de 40 grandes registros utilizados na seleção de beneficiários do AE3 (conforme ilustrado na Tabela 3). Vale destacar que, na prática, o esforço resultou na consulta junto a mais de 100 registros administrativos distintos, posto que bases de servidores públicos de governos subnacionais, por exemplo, eram na verdade a compilação de diversos arquivos recebidos dos diferentes governos subnacionais sem necessária padronização entre eles.

**Tabela 3. Evolução das bases de dados utilizadas no Auxílio Emergencial**

AE1 (P1)	AE1 (P2 a P5) e AE2	AE3
CadÚnico	BEM	Bolsistas CNPq /MCT
CNIS Benefícios Previdenciários e LOAS	BNMP/CNJ	Instituidor do Auxílio Reclusão
CNIS CPF	DEPEN/MJ (Nacional)	Instituidores da pensão por morte
CNIS eSocial	DEPEN/MJSP	Residentes médicos/Capes/ME
CNIS GFIP	DEPEN/MJSP – Regime prisional	Servidores e estagiários do Conselho Nacional de Justiça
CNIS GPS	Militares do Ministério da Defesa	Servidores e estagiários do Superior Tribunal Militar
CNIS intermitente	Politicamente expostos	Servidores e estagiários do Tribunal Superior Eleitoral
CNIS Seguro desemprego	Presidiários em regime fechado/SP	Servidores e estagiários dos Tribunais de Justiça Estaduais
DIRPF/RFB	Procurados da Justiça	Servidores e estagiários dos Tribunais de Justiça Militares Estaduais
ExtraCad	Residentes no Exterior/DPF	Servidores e estagiários dos Tribunais Regionais do Trabalho
Folha PBF	SEEU/CNJ	Servidores e estagiários dos Tribunais Regionais Eleitorais
Mandatos Eletivos do TSE	Servidores municipais, estaduais e distritais - CGU	Servidores e estagiários dos Tribunais Regionais Federais
MEI		SIAPE - Estagiários e residentes
RAIS (2018 e 2019)		
SIAPE		
SIRC		
SISOBI		

Fonte: World Bank (2021a) com base nos documentos de Regras de Negócio da Dataprev (2020a; 2020b; 2021a) e na Portaria MC nº 620, de 26 de março de 2021.

**Das informações declaradas no aplicativo de requerimento ao AE, a única que não podia ser validada por meio de cruzamento de registros administrativos acabou sendo aquela referente à composição familiar (exceto para o caso de familiares de pessoas inscritas no Cadastro Único).** Fora o Cadastro Único, de cobertura restrita a pessoas de baixa renda, o único outro grande registro administrativo que permite a identificação de vínculos familiares no Brasil é aquele sob posse da autoridade tarifária nacional, a Receita Federal. Por questão de sigilo de dados, este órgão não disponibilizou ao AE pleno acesso a sua base de dados. Na verdade, a instituição apenas disponibilizou uma base binária determinando a adequação ou não de cada cidadão ao critério de renda declarada no Imposto de Renda ano anterior. Com isso, apenas pessoas registradas no Cadastro Único, ou com familiares registrados no Cadastro Único, puderam ter sua composição familiar apurada como parte do processo de verificação de elegibilidade do AE.

**A verificação de elegibilidade foi fruto de um elaborado sistema de integração e escolha inteligente dos preditores mais adequados para apuração de cada critério, composto por uma Base Analítica integrada ao Gerenciador de Dados Mestre (MDM) dos registros do CNIS e a um Motor de Busca desenvolvido para o AE.** A Base Analítica do AE consiste num ambiente de dados capaz de conciliar enorme quantidade de registros administrativos distintos, estabelecendo vínculos entre eles e permitindo a atualização frequente dos extratos destes registros de forma a viabilizar sua permanente atualização para análises feitas com base neste ambiente integrado. Uma defasagem da Base Analítica desenvolvida para o AE com relação à Base Transacional de que dispõe o CNIS no contexto da previdência social é que sua atualização não é automática, requerendo portanto uma rotina manual de coleta e inserção de extratos mais recentes dos registros administrativos que integram este ambiente. Isso exige bastante esforço para que as atualizações ocorram na regularidade desejada e de forma a minimizar o desencontro entre a temporalidade dos diferentes registros a cada nova atualização da Base Analítica. Conforme apurado em entrevistas com especialistas da Dataprev, esta opção por uma Base Analítica, ao invés da Transacional, refletiu a maior quantidade de registros utilizados pelo AE se comparado com aqueles que integram o CNIS, bem como as limitações de se submeter alguns registros pouco robustos utilizados pelo AE a um tratamento que exigiria certa regularidade e padronização mínima (GoB, Dataprev 2020a; 2020b; 2021a; GoB, Min. Cidadania 2021g).

**Para facilitar a operacionalização das informações reunidas nesta Base Analítica, os registros originários do CNIS dispunham ainda de um Gerenciador de Dados Mestre (MDM), que inspirou programações semelhantes para selecionar os melhores preditores de elegibilidade no caso dos demais registros.** O MDM consiste numa aplicação inteligente que, a partir das Regras de Negócio do programa, determina quais registros devem servir de fonte prioritária para predição de cada critério de elegibilidade (ou inelegibilidade) do programa. Associado a programações aplicadas à própria Base Analítica, esta escolha inteligente pondera não apenas critérios transversais, como a priorização dos preditores mais recentes, como também as peculiaridades de cada caso sob análise e de cada registro administrativo. A ferramenta permitia, por exemplo, processo de escolha inteligente que levava em conta a demora tradicional de empregadores em informar o fim do vínculo nos registros trabalhistas. Neste caso, por exemplo, a existência de vínculo só era caracterizada para efeitos de seleção do programa quando houvesse registro concomitante de renda nos últimos meses (Ibid).

**Como resultado desse processo de escolha inteligente, a Base Analítica codificava a elegibilidade dos requerentes segundo cada critério de elegibilidade ou inelegibilidade, restando ao Motor de Busca selecionar as pessoas que atendessem a todos os critérios.** A Base Analítica gerava variáveis binárias para cada critério de elegibilidade ou inelegibilidade

ao AE. O Motor de busca do AE fazia a seleção final dos beneficiários filtrando apenas aqueles cujas caracterizações binárias atendiam a cada um dos 38 critérios que, ao longo do programa, passaram a ser necessários para caracterização de situação de elegibilidade ao programa (Ibid).

**No decorrer do programa houve ainda a contratação de solução da empresa SAS Analytics para aumento da velocidade de processamento destas operações.** Dispondo de apenas 20 funcionários destacados para esta operação de seleção, a Dataprev contratou ainda uma solução tecnológica do Instituto SAS Analytics que acelerou em 3,6 vezes o tempo necessário para processamento do conjunto de operações descritas acima (GoB, Dataprev 2021b).

**Muitas das mudanças nos procedimentos para apuração de elegibilidade internalizadas de forma explícita no diploma legal do AE2 e AE3 foram primeiro experimentadas ou propostas numa fase preliminar do programa, com aval de órgãos de controle que integraram o Comitê Gestor do AE. Em sua maioria, estas mudanças procedimentais acabaram introduzindo vieses de exclusão no programa.** Nos primeiros meses do programa o Comitê Gestor reverberou apontamentos interpretando disposições nem sempre explícitas no diploma legal do AE1. Algumas delas, como as referentes à suspensão do benefício de detentos, por exemplo, foram acatadas prontamente, e posteriormente vieram a figurar de forma explícita no diploma legal das demais etapas do programa, ainda que com a qualificação adicional de que a restrição deveria ser limitada a detentos em regime fechado. Outras orientações, como por exemplo, aquela referente à reavaliação mensal de elegibilidade, não foram internalizadas durante a operação do AE1, só sendo a sugestão acatada após inclusão explícita desta orientação no diploma legal do AE2 e AE3 a partir de determinação do TCU.

**O envolvimento de órgãos de controle durante a gestão do programa foi positivo, mas com alguns desafios.** Isso transmitia segurança aos gestores encarregados de tomarem importantes decisões em regime de urgência, e sob a premissa de que o programa duraria apenas (mais) alguns meses. Além do mais, estas instituições disponibilizaram para a verificação de elegibilidade dados administrativos aos quais o MC, por si só, dificilmente teria acesso, e que permitiram depurar erros de inclusão sistemáticos (como por exemplo, bases listando servidores de governos subnacionais e do Poder Judiciário, além de estagiários e vínculos não disponíveis nas bases mais tradicionais de ocupação e emprego) (GoB, Min. Público Federal 2021; GoB, Agência Brasil 2021c). No entanto, a participação destas instituições de controle pode ter sido responsável pelo forte viés de exclusão que marcou as decisões do Comitê Gestor, tanto em função da centralidade do controle fiscal no mandato destas instituições, quanto em função da qualidade heterogênea de muitos registros administrativos que, por seu intermédio, vieram a figurar no mecanismo de seleção do AE.

**Finalmente, cumpre notar a dicotomia entre um procedimento de requisição do benefício extremamente simplificado, mas que, no entanto, sujeita o requerente a um escrutínio intensivo por meio de análise de dados administrativos.** Conforme previamente ilustrado no Quadro 2, a requisição ao programa via app foi limitada a algumas informações básicas, sem necessidade de apresentação de documentação comprobatória. Um simples extrato dos dados que compõe o ExtraCad não é suficiente para uma caracterização socioeconômica robusta de seu público, capaz, por exemplo, de informar políticas públicas a ele destinadas. No entanto, por meio do compartilhamento do CPF a Dataprev era capaz de realizar um vasto levantamento de informações dos indivíduos junto a dezenas de registros administrativos sob tutela do poder público.

## 8. O sistema de pagamento

**Para pagamento dos benefícios, a CAIXA disseminou, sem custo aos beneficiários, uma nova modalidade de conta bancária com possibilidades de operações bancárias digitais e sem cartão físico, até então inexistentes no país.** O pagamento dos benefícios foi centralizado pela CAIXA, banco público com maior capilaridade do Brasil e que já tinha experiência prévia pagando outros benefícios sociais, como o Bolsa Família. Para o AE, a CAIXA disponibilizou gratuitamente um canal de pagamento via Poupança Social Digital (PSD) que, até então, operava de forma piloto com apenas 30 mil correntistas. Em virtude da boa experiência no AE, a PSD foi expandida a outros benefícios sociais e previdenciários, de formas que, em dezembro de 2020, já havia mais de 100 milhões de correntistas nesta modalidade (GoB, Caixa Econ. Federal 2020b). Comparada, por exemplo, com a Caixa Fácil (conta social previamente disponibilizada a beneficiários do PBF), a PSD oferecia menos saques e transferências gratuitas, porém aumentou o limite máximo de valores movimentados por mês de R\$ 3.000,00 (US\$ 573,61) para R\$ 5.000,00 (US\$ 956,02). De forma pioneira, a PSD introduziu no país o uso de cartão digital junto a terminais mais modernos de processamento de dados de cartão (maquininhas), os quais já são capazes de gerar QR code que pode ser lido pela câmara do celular para pagamento direto pelo app (GoB, Caixa Econ. Federal 2020a; GoB, Min. Cidadania 2020h; GoB, Caixa Econ. Federal 2021a).

**O maior trunfo do PSD, no entanto, foi sua concomitância com o lançamento de um novo tipo de transferência bancária no país, o PIX, cuja comodidade acabou popularizando o instrumento como forma de pagamento amplamente aceita no varejo.** Por ser gratuito, imediato e de simples realização, o PIX mitigava a limitação a realização de transferências tradicionais. Popularizou-se também como meio de compras, pois permite aos vendedores conferir o recebimento dos valores imediatamente, bastando apenas que comprador e vendedor tenham conta corrente em qualquer banco e a opção do PIX ativada (Ibid).

**Logo no começo do AE os públicos ExtraCad e Cadastro Único não PBF tiveram contas PSD abertas automaticamente, e ao longo de todo o programa estiveram sujeitos a regramento que impunha algumas semanas entre o crédito do benefício e o direito de saque em espécie.** Uma vez selecionados, beneficiários do AE tinham suas PSD criadas automaticamente, e os valores recebidos como benefício não podiam ser debitados para abatimento de dívidas. Beneficiários advindos do Cadastro Único porém não beneficiários do PBF, bem como aqueles advindos do ExtraCad, receberam contas PSD tão logo o programa foi iniciado, e estiveram sujeitos a uma regra que determinava intervalo entre o crédito do benefício (que apenas permitia a realização de operações digitais) e o direito de saque dos valores em espécie (GoB, Caixa Econ. Federal 2020a; GoB, Min. Cidadania 2020h; GoB, Caixa Econ. Federal 2021a; Hellman 2015; GoB, Caixa Econ. Federal 2021b).

**De forma a evitar confusões junto ao público advindo do PBF, já habituado com uma rotina de pagamento própria, este público esteve submetido a uma rotina de pagamentos diferente da dos demais.** Até final de novembro de 2020, este grupo seguiu recebendo os benefícios pelos mesmos canais do PBF: 5 milhões possuíam contas Caixa Mais e 9 milhões apenas possuíam o cartão do PBF, não atrelado a nenhuma conta corrente, e que só permitia o

saque do valor integral dos benefícios acumulados por um período máximo de 3 meses. Entre dezembro de 2020 e março de 2021, porém, estas pessoas automaticamente tiveram contas PSD abertas em seus nomes e passaram a receber seus benefícios por este meio, tendo ainda a conveniência de poder usar os cartões físicos que já tinham para movimentar suas novas contas. Outra peculiaridade do público advindo do PBF é que estas pessoas podiam sacar seus benefícios em espécie tão logo fosse feito o crédito em conta. Ademais, o escalonamento dos dias de pagamento do público PBF a cada mês seguiu sendo determinado pelo último dígito do Número de Identificação Social (NIS) do Responsável Familiar, conforme já estabelecido no calendário de pagamentos do Bolsa Família, ao passo que os demais beneficiários tinham suas datas de pagamento escalonadas com base em seus meses de nascimento (Ibid).

**O potencial de confusão dada a mudança nos dias de pagamento a cada mês foi dirimido por fortes campanhas de comunicação social para divulgação dos calendários vigentes para cada conjunto de meses.** As datas de pagamento do benefício não eram fixas num mesmo dia a cada mês. Até julho de 2021, por exemplo, o MC já havia publicado 15 Portarias<sup>13</sup> com diferentes calendários de pagamento, cada qual cobrindo períodos de poucos meses, e refletindo as diferentes capacidades de processamento do programa ao longo de sua extensão. Embora com potencial de gerar confusão entre o público beneficiário, estes calendários *ad hoc* foram amplamente divulgados por campanhas do MC e da CAIXA, em ambos os casos contando com forte apoio informal do SUAS e governos locais.

**Tabela 4. Comparativo de benefícios Caixa Fácil, PDS e Contas Regulares oferecidas pela CAIXA**

	Cartão Social do PBF	Conta Poupança Caixa Fácil	Conta poupança social digital (CAIXA)	Poupança Integrada à conta bancária (CAIXA)/ regular
Custos de adesão e anuidade	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Local de abertura de conta	O cartão chega pelos Correios, porém não enseja conta corrente	Lotérica	Digital	Agência da CAIXA
Consulta de saldo e extrato	Inexistente	Gratuito	Gratuito	Gratuito
Saque	Gratuito, porém todo o valor do benefício mensal deve ser sacado de uma só vez	Até 12 saques gratuitos por mês nos locais de atendimento, ATM e lotéricas	Até 2 saques gratuito por mês nos locais de atendimento, ATM e lotéricas	Gratuito nos locais de atendimento, ATM e lotéricas
Transferência (TED)	Não disponível	Até 8 transferências gratuitas por mês para outra conta CAIXA. Limite de 1 transferência gratuita por mês para para outros bancos.	Gratuito e ilimitado para CAIXA. Até 3 transferências gratuitas para outros bancos.	Gratuito e ilimitado para CAIXA. Limite de 4 transferências para outros bancos.

13 Portarias 386/2020, 413/2020, 428/2020, 438/2020, 442/2020, 453/2020, 474/2020, 491/2020, 496/2020, 546/2020, 558/2020, 597/2020, 606/2021, 622/2021 e 627/2021.

Pagamento de contas	Não disponível	Gratuito nos locais de atendimento, lotéricas, agência e digital.	Gratuito nos locais de atendimento, lotéricas, agência e digital, porém limitado a um limite diário máximo de R\$ 1200,00 (US\$ 229,44) sendo um teto de R\$ 1200,00 para pagamentos de boleto de cobrança e R\$ 600,00 (US\$ 114,72) para demais pagamentos e transferências.	Gratuito nos locais de atendimento, lotéricas, agência e digital.
Acesso a poupança	Não disponível	Gratuito	Gratuito	Gratuito
Acesso cartão de débito	Não disponível	Gratuito	Não há cartão físico (apenas digital)	Gratuito
Acesso a cartão de crédito	Não disponível	Não	Não	Depende do tipo de conta corrente. Algumas já incluem com a abertura da conta, outras precisa requisição e análise pela CAIXA.
Limite de movimentações	O cartão apenas permite o saque integral do benefício mensal (com acúmulo máximo de 3 meses antes da devolução dos recursos ao Tesouro)	R\$ 3.000,00 (US\$ 573,61)	R\$ 5.000,00 por mês (US\$ 956,02). App: R\$600,00 (US\$ 114,72) por transação (transferência ou pagamento) e limitado a R\$1.200,00/dia (US\$ 229,44)	Não tem limite
Plataforma digital	Nenhuma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet Banking CAIXA</li> <li>• App Bolsa Família CAIXA para consultas do público PBF</li> <li>• Caixa Tem</li> </ul>	App CAIXA Tem	Internet Banking CAIXA

Fonte: Relatórios e normativas da CAIXA e do Ministério da Cidadania (GoB, Caixa Econ. Federal 2020a; GoB, Min. Cidadania 2020h; GoB, Caixa Econ. Federal 2021a).

## 9. Canais passivos e ativos de comunicação

**O AE disponibilizou diversos canais de comunicação passiva com a sociedade, oferecidos tanto pelo MC quanto pela CAIXA e pela Dataprev, além de um canal mais geral disponibilizado pela CGU, o Fala.BR, que endereça demandas e manifestações para as instituições públicas federais de maneira geral, incluindo-se, portanto, as entidades gestoras e operadoras do AE.** A maioria das demandas de comunicação passiva foi dirigida ao Ministério da Cidadania, seguido pela CAIXA (quem tradicionalmente dispõe de mais canais para comunicação com a população). A Dataprev, por não prestar serviço direto à população, é quem dispõe de menos canais, tendo recebido menos demandas e redirecionado a grande maioria destas ao MC.

**Esquemáticamente, o AE se articulou para oferecer três principais formas de comunicação passiva com a sociedade: as Centrais de Relacionamento; os Serviços de Ouvidoria; e as unidades para provisão de acesso à informação.** As Centrais de Relacionamento são voltadas para fornecer instruções operacionais para usuários e aspirantes ao programa. Os serviços de ouvidoria abarcam manifestações de sugestões, denúncias, comunicações, reclamações, elogios, solicitações de providência e demandas de simplificação de serviços públicos. Já as unidades para provisão de acesso à informação geralmente intermediam requisições a dados mais elaborados sobre o programa, como extrações de dados ou informações referentes a custos administrativos, processos licitatórios etc., geralmente necessários para realização de análises, mais do que para a orientação de usuários e aspirantes ao programa.

**Os canais de comunicação passiva do AE e seus agentes operadores experimentaram forte saturação dado o volume de interessados no programa.** A Central de Relacionamento do Ministério da Cidadania, por exemplo, recebeu 143 milhões de tentativas de ligações, gerando picos de 20 mil chamadas por minuto, das quais só 8,4% puderam ser atendidas (representando um aumento de 10 vezes na taxa de não-atendimento quando comparada com anos anteriores) (GoB, Min. Cidadania 2021d; 2021e). A Ouvidoria do Ministério da Cidadania registrou mais de 350 mil demandas (aumento de 1400% comparado com anos anteriores), com pico em junho de 2020 e predominância das demandas em virtude de reclamações. A CAIXA registrou mais de 80% de crescimento nas reclamações registradas por seus canais de ouvidoria se comparado a anos anteriores. Já a Dataprev recebeu mais de 70 vezes o número de demandas registradas em anos anteriores, sendo 65% dessas diretamente relacionadas com o AE.

**O uso de soluções tecnológicas foi fundamental para mitigar a saturação das vias tradicionais de atendimento.** Desenvolveu-se tecnologias comuns para que demandas por e-mail e chats pudessem ser agrupadas por conteúdo para serem respondidas em bloco, e em alguns casos até de forma automática, com base em programas de inteligência artificial, como forma de amenizar a carga sob os atendentes humanos. No caso das interações por telefone, foram desenvolvidas ainda gravações com informações mais relevantes que eram tocadas enquanto aguardava-se pela disponibilização de atendimento por atendente humano.



**Houve ainda fóruns e outros espaços para envio de sugestões.** Além dos sistemas próprios de avaliação disponibilizados por cada canal de contato com a população, houve amplo uso dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos (estabelecidos desde 2017 conforme a Lei nº 13.460/2017 e subsequente Decreto nº 10.228/2020), sobretudo por meio de plataforma online em que beneficiários dispostos a se registrarem podiam opinar em fóruns de melhorias e votar em enquetes (GoB, Min. Cidadania 2021d; 2021e; GoB, CGU 2021a).

**Foi necessário forte coordenação entre os operadores do programa e seus distintos canais de comunicação passiva para informar a população de forma coerente e alinhada com as rápidas mudanças pelas quais o programa passou.** Houve importantes arranjos para viabilizar que as diferentes instituições tivessem clareza sobre quais demandas e manifestações seriam de sua responsabilidade e quais deveriam ser encaminhadas a outros órgãos, bem como para atualizar as matrizes de informação sobre os programas no ritmo em que novos ajustes operacionais eram internalizados pelo AE. Adotaram-se, ainda, medidas para permitir que as equipes que coordenassem estes canais de relacionamento trabalhassem de suas próprias casas no contexto da pandemia, e também para promover o espelhamento de demandas recebidas diretamente pelos sistemas dos agentes operadores e gestores do programa e o sistema mais transversal gerido pela CGU (GoB, Min. Cidadania 2021d; 2021e).

**Além dos canais de comunicação passiva, as instituições envolvidas no AE realizaram também esforços de comunicação ativa. Dentre as ações capitaneadas pelo MC merecem destaque as seguintes** (GoB, Min. Cidadania 2021i):

- 191 matérias instrutivas disponibilizadas no site do MC ao longo de 2020
- Desenvolvimento de página web específica para prestação ativa de contas, com dados atualizados de cobertura, gastos e contratos celebrados para operacionalização do programa
- Desenvolvimento e manutenção de site especificamente elaborado para o AE, com acesso rápido a informações essenciais e mais requisitadas incluindo os seguintes tópicos:
  - Regras básicas;
  - Consulta à elegibilidade;
  - Acesso ao Chatbot;
  - Link para contestação (Dataprev);
  - Vídeo tutorial;
  - Calendário de pagamentos;
  - Acesso aos canais de atendimento
  - Link para devolução
  - FAQ
- Guias e Manuais disponibilizados no site do MC e também enviados por e-mail e WhatsApp para gestores e operadores do Cadastro Único e PBF, incluindo as equipes do SUAS, governos estaduais e municipais. Muitos destes materiais foram especificamente formatados para disseminação via WhatsApp que, embora não seja uma rede oficial de comunicação dos operadores, demonstrou ter muita capilaridade, sobretudo no que se refere a profissionais do SUAS, cuja participação, ainda que de forma informal, foi fundamental para mitigar gargalos do programa;
- 46 FAQs atualizadas frequentemente no site do MC e site específico do programa, e que também serviam de insumos para as centrais de Ouvidoria e Centrais de Atendimento.
- Postagens em redes sociais com material instrutivo para beneficiários e gestores.



- Disponibilização de Chatbot no Facebook (software de inteligência artificial que interage automaticamente com a sociedade por meio de um chat e fornece instruções com base em sua matriz de informações).
- Comunicação de informações relevantes aos beneficiários incluídas nos extratos bancários.
- Elaboração de informes para gestores publicados periodicamente no site do MC e também enviado por mala direta por e-mail e WhatsApp para mais de 70 mil destinatários. Entre abril de 2020 e abril de 2021 foram 34 informes.
- Elaboração de releases de imprensa e resposta a 2.922 demandas de imprensa referentes ao AE.
- Produção de conteúdo audiovisual, como vídeos-tutoriais e podcasts, disponibilizados no portal do MC, no site específico do programa e via redes sociais.

**Finalmente, a comunicação especificamente elaborada para GPTEs consistiu na elaboração de material instrutivo em linguagem mais acessível (um Guia escrito e uma série de Podcasts), destacando aspectos de maior relevância para estes grupos, e com subsequente esforço de disseminação do material por meio de interlocutores institucionais tracionais do governo e sociedade civil.** Em maio de 2020 publicou-se um Guia de Orientações para Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) sobre o AE, com versão atualizada em maio de 2021 refletindo o regramento do AE3. O Guia fundamentalmente reforçava orientações disponíveis nas diversos mídias e canais já listados acima, e naturalmente também no diploma legal do programa, porém por meio de uma linguagem particularmente pedagógica e acessível, ainda que não tenha havido tradução para as mais de 150 línguas faladas pelas etnias indígenas brasileiras que se enquadram no grupo de GPTEs. De forma complementar, vale também destacar que, além do material escrito, elaborou-se uma série de 6 podcasts especificamente voltados para GPTEs, os quais cobriam os seguintes temas: (i) Quem tem direito ao programa; (ii) Como tratar de pontos críticos; (iii) Documentação/CPF; (iv) Outros benefícios; (v) funcionamento das plataformas da CAIXA para acesso; (vi) informações de endereço e validade das parcelas.

## 10. A gestão de queixas, depuração de erros e fraudes e recuperação de valores

**Outro ponto em que o AE experimentou com soluções inovadoras foi na gestão de queixas e reparações, para o qual disponibilizou-se a opção de contestação via app ou site, ou por meio de atendimento realizado pela Defensoria Pública da União (DPU).**

Reconhecendo que um erro recorrente na verificação de elegibilidade ocorreu em função de pequenos descompassos na temporalidade dos extratos de registros que alimentavam a Base Analítica a cada exercício, o programa disponibilizou, a quem tivesse sua candidatura indeferida ou benefício cancelado pelas revisões mensais ou auditorias de órgãos de controle, uma opção de contestação via app ou site que automaticamente rodava a verificação de elegibilidade novamente na esperança de que extratos mais recentes das bases usadas na validação pudessem vir a refletir características ainda não atualizadas nestes registros quando da primeira requisição. Embora muito prevalente, estes erros devido a temporalidade das bases não eram os únicos aos quais a população esteve submetida, portanto o programa estabeleceu uma parceria com a DPU para que, num conjunto de hipóteses previstas, defensores públicos federais pudessem requerer à Dataprev a sobreposição de algumas informações com base em análise documental por eles realizada em detrimento de registros administrativos discordantes (GoB, Min. Cidadania 2020f; 2020j). Embora engenhosa, esta solução, conhecida como contestação extra-judicial, sofreu de uma deficiência de cobertura, posto que a cobertura da DPU já é, por si só, limitada a 30% do território brasileiro, e para esta função a instituição só pôde ceder 46 de seus 471 defensores públicos. Além disso, muitas unidades da DPU estavam fechadas, trabalhando de forma remota, de modo que o cidadão precisava encaminhar a solicitação e a documentação comprobatória por meios digitais, o que restringiu a demanda pelas contestações extrajudiciais. Desta forma, a solução só processou cerca de 5 mil casos de contestação durante todo período de implementação do AE1 e AE2, e acabou sendo descontinuada antes do lançamento do AE3 (DPU 2021). Com o intuito de se aumentar a cobertura da iniciativa, o governo chegou a cogitar o envolvimento dos Cartórios nesta atribuição, porém um acordo não chegou a ser viabilizado. Caso o programa estivesse aberto a mais parcerias com governos subnacionais e órgãos federativos, a própria rede do SUAS poderia ter oferecido apoio nessa área.

**O volume de contestações não devidamente endereçadas pelos mecanismos de gestão de controversa do programa contribuiu para um pico de judicializações de disputas individuais, fato que ensejou parcerias do programa com o Poder Judiciário para dar mais celeridade a estes processos.** Tendo sido alvo de mais de 225 mil ações individuais na justiça entre abril e julho de 2020 (GoB, CNJ 2020), com mais de 25% dessas ações conduzidas pela DPU (GoB, DPU 2021), o MC e a Dataprev cooperaram com o CNJ para padronizar a compreensão das cortes sobre as regras do programa e seus fundamentos, visando criar canais para acesso rápido de juízes a dados administrativos coletados pelo AE, bem como para agilizar o cumprimento de decisões judiciais por parte do programa (GoB, CNJ 2020).

**O AE também foi alvo de cerca de mais de 60 Ações Cíveis Públicas (ACPs) protocoladas pela DPU e Ministério Público da União (MPU) questionando suas regras operacionais, as quais foram majoritariamente indeferidas pois comprometiam a exequibilidade e celeridade do programa.** As ACPs mais recorrentes questionavam aspectos como a alegada falta de mecanismos especiais para povos indígenas, quilombolas, migrantes e pessoas em situação de rua, além de instar o MC a disponibilizar mais soluções técnicas para empasses relativos às limitações para requerimento e contestação do programa. Estas ACPs também questionavam procedimentos referentes à determinação de elegibilidade para o programa (sobretudo em virtude de protocolos adotados sem respaldo explícito em seu diploma legal). Outras ACPs exigiam ainda maior organização para atividades presenciais de saque ou atendimento.

**Uma ACP que chegou a ser deferida liminarmente, mas indeferida por colegiado, questionava a obrigatoriedade do CPF para requerimento ao programa, posto que não se trata de um documento obrigatório de identificação civil.** O CPF é um documento individual de emissão obrigatória apenas a pessoas cuja renda e situação bancária gere obrigações fiscais e tributárias (o que não inclui, portanto, muitas pessoas em situação de vulnerabilidade dentre o público-alvo do programa). Dada a ausência de um documento de identificação que permitisse os elos que o CPF permite, no entanto, a operação de verificação de elegibilidade ficaria seriamente comprometida caso a ACP fosse deferida. Formalmente, o indeferimento da ACP questionando a obrigatoriedade do CPF alegou ainda que o programa exigia a criação de contas bancárias para as quais a posse do CPF é, sim, uma obrigação.

**As ACPs julgadas procedentes acabaram contribuindo para o aprimoramento do programa, com efeito sob a flexibilização de prazos para saque do benefício por parte de indígenas, definição de prazos para procedimentos de verificação de elegibilidade e contestação, bem como maior transparência quanto aos motivos de indeferimento de pedidos.** Dentre as ACPs julgadas procedentes, cabe ressaltar aquelas que flexibilizaram o tempo de permanência do recurso na conta corrente de indígenas dos estados Amazônicos do Acre e Amazonas antes de sua devolução ao Tesouro, estendendo este período de 90 para 270 dias no caso do AE<sup>14</sup>. Subsequentemente o Decreto nº 10.398 de 16 de junho de 2020 estendeu esta flexibilização, por conta própria, a todos os beneficiários do AE do público PBF, e 90 dias para os demais públicos. Já para o AE2 e AE3, o prazo de saque foi de quatro meses para que os recursos não voltassem para os cofres públicos. Também merecem destaque as decisões que determinaram prazos para análise de requerimentos e contestações, incluindo-se casos que seguiam sem conclusão formal no aguardo que o programa obtivesse acesso a mais registros administrativos.

**Também importante para o aprimoramento do programa foi a decisão obrigando o app de requerimento a fornecer mais informações a quem tivesse seu pedido indeferindo, apontando, quando operacionalmente possível, motivos específicos de indeferimento bem como as bases administrativas usadas pelo programa que caracterizavam a situação de inelegibilidade.** Embora o layout de saída dos processos realizados pela Dataprev nem sempre permitissem a identificação desta informação (GoB, Dataprev 2020a; 2020b; 2021a; GoB, Min. Cidadania 2021g), a partir do segundo semestre de 2020 uma decisão judicial levou ao detalhamento de dezenas de casos nos quais o indeferimento poderia ser fundamentado ao cidadão por meio do próprio app de requerimento (GoB, Min. Cidadania 2021a; 2021b). Cumpre destacar que, além de garantir direito do cidadão, esta última melhoria tem ainda a externalidade positiva de permitir que as pessoas venham a ajustar dados imprecisos em outros registros administrativos, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do dado como um todo.

<sup>14</sup> No caso do AE2 e AE3 este prazo acabou sendo novamente revisto para 120 dias.

**Outro ponto de destaque do AE foi a forma como o programa buscou recuperar valores pagos indevidamente.** Este esforço se deu por três principais estratégias: a) ações coordenadas com o Ministério Público Federal (MPF) e Polícia Federal (PF) para coibir fraudes organizadas; b) incentivos comportamentais para que beneficiários com recebimentos indevidos devolvessem voluntariamente os valores recebidos; e c) parceria com a Receita Federal para que os responsáveis por dependentes que omitissem este vínculo para receber o benefício tivessem que ressarcir o Tesouro na declaração de imposto de renda do ano seguinte.

**A ação para coibição de fraudes organizadas consistiu na alimentação de uma base de dados comum por todos os operadores do programa (MC, CAIXA e Dataprev) sinalizando casos suspeitos para serem apurados mais a fundo pela PF e MPF** (GoB, Min. Público Federal 2021; GoB, Agência Brasil 2021c). Os indicadores de suspeição baseavam-se em aspectos como, por exemplo, casos em que o IP de requerimento e movimentação bancária não eram condizentes entre si ou com o endereço de residência do titular do CPF. De forma preocupante, as fraudes atentadas contra o programa parecem se alimentar de vazamentos de dados pessoais necessários ao processo de candidatura, muitos dos quais deveriam estar melhor protegidos pela tutela de diferentes órgãos públicos (Ágape 2021). Neste contexto, o esforço de simplificação do volume de informações e dos procedimentos para requisição do benefício e seu subsequente saque acabaram configurando fator de vulnerabilidade do programa.

**No caso de beneficiários com pagamentos indevidos que foram descobertos ao longo do programa, houve interrupção do pagamento e campanha de incentivo à devolução voluntária.** Para além das fraudes organizadas, houve também muitos casos em que a melhoria nos procedimentos de seleção do programa revelou, sobretudo nos primeiros meses, o recebimento de benefícios por servidores de governos estaduais, militares e outros grupos inelegíveis ao programa. Nestes casos, para além da descontinuidade destes benefícios uma vez detectado o erro, o Ministério da Cidadania desenvolveu também um website que permitia a devolução voluntária dos recursos, posto que o programa não tinha meios legais de aplicar multas ou forçar a devolução obrigatória. No caso dos militares foi feito acordo com o Ministério da Defesa segundo o qual as Forças Armadas ressarciram o Tesouro por benefícios indevidamente recebidos por seu pessoal que porventura não tivesse feito a devolução voluntária, sendo que, posteriormente a instituição abateu estes valores do soldo. Para os demais casos de recebimento indevido, o MC disparou mensagens de SMS sensibilizando a pessoas a realizarem a devolução (GoB, Min. Cidadania 2020g). Até dezembro de 2020, cerca de 218 milhões de reais (US\$ 41,68 milhões) já haviam sido devolvidos aos cofres públicos por meio deste mecanismo (GoB, Min. Cidadania 2020i).

**Já o arranjo com a Receita Federal foi pensado para mitigar a situação bastante denunciada pela mídia, de jovens de classe média que ocultavam seu vínculo de dependência no Imposto de Renda para receber o benefício (Quadro 3).** Na Declaração Anual de Imposto de Renda que se encerrou em abril de 2021, referente ao ano fiscal 2020, os pais ou responsáveis acabaram tendo de ressarcir o Tesouro como medida necessária para a quitação de suas obrigações fiscais (GoB, TCU 2020a), permitindo assim a recuperação de mais de R\$ 5 milhões (US\$ 956 mil) indevidamente recebidos (GoB, Agência Brasil 2021a). Embora o valor recuperado seja pequeno diante do volume movimentado pelo programa, esta parceria é interessante pois inaugura uma era de possibilidades para colaboração entre programas sociais e a Receita Federal.



### QUADRO 3.

#### O uso da Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF) como instrumento de recuperação de valores pagos indevidamente pelo AE em casos de omissão do vínculo de dependência por parte de requerentes

A Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF) é um exercício obrigatório a todos os brasileiros com rendimentos e ativos acima de um limiar mínimo. O exercício consiste no relato de todas as rendas, lucros e dividendos auferidos a cada ano fiscal, bem como um registro da valorização patrimonial observada neste período. Com base nessas declarações, a Receita Federal avalia se o contribuinte tem algum passivo referente a entradas que não foram devidamente tributadas. Caso o contribuinte se enquadre em algumas situações específicas, o exercício também avalia se o contribuinte tem direito a algum abatimento de passivos ou mesmo recebimento de valores pagos sob forma de imposto ao longo do ano. Contribuintes que possuem dependentes, por exemplo, têm direito a deduções ou recebimentos de até R\$ 2.275,08 (US\$ 435) por ano. A lista abaixo detalha quem pode ser considerado dependente para fins da DIRPF. Vale destacar que o vínculo de dependência para este propósito não é necessariamente dado pela coabitação.

1. Companheiro(a) com quem o contribuinte tenha filho ou viva há mais de 5 anos, ou cônjuge;
2. Filho(a) ou enteado(a), até 21 anos de idade, ou, em qualquer idade, quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho;
3. Filho(a) ou enteado(a), se ainda estiver cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo grau, até 24 anos de idade;
4. Irmão(ã), neto(a) ou bisneto(a), sem arrimo dos pais, de quem o contribuinte detenha a guarda judicial, até 21 anos, ou em qualquer idade, quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho;
5. Irmão(ã), neto(a) ou bisneto(a), sem arrimo dos pais, com idade de 21 anos, até 24 anos, se ainda estiver cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo

grau, desde que o contribuinte tenha detido sua guarda judicial até os 21 anos;

6. Pais, avós e bisavós que, em 2020, tenham recebido rendimentos, tributáveis ou não, até R\$ 22.847,76 (US\$ 4.368,59);
7. Menor pobre até 21 anos que o contribuinte crie e eduque e de quem detenha a guarda judicial;
8. Pessoa absolutamente incapaz, da qual o contribuinte seja tutor ou curador.

Como já discutido no Capítulo 7, por questão de proteção do sigilo de dados a Receita Federal não compartilhou com o AE o pleno acesso a seus registros, o que teria permitido ao programa constituir os vínculos familiares de todos os requerentes e, dessa forma, indeferir a candidatura de dependentes que omitiam estes vínculos familiares em situações que configurariam causa de inelegibilidade ao programa. Esta aparente brecha foi explorada por muitos dependentes mantidos por seus pais ou responsáveis, os quais obtinham acesso ao AE declarando apenas sua renda individual, porém omitindo o vínculo de dependência com pais ou responsáveis cuja renda configuraria situação de inelegibilidade ao programa uma vez computada a RFPC e/ou a RFT.

Como forma de mitigar esta brecha firmou-se um acordo segundo o qual o MC compartilhou com a Receita Federal sua lista de beneficiários, e na DIRPF que sucedeu o lançamento do AE a Receita Federal pode identificar beneficiários do programa declarados na DIRPF como dependentes de contribuintes fora do perfil de elegibilidade do AE de modo a exigir que estes contribuintes fizessem o estorno dos valores recebidos indevidamente por seus dependentes caso quisessem usufruir do direito de dedução ou recebimento de valores em função deste vínculo.

Fonte: Elaboração dos autores com base em GoB, Receita Federal (2021).

# 11. Perfil da cobertura do programa

**Em termos de perfil de cobertura do AE, a Figura 11 ilustra que, em 2020, o programa beneficiou 20% mais mulheres que homens, e em 2021 essa diferença foi reduzida para 10%.** Conforme destacado em relatório do Ministério da Cidadania (2021c), em 2020 a maior participação de mulheres foi observada em todos os grupos de beneficiários, com exceção do ExtraCad, sugerindo que o foco histórico da busca ativa do Cadastro Único por mulheres e outros grupos vulneráveis pode ser fator explicativo desta diferença. No PBF, por exemplo, as mulheres constituem 57% dos beneficiários e cerca de 90% dos responsáveis familiares (GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k; 2021c; 2021f).

**O público do AE foi marcado por pessoas em idade ativa, e em todas as etapas do programa houve predominância do grupo ExtraCad, seguido pelo público Cadastro Único PBF e não-PBF, respectivamente.** Em termos de cobertura demográfica, todas as etapas cobriram principalmente a população em idade ativa (sobretudo aqueles com idade entre 25 e 34 anos) (GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k). Segundo relatório do Ministério da Cidadania (2021c), em 2020 esta tendência se manteve constante também para a análise desagregada para cada grupo de beneficiários (ExtraCad, Cadastro Único PBF e não PBF), com o destaque para uma cobertura levemente mais ampla de pessoas acima de 50 anos no caso do público Cadastro Único não-PBF.

**De 2020 para 2021, o AE reduziu sua taxa de cobertura direta em mais de 40% sem, no entanto, experimentar grandes mudanças no perfil distributivo desta cobertura.** Em 2020, o programa beneficiou diretamente 32% da população brasileira, e um total de 55,6% da população quando se considera outros membros da família como beneficiários indiretos. Com as restrições do AE3, no entanto, estas taxas de cobertura direta e indireta caíram para, respectivamente, 18% e 36%. No caso do AE3, nota-se ainda que a maioria dos beneficiários (46,7%) se enquadra na categoria de famílias unipessoais que, portanto, recebem o benefício de menor valor (R\$150,00 ou US\$ 28,68). (GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k).

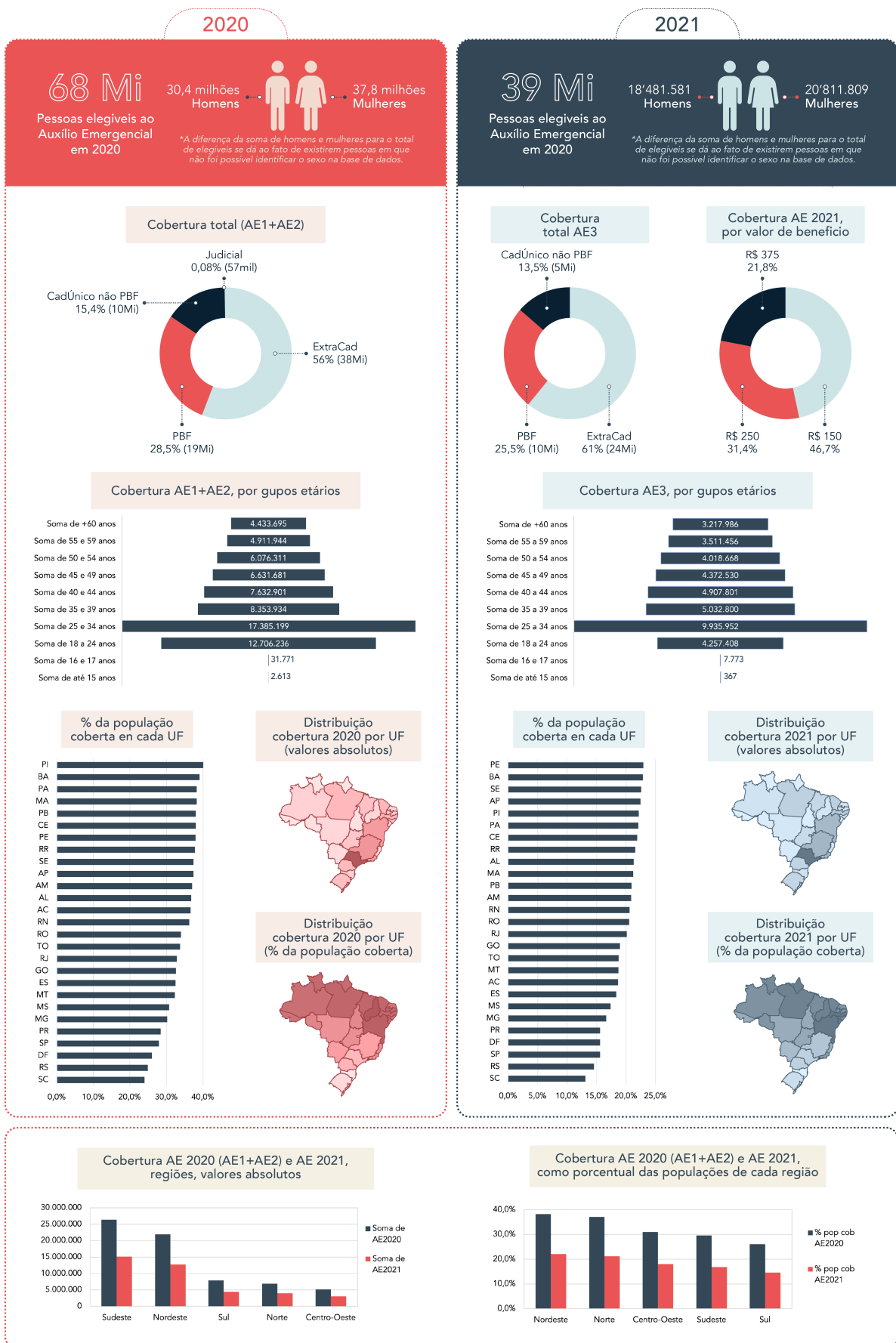
**No nível regional, para além da redução generalizada da cobertura do programa, não houve alteração significativa no perfil distributivo da cobertura entre 2020 e 2021.** Em valores absolutos, as maiores coberturas foram observadas, respectivamente, nas regiões Sudeste e Nordeste. Já em termos da cobertura relativa (expressa como percentual da população de cada região que se beneficiou do programa) as regiões Nordeste e Norte ocupam, respectivamente, a primeira e segunda posições do ranking.

**No nível das UFs, o perfil distributivo das coberturas absoluta e relativa também se manteve praticamente o mesmo entre 2020 e 2021,** com os estados do Piauí, Maranhão, Paraíba e Acre registrando as maiores quedas em sua cobertura relativa de um ano para o outro, e os estados de Sergipe, Amapá e Alagoas observando as menores reduções.

**Em nível de município, o benefício chegou a todos os 5.570 municípios brasileiros. Embora tenha havido heterogeneidade, a cobertura relativa ficou em cerca de 32%, com desvio padrão de 7p.p.** Os municípios com menor cobertura relativa foram São João do Oeste (SC) (9%), Santa Tereza (RS) (9%) e Balbinos (SP) (6%). Cinco dos municípios com maior cobertura, Severiano Melo (RN), Campos Verdes (GO), Maetinga (BA), Japurá (AM) e Amapá (AP), excederam o tamanho estimado de suas populações. Estes fenômenos isolados podem ser explicados por movimentos migratórios e, também, por possíveis descompassos entre a população municipal estimada pelo IBGE e o tamanho real dessas populações. Exceção feita a estes casos, os municípios com maior cobertura foram aqueles de Altamira do Paraná (PR) e Jacareacanga (PA), ambos com 85% de cobertura relativa.



Figura 11. Indicadores de cobertura do AE1, AE2 e AE3



Fonte: Dados do Ministério da Cidadania (GoB, Min. Cidadania 2021j; 2021k).

## 12. Adequabilidade do benefício e estimativas de impacto do programa

**O AE1 proporcionou um dos benefícios mais generosos do mundo, bem como uma das respostas mais céleres, ao passo que AE1 e AE2 destacam-se pela cobertura abrangente.** Conforme indicado em um estudo que compara as respostas da proteção social à crise causada pela COVID-19 mundo afora, o AE1 cobriu mais de 68 milhões de beneficiários, e figura dentre as cinco respostas mais generosas do mundo tanto em termos de sua cobertura (como percentual da população nacional), como em função da variação entre o benefício que oferece e a referência do programa assistencial mais tradicional pré-pandemia (que no caso do Brasil era o PBF). O estudo comparativo ainda destaca que a diferença entre público almejado e público efetivamente coberto pelo AE1 e AE2 foi marginal, da ordem de 5 p.p. (Gentilini, Almenfi, e Dale 2020). Outro artigo comparativo sobre a tempestividade de respostas à COVID-19 indica ainda que o AE foi a sexta resposta mais rápida do mundo, com os primeiros benefícios sendo pagos apenas 27 dias após a primeira medida de isolamento domiciliar ter sido anunciada no país (Beazley, Marzi, e Steller 2021).

**O benefício do AE1 foi também generoso segundo parâmetros nacionais.** Seu benefício individual significava cerca de três vezes o valor do benefício domiciliar médio do PBF, e 2/3 da renda média mensal do trabalho auferida por seus beneficiários em anos anteriores. O valor representa ainda cerca de 50% do salário-mínimo nacional e aproximadamente metade do valor médio recebido pelos beneficiários do seguro-desemprego (Falcao e Morgandi 2020).

**Conforme ilustrado na Tabela 5, embora haja bastante heterogeneidade nas estimativas de intensidade dos efeitos dos programas emergenciais, parece claro que estes tenham sido vigorosos e desejáveis no que se refere à renda média, Gini<sup>15</sup> e pobreza, tendo potencialmente melhorado a situação de renda de seus beneficiários com relação aos patamares do final de 2019.** Os estudos mais complexos sobre potenciais efeitos das políticas emergenciais são aqueles de autoria do Banco Mundial, que combinam dados da PNAD-COVID19<sup>16</sup> com vários outros na plataforma de simulações BraSim (Cereda, Rubião, e Sousa 2020; Lara Ibarra 2021a; 2021b). Os achados destes estudos são apresentados abaixo considerando-se sempre os cenários de focalização perfeita.

Em julho de 2020, analisando, portanto, os primeiros meses do AE1, a ferramenta BraSim sugeriu que o impacto da pandemia sobre a renda na ausência de políticas emergenciais poderia ser da ordem de 7,6%, mas que o efeito combinado do AE, BEm e Seguro Desemprego (SD) poderia limitar esta redução a apenas 2,2%. No caso do Índice de Gini, a expectativa deste estudo era de que haveria um aumento de 3.3 p.p. na ausência de políticas emergenciais, ao

<sup>15</sup> Ver nota no. 2.

<sup>16</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) COVID19 foi criada em 2020 com o intuito de estimar e monitorar os impactos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro. A amostra da PNAD COVID19 é fixa e a pesquisa é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Seus resultados não são estritamente comparáveis com aqueles da PNAD Contínua, implementada desde 2011/12 e tradicional survey de referência para análises socioeconômicas da população brasileira.



passo que, com tais medidas, a expectativa era de redução de 3 a 11 p.p. Da mesma forma, a expectativa de efeitos da crise sobre a pobreza em 2020 era de aumento de 18,2%, porém com as políticas emergenciais a pobreza poderia diminuir 2,3% (Cereda, Rubião, e Sousa 2020).

Mais adiante, em janeiro de 2021, a ferramenta foi utilizada ex-post para o período de abril a dezembro de 2020, sugerindo que o efeito combinado dessas políticas pode ter levado a um aumento de 4% da renda média dos indivíduos, ao passo que em sua ausência haveria uma queda de 2,9%. Segundo o estudo, o efeito combinado destas políticas poderia ter reduzido a prevalência da pobreza em até 43% (Lara Ibarra 2021a).

**Tabela 5. Potencial variação de indicadores selecionados (renda média, Índice de Gini e pobreza) devido a programas sociais em resposta à COVID-19, diferentes períodos e estudos**

Estudos	Cenários	Variação da renda média	Variação do Gini	Variação da Pobreza (1/2 S.M.)
Micro simulação do Banco Mundial, potencial variação bianual entre dezembro de 2019 e 2021, com e sem o AE				
Lara Ibarra (março 2021), ex-post AE1 + AE2 e ex-post AE3, indivíduos	Sem o AE	-1,80%	3 p.p.	6%
	Com o AE	-	-2 p.p.	1%
Micro simulação do Banco Mundial, potencial variação anual entre dezembro de 2019 e 2020, com e sem políticas sociais emergenciais (AE + BEm + SD)				
Cereda et al (julho 2020), ex-post AE1, famílias	Sem políticas emergenciais	-7,60%	3,1 p.p.	18.2%
	Com políticas emergenciais	-2,20%	-3 p.p. até -11 p.p.	-2,3%
Lara Ibarra (janeiro 2021), ex-post, indivíduos	Sem políticas emergenciais	-2,90%	-	-
	Com políticas emergenciais	4%	-	-43%
Comparação da FGV/Ibre, considerando renda usual em 2019 e renda na pandemia com e sem o AE em 2020 entre beneficiários ocupados				
Gonzales e Barreira (julho 2020), ex-post, famílias	Sem o AE	-18%	-	-
	Com o AE	24%	-	-
Comparação da FGV/Ibre, considerando renda usual em 2019 e renda na pandemia com e sem o AE em 2020				
Gonzales e Oliveira (abril, 2021), ex-ante, HHs	Sem o AE	-24,5% (-20% entre homens e -29% entre mulheres)	-	-
	Com o AE	18% (17% entre homens e 19% entre mulheres)	-	-

Fonte: Elaboração dos autores com base em (Cereda, Rubião, e Sousa 2020; Lara Ibarra 2021a; 2021b; Gonzales e Oliveira 2021; Gonzales e Barreira 2020).

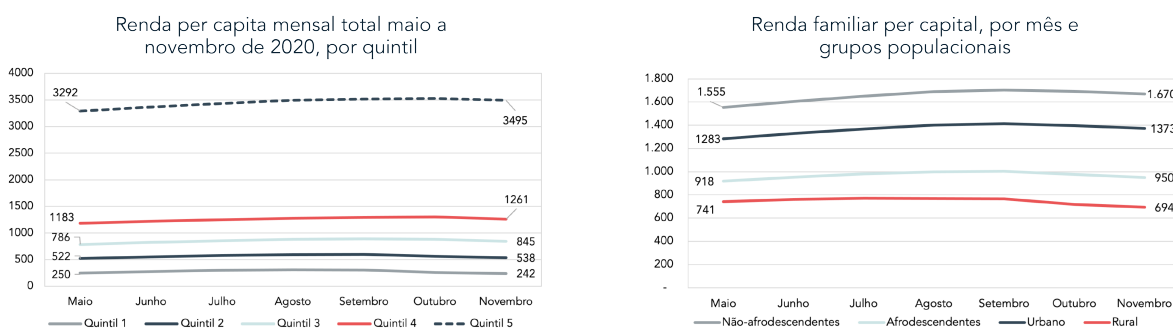
Nota: Todos os resultados apresentados nesta tabela e nos parágrafos que a ela se referem utilizam estimativas de cenários assumindo focalização perfeita.

Em março de 2021, um estudo preliminar combinando estimativas de impacto ex-post do AE1 e AE2 com estimativas ex-ante para o recém aprovado AE3 (considerando-se período de implementação de 4 meses) sugeriu que, entre dezembro de 2019 e 2021, estas intervenções teriam um potencial efeito combinado final de limitar o aumento da pobreza a 1% (quando sem as políticas este aumento seria de 6%), e de reduzir o Gini em 2 p.p. (ao passo que, na ausência do AE, a tendência seria de aumento de 3 p.p.) (Lara Ibarra 2021b).

Além das simulações do Banco Mundial, merecem destaque também os estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que comparam a renda auferida pela PNAD-COVID19 em semelhantes momentos de 2019, 2020 e 2021 para estimar a potencial variação devida ao AE. Em artigo publicado em julho de 2020, por exemplo, Gonzales e Barreira (2020) analisam os possíveis efeitos do AE sobre a população ocupada, e sugerem que a redução na renda domiciliar sem o AE1 em 2020 seria de 18%, ao passo que com o programa a estimativa passa a ser de um aumento de 24%. Em abril de 2021, uma análise ex-ante comparando a renda média em 2019 com aquela esperada em virtude da pandemia sofreria uma redução de 24,5% na ausência do programa, ao passo que com o programa o indicador poderia apresentar um aumento de 18% (Gonzales e Oliveira 2021).

**De maneira geral, as diferentes estimativas de impacto do AE indicam que seus efeitos desejáveis foram reduzindo sua intensidade com as subsequentes reduções de benefício e medidas restritivas que se aplicaram ao AE2 e, principalmente, ao AE3. Os estudos revelam ainda uma significativa heterogeneidade destes impactos, com efeitos menos intensos no caso de afrodescendentes e pessoas que recebem apenas R\$ 150 (US\$ 28,68), no caso do AE3.** Mesmo considerando o benefício mais generoso do AE1, Cereda, Rubião e Sousa (2020) estimam que, a despeito de um possível efeito médio reduzindo a pobreza nacionalmente, cerca de 4 milhões de pessoas passariam a viver abaixo da linha da pobreza, largamente refletindo arranjos familiares para os quais o benefício já nessa época não seria suficiente para cobrir a perda de renda do trabalho. Conforme ilustrado na Figura 12, Lara Ibarra (2021a) estima que, após a redução do benefício trazido pelo AE2, a renda total per capita dos 20% mais pobres e da população rural tenha regredido a patamares menores do que os de maio de 2020. No caso dos afrodescendentes, o retrocesso estimado em novembro ainda não tinha retornado aos patamares pré-maio de 2020, mas rumavam para esta direção com uma tendência de redução. No caso do AE3, Gonzales e Oliveira (2021) estimam que, a despeito do efeito médio positivo sobre a renda considerando-se todos os beneficiários, aqueles de famílias unipessoais que recebem apenas R\$150 reais (US\$ 28,68) ainda enfrentariam reduções de renda na faixa de 3% (ao passo que esta perda seria de 24,5% na ausência desse benefício).

**Figura 12. Variação na renda mensal, maio a novembro de 2020, diferentes grupos**



Fonte: Lara Ibarra (2021a).

**Finalmente, cumpre destacar a curiosa incongruência entre os aparentes impactos positivos do AE sobre a renda e a deterioração das condições de segurança alimentar da população como um todo e do subgrupo mais específico dos beneficiários do AE.**

Conforme discutido no Quadro 4, este fenômeno possivelmente explica-se pela conjunção de vários fatores, incluindo-se a heterogeneidade do efeito renda do AE para diferentes grupos, a incompatibilidade entre pesquisas para estimar impactos do AE sobre pobreza e aquelas que dimensionam a insegurança alimentar, além dos efeitos estruturais de uma aguda inflação alimentar experimentada pelo país em 2020.



#### QUADRO 4.

### O mistério da redução da segurança alimentar em contexto de aumento da renda média

Estudos sobre segurança alimentar baseados em surveys ocorridos em novembro (Galindo et al. 2021) e dezembro (PENSSAN 2020) de 2020 revelam que cerca de 20% da população deixou de estar em situação de segurança alimentar desde 2018, sendo que 65,6% dos beneficiários do AE foram caracterizados em situação de insegurança alimentar leve (37,6%) ou grave (28%). Este achado contrasta com estimativas que sugerem que o AE tenha tido um forte efeito sobre a renda média de seus beneficiários diretos e indiretos. Embora ainda não haja evidência empírica conclusiva sobre o nexos entre estes dois achados, é possível que as explicações incluam algumas das hipóteses abaixo.

Primeiramente, é possível que esta falta de nexos entre os achados reflita diferenças metodológicas entre os estudos. De um lado, as estimativas de efeito do AE sobre a renda se baseiam em parâmetros que podem ter sido alterados durante a pandemia, e via de regra, assumem focalização perfeita do programa – o que muito provavelmente não ocorreu e, portanto, os efeitos reais do AE sobre a renda devem ser significativamente menores do que os estimados. Por outro lado, as pesquisas sobre segurança alimentar não possuem amostra compatível com as surveys utilizadas para a maioria das simulações de impacto do AE (PNAD Contínua e PNAD-COVID19). Inclusive, tais pesquisas de segurança alimentar indicam uma distribuição da cobertura do AE significativamente diferente daquela

indicada por dados administrativos do programa. Ademais, as perguntas que caracterizam a situação de insegurança alimentar possuem componente subjetivo que pode ter sido afetado pelo contexto de crise durante a pandemia.

Ainda assim, é possível que, mesmo com o aumento da renda média, o custo de aquisição de alimentos tenha subido ainda mais, e que ambos estes fenômenos tenham ocorrido de forma bastante heterogênea entre grupos específicos. Embora as simulações de efeitos do AE sobre a renda tenham trabalhado com valores reais indexados segundo o IPCA<sup>1</sup> (que variou 4,5% no acumulado de 2020), o fato é que nesse ano a inflação alimentar foi bem maior (com o IPAB<sup>2</sup> acumulado ficando em 14,8%) (Gob, Min. Economia 2021a). Ademais, o principal motor da inflação alimentar (geralmente devido a inflação de alimentos consumidos fora de casa, afetando portando pessoas com maior poder aquisitivo), acabou sendo transferido para o preço de alimentos vendidos em mercados. Embora o gap entre IPCA e IPAB não seja novo (ele existe desde 2007), em 2020 houve agravamento em função da desvalorização cambial acentuada (da ordem de 30%, menor apenas do que aquelas experimentadas por Angola, Argentina e Zâmbia, nessa ordem) com aumento de preços devido a exportação de commodities e redução na produção de alimentos consumidos apenas internamente (Baccarin e Oliveira 2021; World Bank 2021b).

1 O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é um índice produzido pelo Sistema Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE. O objetivo do IPCA é medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços referentes ao consumo pessoal das famílias brasileiras.

2 O Índice de Preços de Alimentos e Bebidas (IPAB) é um dos componentes para o cálculo do IPCA. O índice mede a variação de preço para a produtos referentes à alimentação, incluindo 17 subcategorias como cereais, farinhas, bebidas e carnes.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos estudos citados.

# 13. Principais inovações trazidas pelo AE e reflexões sobre seu uso futuro no Brasil (e em outros contextos)

**Nossa análise identificou pelo menos 20 grandes inovações experimentadas pelo AE, listadas abaixo de forma a sintetizar sua potencial integração em sistemas de proteção social regulares e de resposta a choque tanto no Brasil quanto em outros países.** A lista que se segue (bem como a Figura 13, que resume seus pontos principais) destaca 20 das principais inovações inauguradas pelo AE, discutindo potenciais pontos de aprimoramento, o potencial de inclusão dessas inovações no contexto de programas regulares, bem como possíveis medidas para que cada experiência melhore a capacidade de adaptação e resposta a choques do sistema de proteção social brasileiro. De forma a contribuir para o aprendizado Sul-Sul e eventual adequação de algumas destas medidas a outros contextos (sobretudo no contexto africano), a lista distingue ainda quais destas medidas dependeram de facilitadores estruturais prévios não necessariamente disponíveis em outros países, e quais puderam ser desenvolvidas de forma mais tempestiva como fruto de esforços mais pontuais.

**De maneira geral, as inovações referentes à verificação de elegibilidade parecem ser aquelas que mais dependem de facilitadores estruturais prévios, seguidas pelas inovações referentes à estrutura de gestão do programa, ao passo que as inovações referentes a sistemas de pagamento parecem ser aquelas de implementação mais tempestiva (e com maior potencial de integração à estrutura regular de proteção social mesmo após a pandemia).** A maioria das inovações levadas a cabo na esfera da verificação de elegibilidade figura como aquelas mais dependentes de facilitadores estruturais prévios, como no caso da consolidação de informações previdenciárias e trabalhistas por meio de registros como o CNIS, bem como a consolidação de informações socioeconômicas dos mais pobres promovida pelo Cadastro Único.

Para países com um Poder Judiciário e órgãos de controle mais atuantes, a experiência de envolvimento destes órgãos na gestão parece ser uma inovação de implementação relativamente célere (ainda que os ajustes finos possivelmente venham a requerer um tempo maior). A experiência brasileira de trazer instituições do Judiciário e de controladoria mais próximas da gestão sugere que, se de um lado a prática pode carregar um certo viés de exclusão, por outro transmite mais tranquilidade para gestores incumbidos de tomarem decisões rápidas e com grandes implicações fiscais em momentos de crise.

Muitas inovações relacionadas à recuperação de valores pagos indevidamente podem ser buscadas de forma tempestiva sem necessariamente depender de grandes facilitadores estruturais prévios, como no caso dos estímulos comportamentais para devolução voluntária e parcerias com órgãos investigativos para combate a fraudes organizadas. Já a articulação com a autoridade fiscal para cobrança obrigatória de recursos indevidamente recebidos pode ser algo mais complicado caso os registros fiscais e tributários não possuam grande cobertura nem estejam consolidados. Ademais, a proteção do sigilo de dados costuma se

impor de forma mais incisiva para o caso de dados fiscais e tributários. Adicionalmente, esta é uma medida que deve ser adotada com grande parcimônia, focando-se em grandes brechas operacionais do programa apenas, sob risco de introduzir-se viés de exclusão com potencial de endividamento de uma população já vulnerável.

Finalmente, a introdução de canais de requisição e pagamentos digitais despontam como as iniciativas que podem ser buscadas de forma mais tempestiva, muito embora outros importantes aspectos da operação de pagamento como um todo dependam de capacidade prévia envolvendo um ente pagador com ampla capilaridade no território regional. Para o caso dos sistemas de pagamento, tudo indica que, além de tempestivas, as inovações inauguradas pelo AE vieram para ficar, posto que já tiveram seu uso expandido em apoio à operação de programas regulares.

**Figura 13. Principais inovações experimentadas pelo AE, por etapa operacional e segundo grau de dependência de facilitadores estruturais prévios**





## 4. Gestão do programa

- ✓ Integração estratégica da PSD com a nova forma de transferência de valor introduzida no Brasil, o PIX, como opção adicional para realização de compras sem necessidade de saque físico do dinheiro ou existência de maquininha por parte do comerciante.
- ✓ Identificação estratégica de locais de saque mais utilizados por beneficiários que enfrentam grandes deslocamentos, como forma de assegurar a disponibilidade de numerário.
- ✓ Alteração na administração do Ministério da Cidadania, com a Secretaria que gere o PBF encarregada de zelar por este grupo no AE, e uma outra Secretaria empoderada para apoiar a gestão do AE de forma mais ampla.
- ✓ Dispositivo de contestação de elegibilidade incluído no app de requisição e incrementos durante o programa para complementar a mensagem de indeferimento com informações sobre os registros que caracterizam cada situação de inelegibilidade.
- ✓ Parceria com defensores públicos (DPU) para manejo de contestações extrajudiciais.
- ✓ Parceria com o CNJ para padronização e dinamização do acesso de juízes a dados administrativos referentes a disputas judiciais envolvendo o programa.
- ✓ Parceria com o CNJ para o estabelecimento de sistema especial para notificação de vereditos contestando indeferimentos, com efeito sob a celeridade com que estas decisões passam a ser internalizadas.
- ✓ Elaboração de mecanismo simplificado para devolução voluntária de valores pagos indevidamente.
- ✓ Elaboração de bases de dados com indícios de possíveis fraudes a serem incluídas pelos diversos operadores do programa, em subsídio a ações de combate ao crime organizado realizadas pelo MPF e PF.
- ✓ Intensa campanha de comunicação social para promoção do programa, difusão de suas regras e defesa de seu legado diante de problemas operacionais por vezes amplificados pela imprensa.

Fonte: Elaboração dos autores.

## Inovações na área de análise de demanda

### ✓ Medidas que dependem de facilitadores estruturais prévios

1. **Uso do Cadastro Único (em operação há 20 anos e atualmente em sua 7ª versão) para identificação e seleção automática de quase metade dos beneficiários do AE, incluindo os grupos mais vulneráveis e GPTEs que já eram objeto de busca ativa a anos.**

**Sugestões:** Por melhor que seja o retrospecto de busca ativa do Cadastro Único, um esforço específico do AE nesse sentido poderia ter assegurado maior inclusão de GPTEs porventura ainda não cobertos pelo registro. Ademais, seria interessante desenvolver-se capacidade para que, mesmo em regime de emergência, o Cadastro Único possa seguir cadastrando novas pessoas (potencialmente por meio também de um aplicativo próprio) e realizando atualizações cadastrais com efeito sob o processo de seleção (ao invés de ter seu uso limitado a extrato estático da data de criação do programa emergencial). Cabe ainda pontuar que o uso de registros pré-existente traz consigo um *trade off* no que se refere a registros desatualizados (sem atualização há mais de 2 ou 4 anos), pois se por um lado reduzem potencial de erros de inclusão, por outro dificultam muito o processamento de requerimentos e, principalmente, análises de recomposição familiar. Para pessoas com registro desatualizado talvez seja melhor direcionar sua requisição da mesma forma disponibilizada para pessoas sem registro prévio.



- 2. Uso do CNIS (em processo de aprimoração há mais de uma década) permitindo o acesso integrado a registros administrativos, trabalhistas e previdenciários, vitais para a focalização do AE.**

**Sugestões:** O CNIS deve seguir sua trajetória de aprimoramento, incluindo mais bases com registros previdenciários e trabalhistas, com destaque para a inclusão de vínculos junto a governos subnacionais e de outros poderes. Também seria desejável que o sistema desenvolvesse maior interação com o Cadastro Único. Num ambiente ideal de ampla interoperabilidade, os registros que integram o CNIS poderiam desenvolver mais incentivos para reduzir demoras por parte de empregadores no registro de alterações em vínculos trabalhistas.

## Inovações na área de cadastro e seleção

### Medidas passíveis de implementação tempestiva

- 3. Desenvolvimento rápido de aplicativo leve e intuitivo para recebimento de requisições, capaz de incorporar melhorias sem a necessidade de atualização, disponibilizado sem consumo de dados móveis de internet por parte do usuário.**

**Sugestões:** Dada a significativa parcela da população sem acesso à internet ou familiaridade com *smartphones*, nenhum público-alvo do programa deve ter seu acesso limitado a este meio – o qual deve ser integrado aos meios tradicionais de cadastramento presenciais como uma opção a mais, mas não como uma limitação.

- 4. Estabelecimento de Comitê Gestor, com participação consultiva de órgãos de controladoria (CGU e TCU), como forma de mitigar erros de seleção (sobretudo erros de inclusão), por meio do aprimoramento dos protocolos e registros disponíveis no âmbito da Base Analítica e seu Motor de Busca.**

**Sugestões:** O mandato do Comitê poderia ser mais amplo, abarcando também agendas que refletissem maior preocupação em limitar erros de exclusão e na garantia de sigilo de dados e da qualidade dos serviços oferecidos ao usuário de maneira geral.

### Medidas que dependem de facilitadores estruturais prévios

- 5. Validação de candidaturas e seleção de beneficiários por meio de uma Base Analítica, Gestor Mestre de Dados (MDM) e Motor de Busca, permitindo o uso mais célere, preciso e intensivo de registros administrativos.**

**Sugestões:** Atualmente a Base Analítica requer que todos os registros que a alimentam sejam atualizados manualmente a cada ciclo, pois estes registros não possuem uma data padronizada de atualização, e muitos não funcionam de forma padronizada. Consoante a melhoria destes gargalos nos registros que alimentam a Base Analítica, sua atualização poderia passar a ser automatizada (reduzindo o stress operacional do programa) e ocorrer numa janela temporal mais homogênea (reduzindo erros de seleção em função de descompassos temporais entre os extratos de cada registro utilizados para processar pedidos de acesso ao programa).



## 6. Realização de verificação mensal de elegibilidade.

**Sugestões:** Esta capacidade pode ser interessante no contexto de programas emergenciais lidando com choques abruptos que não se estendam tanto ao longo do tempo quanto no caso da crise da COVID-19. Para programas regulares, ou programas emergenciais lidando com choques de efeitos continuados por longos intervalos temporais, a previsibilidade do benefício pode ter efeito importante na gestão de riscos por parte da população.

## Inovações na área de pagamento do benefício



### Medidas passíveis de implementação tempestiva

## 7. Criação automática de conta social gratuita para os beneficiários, que permite movimentação bancária via aplicativo para celular, incluindo a possibilidade de pagamento via cartão de débito virtual

**Sugestões:** Esforços semelhantes no futuro podem considerar formas de explicitar mais à população que o requerimento ao programa automaticamente leva à criação de uma conta corrente associada. Com a descontinuidade do programa é importante que os beneficiários sejam sensibilizados sobre potenciais custos caso mantenham as contas abertas, e que lhes seja dada uma opção simplificada para encerramento das contas caso desejado. Seria também interessante desenvolver meios para que o pagamento ocorra diretamente pela conta corrente prévia dos beneficiários conforme expressão de interesse de cada um. A depender da generosidade do pagamento, programas regulares de transferência de renda poderiam desenvolver mecanismos para que parte dos valores pagos sejam direcionados a poupanças que permitam aos beneficiários mitigar choques sofridos em crises futuras.

## 8. Introdução de intervalo entre o crédito do benefício (limitado a transações digitais) e seu saque em dinheiro, como forma de se evitar aglomerações em locais de saque (e de se estimular o uso de transações digitais).

**Sugestões:** A medida seria ainda melhor caso os dias para crédito de benefício fossem os mesmos a cada mês, evitando-se assim potenciais confusões e possivelmente reduzindo a demanda pelos serviços de ouvidoria do programa.

## 9. Proibição de que valores creditados em conta de beneficiário do programa possam ser sequestrados para quitação de eventuais dívidas pendentes.

**Sugestões:** A medida poderia potencialmente ser estendida a outros programas regulares, como o PBF.

## 10. Para prevenir erros e fraudes, benefícios creditados em contas e não movimentados por 90 dias eram automaticamente devolvidos ao Tesouro, com extensão do prazo no caso de beneficiários do PBF, indígenas do Acre, Amazônia e indígenas registrados no Cadastro Único de maneira geral.

**Sugestões:** A medida poderia ser estendida a todos os GPTEs e a moradores de outras regiões amazônicas ou outras áreas de difícil acesso a locais de saque e/ou baixa cobertura de sinal de internet. De maneira geral o mecanismo de devolução de valores não movimentados acaba funcionando como desestímulo à geração de poupança.

## ✓ *Medidas que dependem de facilitadores estruturais prévios*

- 11. Integração estratégica da PSD com a nova forma de transferência de valor introduzida no Brasil, o PIX, como opção adicional para realização de compras de rotina sem necessidade de saque físico do dinheiro ou existência de maquininha por parte do comerciante.**

**Sugestões:** Esta é uma combinação com potencial de redefinir operações de pagamento, pois não exige grande adesão de comerciantes a nenhum tipo de sistema de pagamento específico e tarifado. Países com dificuldades na realização de pagamentos devem provocar seus Bancos Centrais a considerarem a introdução do PIX ou formas análogas de transferência imediata e gratuita de valores.

- 12. Identificação estratégica de locais de saque mais utilizados por beneficiários que enfrentam grandes deslocamentos, como forma de assegurar a disponibilidade de numerário.**

**Sugestões:** Esta é uma prática que exige monitoramento específico durante a operação de programas regulares para que tais informações possam ser utilizadas no contexto de programas emergenciais em que a distribuição de numerário poder ser tarefa mais desafiadora.

## Inovações na área de gestão do programa

### ✓ *Medidas passíveis de implementação tempestiva*

- 13. Mudanças na estrutura administrativa do MC dando mais autonomia à unidade responsável pela supervisão das principais operações do programa (SECAD), e ao mesmo tempo deixando a gestão dos beneficiários do Público PBF sob os cuidados da unidade que tradicionalmente opera o programa (SENARC), também como forma de preservar a estrutura que será necessária para a plena operação do PBF quando o AE for descontinuado.**

**Sugestões:** Este tipo de escolha depende da análise de capacidades em cada caso. No caso brasileiro, avaliou-se que a divisão de atribuições, embora complexifique a gestão, poderia ser feita, com subsequente benefício do público PBF que ficou sob a tutela de órgão já familiarizado com as necessidades específicas deste grupo.

- 14. Dispositivo de contestação de elegibilidade incluído no app de requisição, e incrementos ao longo do programa para complementar a mensagem de indeferimento com informações sobre os registros que caracterizam cada situação de inelegibilidade.**

**Sugestões:** A informação sobre qual informação e registro administrativo desqualificou o beneficiário é importante pois lhe permite depurar eventuais erros administrativos juntamente ao órgão tutor de cada registro. Idealmente, uma nova versão do mecanismo poderia permitir a contestação documental via app e possibilitar que eventuais erros nas bases utilizadas pudessem ser depurados diretamente pelo próprio app.

- 15. Parceria com defensores públicos (DPU) para manejo de contestações extrajudiciais.**

**Sugestão:** O mecanismo sofreu de falta de escala, e outros órgãos, como por exemplo, os equipamentos da rede SUAS, poderiam ter integrado esta operação. Na hipótese de inclusão de parceiros que pudessem aumentar radicalmente a capacidade de análise de casos individuais, seria interessante permitir que algumas hipóteses de contestação fossem feitas diretamente via app, por meio do envio de foto de documentação comprobatória.

**16. Parceria com o CNJ para padronização e dinamização do acesso de juízes a dados administrativos referentes a disputas judiciais envolvendo o programa.**

**Sugestões:** Pode-se discutir a concessão destes acessos também para a parte acusatória em disputas envolvendo o programa.

**17. Parceria com o CNJ para o estabelecimento de sistema especial para notificação de vereditos contestando indeferimentos, com efeito sob a celeridade com que estas decisões passam a ser internalizadas.**

**Sugestões:** Este tipo de sistema poderia ser assegurado também a programas regulares, como o PBF.

**18. Elaboração de mecanismo simplificado para devolução voluntária de valores pagos indevidamente, e subsequente estratégia de incentivos comportamentais para estímulo dessa prática (pedidos via SMS) e Integração com a Receita Federal para recuperação de benefícios pagos indevidamente na ocasião da Declaração Anual de Imposto de Renda.**

**Sugestões:** A recuperação de valores em parceria com a Receita Federal poderia ser aplicada a outros casos recorrentes dentre os que caracterizam pagamento indevido, como nas situações envolvendo servidores de governos subnacionais. O uso da declaração de imposto de renda para recuperar valores, no entanto, deve ser feita com parcimônia, apenas para casos mais explícitos, pois do contrário pessoas elegíveis podem ficar reticentes de se candidataram, e vulneráveis em situação que suscitem dúvida razoável quanto à elegibilidade, podendo acabar endividadas mesmo tendo se candidatado de boa-fé.

**19. Elaboração de bases de dados com indícios de possíveis fraudes a serem incluídas pelos diversos operadores do programa, em subsídio a ações de combate ao crime organizado realizadas pelo MPF e PF. Adicionalmente, houve a definição de trilhas para sinalização de casos de possível fraude a partir de análise de metadados de requerimento e acesso ao benefício.**

**Sugestões:** Como parte do esforço para se aprimorar a garantia ao sigilo de dados individuais para programas que usem registros administrativos de forma tão intensa, seria recomendável que esforços investigativos tivessem a participação de representantes de órgãos garantidores do sigilo de dados.

**20. Intensa campanha de comunicação social para promoção do programa, difusão de suas regras e defesa de seu legado diante de problemas operacionais por vezes amplificados pela imprensa. O MC respondeu a quase 3.000 demandas da imprensa, elaborou 34 informes sobre o programa, e publicou quase 200 matérias sobre o programa em seu website.**

**Sugestões:** Embora menos enfatizado pela bibliografia, este tipo de ação é fundamental para defender a legitimidade do programa diante de narrativas sensacionalistas, informar a rede de atendimento municipal, e também para evitar que o programa tome medidas muito drásticas para defender sua legitimidade diante de problemas anedóticos.

## 14. Considerações finais

**Por seu enorme volume de recursos e robusta arquitetura, o AE foi uma iniciativa de sucesso, tendo alcançado ampla e inclusiva cobertura nacional, configurando marco internacional de resposta à COVID-19, e com efeitos potenciais na melhora das condições de vida mesmo considerando-se o referencial imediatamente antes da crise e os efeitos específicos de etapas menos generosas do AE.** Em sua etapa mais generosa, o AE1 oferecia benefícios individuais de R\$600,00 (US\$ 114,72): equivalente a 3 vezes o valor do benefício domiciliar médio do Programa Bolsa Família (PBF), 2/3 da renda média mensal do trabalho auferida por seus beneficiários em anos anteriores, metade do salário-mínimo nacional e do valor médio recebido pelos beneficiários do Seguro Desemprego (Falcao e Morgandi 2020). Globalmente, o programa se destacou como uma das respostas mais céleres, generosas e continuadas (Beazley, Marzi, e Steller 2021; Gentilini, Almenfi, e Dale 2020). Embora ainda não haja consenso sobre a ordem de magnitude de seus efeitos, tudo indica que até a etapa menos generosa do programa pode ter aumentado a renda média e reduzido a pobreza e até mesmo o Índice de Gini, se comparado com a situação no imediato pré-pandemia (Cereda, Rubião, e Sousa 2020; Lara Ibarra 2021a; 2021b; Gonzales e Oliveira 2021; Gonzales e Barreira 2020). Estes efeitos possivelmente não são apenas fruto do volume bruto de recursos investidos, mas também de acertadas decisões quanto ao desenho do programa.

**Mais do que mitigar os impactos da crise sobre a população, o AE foi também oportunidade para experimentação de novas opções de gestão de políticas sociais, e é importante que estas experiências sejam devidamente identificadas e avaliadas quanto à adequabilidade de seu uso continuado no contexto de programas regulares e no fortalecimento das capacidades adaptativas dos sistemas de proteção social brasileiros e internacionais.**

O AE foi, por exemplo, a primeira experiência de uso intensivo de TIC para operações de cadastro e pagamento de benefícios no Brasil. Foi também a primeira experiência de seleção de beneficiários apenas com base na análise de registros administrativos, resultante do acesso também sem precedentes a esse tipo de bases de que o programa dispôs. No campo da gestão, o AE foi pioneiro no que se refere à quantidade de instituições envolvidas em sua operação, com especial destaque para diversos canais de cooperação junto ao Poder Judiciário e a órgãos de controle, criação de um Comitê Gestor para facilitar a governança do programa, além da própria autoridade tarifária nacional. Também chamou atenção a experiência de gerir-se um programa permitindo-se ajustes em seus protocolos de seleção sem a necessária revisão de seu diploma legal, além da experiência pioneira no país de operar-se uma regra de elegibilidade que processa revisão mensal.

**Das inovações apresentadas pelo programa, as mais notáveis referem-se à introdução de análise Big Data para validação de solicitações por meio de registros administrativos, bem como à disponibilização de canais digitais para requerimento do programa, contestações e recebimento de benefício.** Embora as inovações relacionadas ao uso intensivo de TICs e dados administrativos enfrentem críticas por seu possível viés de exclusão, essas soluções acabaram se provando eficazes. Em larga medida, o que parece faltar para a maior aceitação destas inovações são medidas complementares que as associem a formas tradicionais de

operacionalização da assistência social, bem como esforços mais robustos para assegurar o direito à privacidade da população e à contestação em relação às negativas de elegibilidade a partir de apresentação de documentos comprobatórios. Esta maior associação entre as inovações tecnológicas do AE e formas mais tradicionais de prestação da assistência social poderia ter sido alcançada caso os equipamentos do SUAS e outras instituições subnacionais tivessem sido formalmente engajados no programa, o que teria também trazido alívio a operações marcadas por saturação, como no caso da gestão de controvérsias. Neste sentido, sugere-se que a experiência do AE enseje reflexões sobre o estabelecimento de protocolos de ação para emergências no futuro, de forma a resguardar a participação dos atores da proteção social nos três níveis federais sem prejuízo para a celeridade das respostas nem sujeição desta parceria a aspectos mais conjunturais e preferências políticas entre os três níveis administrativos.

**No campo das inovações administrativas, o envolvimento de órgãos de controle durante a gestão do programa foi algo visto como positivo, embora carregado com viés de exclusão.** Para o futuro, seu papel também poderia ser expandido para atuar mais fortemente em áreas como a mitigação de barreiras de acesso ao programa, identificação de possíveis erros de exclusão a partir de seus batimentos (além dos erros de inclusão), esforços de busca ativa para grupos específicos, depuração de limitações dos mecanismos de contestação e gestão de queixas, além de medidas para se resguardar o direito à privacidade dado o novo papel das TICs e da intensa interoperabilidade de registros administrativos inaugurada pelo AE.

**As maiores fragilidades do AE decorreram de medidas de contenção fiscal impondo vieses de exclusão ao longo do programa, bem como de escolhas feitas sob a falsa premissa de que o programa teria uma duração de (mais) alguns poucos meses.** Em decorrência destes aspectos, o programa internalizou algumas medidas que comprometem a previsibilidade do benefício, como por exemplo: o uso de registros defasados de rendimento e composição familiar no processo de seleção de beneficiários; mudanças nos procedimentos de verificação de elegibilidade no decorrer do programa; a reavaliação mensal de elegibilidade para manutenção do pagamento; e uma janela restrita para recebimento de solicitações. Segundo Grosh et al. (2008), um dos principais mecanismos pelos quais este tipo de programa pode causar impactos na superação da pobreza e mitigação de crises é, justamente, em função da previsibilidade que auxílios monetários, ainda que pequenos, tendem a ter sobre as decisões de seus beneficiários. Quando pagos com previsibilidade, programas de transferência de renda podem, além de cobrir uma deficiência de consumo, ter efeitos na formação de poupança, expansão do acesso a crédito e aumento da tolerância ao risco na busca por maiores retornos.

**Embora a natureza sui generis da crise da COVID-19 tenha viabilizado apoio político a um programa eficiente e bem montado de forma fundamentalmente ad hoc, seria desejável que as lições e aprendizados do AE informassem um protocolo de emergência a mediar respostas a crises futuras.** Com este propósito, seria interessante, por exemplo, que a proteção social desenvolvesse um mecanismo próprio para análise de crises potenciais e seus impactos esperados, o que permitiria, assim, que o AE tivesse trabalhado com expectativas mais realistas quanto ao real período pelo qual um programa emergencial teria sido necessário, mesmo considerando-se as perspectivas epidemiológicas mais otimistas. Sob a tutela da União Africana, por exemplo, a African Risk Capacity já acumula uma experiência de 8 anos prevendo e estimando impactos devido a crises climáticas, e recentemente a instituição está desenvolvendo também um mecanismo análogo para análise de riscos epidemiológicos (Arruda 2021). Sistemas de proteção social que dispõem deste tipo de capacidade poderiam também ter papel fundamental na decisão de se aprovar ou não a implementação de programas emergenciais diante de crises futuras que porventura não causem a mesma

comoção despertada pela crise da COVID-19. Este tipo de capacidade poderia, ainda mais, instrumentalizar ações mais localizadas diante de crises que porventura tenham impactos apenas em algumas partes do território nacional. No Paquistão, por exemplo, estabeleceu-se um protocolo para programas de resposta à COVID-19 que permite ativar medidas emergenciais apenas em regiões que experimentem acentuação da epidemia.

**Além de contribuir para a eficiência de respostas futuras, o estabelecimento de uma capacidade própria na análise de choques covariados possibilitaria à proteção social buscar formas de financiamento que mitigassem os custos fiscais de se agir diante de crises futuras.** Tais possibilidades incluem, por exemplo: o estabelecimento de fundos específicos para este tipo de ação; a participação em mecanismos de asseguramento em caso de catástrofes; ou mesmo da aprovação prévia de crédito para gestão de desastres.

# Bibliografia

- Ágape, David. 2021. "‘Vamos fazer dinheiro e jogar no mar’: como golpistas fraudaram o auxílio emergencial". *Gazeta do Povo*, 29 de janeiro de 2021, seç. Economia. <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/vamos-fazer-dinheiro-e-jogar-no-mar-como-golpistas-fraudaram-o-auxilio-emergencial/>.
- Amaral, Aline Diniz. 2014. "O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria". In *O Brasil Sem Miséria*, 1o ed, 97–128. Brasília: MDS.
- Arruda, Pedro. 2021. "Food security, early warning systems and social protection: global overview and lessons for South Asia". In *Social protection, food security and nutrition: concept, evidence and practices in South Asia and beyond*.
- Baccarin, José Giacomo, e Jonatan Alexandre Oliveira. 2021. "Inflação de Alimentos no Brasil em Período da Pandemia da Covid 19, Continuidade e Mudanças". *Segur. Aliment. Nutr* 28 (fevereiro).
- Bartholo, Letícia, Andrea Barreto de Paiva, Marco Natalino, Elaine Cristina Licio, e Marina Brito Pinheiro. 2020. "As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19: mudanças e desafios de implementação". 72. Nota Técnica. IPEA. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200526\\_nt\\_disoc\\_n\\_72.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200526_nt_disoc_n_72.pdf).
- Beazley, Rodolfo, Marta Marzi, e Rachael Steller. 2021. "Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: What Does the Data Say?", maio, 35.
- Cereda, Fabio, Rafael M. Rubião, e Liliana D. Sousa. 2020. "COVID-19, Labor Market Shocks, and Poverty in Brazil: A Microsimulation Analysis". World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34372/COVID-19-Labor-Market-Shocks-and-Poverty-in-Brazil-A-Microsimulation-Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- CETIC. 2020a. "TIC Domicílios - 2019. Indivíduos. C2A - Usuários de Internet - Indicador ampliado". 2020. <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/individuos/C2A/>.
- . 2020b. "TIC Domicílios - 2019. Indivíduos. Usuários de internet pelo telefone celular, por tipo de conexão utilizada de forma exclusiva ou simultânea". 2020. <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/individuos/J6A/>.
- Couto, Berenice Rojas, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira da Silva Silva, e Raquel Raichelis. 2014. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 1o ed. São Paulo: CORTEZ EDITORA.
- DPU. 2021. "DPU em números".
- Falcao, Tiago, e Matteo Morgandi. 2020. "Social Protection Response in the Most Affected COVID-19 Developing Country: The Case of Brazil". junho.



- Galindo, Eryka, Marco Antonio Teixeira, Melissa de Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes, e Lúcio Renno. 2021. "Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil". Berlim: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. [https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP\\_%234\\_final\\_version.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP_%234_final_version.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, e Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures (December 11, 2020)". World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/467521607723220511/social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19-a-real-time-review-of-country-measures-december-11-2020>.
- GoB, Agência Brasil. 2021a. "Devolução de auxílio emergencial soma quase R\$ 5 bilhões em 2021". 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-05/devolucao-de-auxilio-emergencial-soma-quase-r-5-bilhoes-em-2021>.
- . 2021b. "Teto de gastos fecha 2020 com folga de R\$ 52,1 bilhões". 28 de janeiro de 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/teto-de-gastos-fecha-2020-com-folga-de-r-521-bilhoes>.
- . 2021c. "Operação da PF combate fraudes contra benefícios emergenciais As ações estão sendo realizadas em oito estados", 17 de junho de 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/operacao-da-pf-combate-fraudes-contr-beneficios-emergenciais>.
- GoB, Caixa Econ. Federal. 2020a. "Beneficiários do Bolsa Família passam a receber em Conta Poupança Social digital a partir de dezembro". 28 de novembro de 2020. <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/24029/beneficiarios-do-bolsa-familia-passam-a-receber-em-conta-poupanca-social-digital-a-partir-de-dezembro>.
- . 2020b. "Apresentação de resultados 4T20". [https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Apresentacao\\_de\\_Resultados\\_4T20\\_Site.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Apresentacao_de_Resultados_4T20_Site.pdf).
- . 2021a. "Cesta Fácil CAIXA". 2021. <https://www.caixa.gov.br/voce/contas/cesta-de-servicos/facil/Paginas/default.aspx>.
- . 2021b. "Bolsa Família". julho de 2021. <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>.
- GoB, CGU. 2021a. "Conselho de Usuários". Plataforma virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Conselho de Usuários. 2021. <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>.
- . 2021b. "Portal da Transparência - Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de CORONAVÍRUS (COVID-19)". Portal da Transparência. 2021. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/coronavirus>.
- GoB, CNJ. 2020. "Auxílio emergencial: CNJ assina acordo para dar celeridade a ações judiciais". Conselho Nacional de Justiça. 31 de agosto de 2020. <https://www.cnj.jus.br/auxilio-emergencial-cnj-assina-acordo-para-dar-celeridade-a-acoes-judiciais/>.
- GoB, Dataprev. 2020a. "Proposta de Trabalho no 004/2020".
- . 2020b. "Proposta de Trabalho no 007/2020".
- . 2021a. "Proposta de Trabalho no 016/2021".
- . 2021b. "Dataprev conclui processamento do primeiro lote do Auxílio Emergencial 2021". 31 de março de 2021. <https://portal3.dataprev.gov.br/dataprev-conclui-processamento-do-primeiro-lote-do-auxilio-emergencial-2021>.

- GoB, DPU. 2021. "DPU. Dados Auxílio Emergencial". Defensoria Pública da União. 2021. <https://www.dpu.def.br/dados-auxilio-emergencial>.
- GoB, Min. Cidadania. 2020a. *Portaria no 352, de 07 de abril de 2020*. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-352-de-7-de-abril-de-2020-251562795>.
- . 2020b. "Informe Bolsa e Cadastro no 711". *Repasse de mais uma parcela do IGD garante mais verbas para gestão do Bolsa Família e Cadastro Único no enfrentamento da crise*, 30 de abril de 2020. [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/boletim\\_BFInforma711.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/boletim_BFInforma711.html).
- . 2020c. "Auxílio Emergencial. Guia de Orientações para Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs)". Brasília: Ministério da Cidadania. [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cidadania-lanca-cartilha-de-orientacoes-sobre-auxilio-emergencial-voltada-para-grupos-populacionais-tradicionais-1/auxilio\\_gppte\\_vale.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cidadania-lanca-cartilha-de-orientacoes-sobre-auxilio-emergencial-voltada-para-grupos-populacionais-tradicionais-1/auxilio_gppte_vale.pdf).
- . 2020d. *Portaria no 394, de 29 de maio de 2020*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-394-de-29-de-maio-de-2020-259415070>.
- . 2020e. "Cidadania Cria a Secretaria Nacional do Cadastro Único". 18 de junho de 2020. [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/junho/boletim\\_BFInforma717\\_extra\\_n%C3%A3ofoi.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/junho/boletim_BFInforma717_extra_n%C3%A3ofoi.html).
- . 2020f. *Portaria no 423, de 19 de junho de 2020*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-423-de-19-de-junho-de-2020-262755438>.
- . 2020g. "16a Reunião Comitê Gestor do Auxílio Emergencial".
- . 2020h. "Beneficiários do Programa Bolsa Família terão acesso aos serviços da Poupança Social Digital a partir de dezembro de 2020". 26 de novembro de 2020. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/informe-gestores/informe-gestores/beneficiarios-do-programa-bolsa-familia-terao-acesso-aos-servicos-da-poupanca-social-digital-a-partir-de-dezembro-de-2020>.
- . 2020i. "Prestação de contas". Apresentação de prestação de contas referente ao Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, Brasília, dezembro 3.
- . 2020j. *Portaria no 560, de 14 de dezembro de 2020*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-560-de-14-de-dezembro-de-2020-294340543>.
- . 2021a. "Mensagem de Bloqueio (entre outras)".
- . 2021b. "Motivos contestação extra-judicial".
- . 2021c. "Perfil dos Beneficiários do Auxílio Emergencial: quem são e onde estão?"
- . 2021d. "Relatório de Gestão: Ouvidoria". Relatório de Gestão. Brasília: Ministério da Cidadania.
- . 2021e. "Relatório Institucional Ouvidoria - 2020". Relatório Institucional. Brasília: Ministério da Cidadania.
- . 2021f. "Mulheres são protagonistas em programas e ações do Ministério da Cidadania". 8 de março de 2021. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mulheres-sao-protagonistas-em-programas-e-acoes-do-ministerio-da-cidadania-1>.
- . 2021g. *Portaria no 620, de 26 de março de 2021*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-620-de-26-de-marco-de-2021-310835955>.

- 2021h. “Auxílio Emergencial 2021: guia de orientações para Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)”. Guia de Orientações. Brasília: Ministério da Cidadania.
  - 2021i. “Estratégia de comunicação pública no Auxílio Emergencial”. Brasília, maio.
  - 2021j. “Painél de Monitoramento Auxílio Emergencial 2020”. 1o de julho de 2021. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.
  - 2021k. “Painél de Monitoramento Auxílio Emergencial 2021”. 2 de julho de 2021. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=176>.
  - [s.d.]. “Auxílio Emergencial - Como funciona o benefício para a população em Grupos Tradicionais”. Auxílio Emergencial - Como funciona o benefício para a população em Grupos Tradicionais. Acessado 29 de maio de 2020. <https://soundcloud.com/mincidadania/sets/auxilio-emergencial-como-funciona-o-beneficio-para-a-populacao-em-grupos-tradicionais>.
- GoB, Min. Cidadania, e GoB, Correio. 2020. “Contrato Administrativo Correio de 2020”.
- GoB, Min. Desenvolvimento Social. 2011. *Portaria no 177 de 2011*. [https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf).
- 2017. “Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família”. [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cadernos/Coletanea\\_LegislacaoBasica.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf).
- Gob, Min. Economia. 2020. “Auxílio Emergencial complementa e reforça apoio social prestado pelo Bolsa Família.” 5 de junho de 2020. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/auxilio-emergencial-complementa-e-reforca-apoio-social-prestado-pelo-bolsa-familia>.
- 2021a. “IPCA - alimentos. Informe do Ministério da Economia. 09/02/2021”. Informativo da Secretaria de Política Econômica. Brasília: Ministério da Economia.
  - 2021b. “Confira as medidas tomadas pelo Ministério da Economia em função da Covid-19 (Coronavírus)”. 25 de fevereiro de 2021. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/confira-as-medidas-tomadas-pelo-ministerio-da-economia-em-funcao-do-covid-19-coronavirus>.
- GoB, Min. Público Federal. 2021. “Atuação integrada de órgãos públicos contra fraudes no auxílio emergencial já gera economia de pelo menos R\$ 2,3 bilhões à União”. 10 de março de 2021. <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/atuacao-integrada-de-orgaos-publicos-contra-fraudes-no-auxilio-emergencial-ja-gera-economia-de-pelo-menos-r-2-3-bilhoes-a-uniao>.
- GoB, Receita Federal. 2021. “Perguntas e Respostas 2021. Imposto sobre a renda - pessoa física”. Ministério da Economia. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/declaracoes/dirpf/pr-irpf-2021-v-1-0-2021-02-25.pdf>.
- GoB, TCU. 2020a. “Primeiro Relatório de Acompanhamento de Dados TCU”.
- 2020b. “Acórdão TCU no 3086, de 2020”. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1682720201.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520de%2520sc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b2715e50-2f52-11eb-847b-69c8211aa926>.
- GoB, Tesouro Nacional. 2020. “Painél da Regra de Ouro da União”. julho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>.

- . 2021a. “Painel do Teto de Gastos”. 2021. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/apuracao-da-despesa-do-governo-central>.
- . 2021b. “Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19”. 26 de janeiro de 2021. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.
- Gonzales, Lauro, e Bruno Barreira. 2020. “Efeitos do Auxílio Emergencial sobre a renda. Excessivas são a pobreza e a desigualdade, não o auxílio”. FGVCEMIF. FGV EAESP. <https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/efeitos-auxilio-emergencial-sobre-renda>.
- Gonzales, Lauro, e Leonardo Oliveira. 2021. “Novo Auxílio Emergencial: Estimativas dos efeitos sobre renda”. FGVCEMIF. São Paulo: FGV EAESP. <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u676/aefevereiro2021vfinal.pdf>.
- Grosh, Margareth, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, e Azedini Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion : The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6582>.
- Hellman, Aline Gazola. 2015. “Como funciona o Bolsa Família? Melhores Práticas na Implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionadas na América Latina e Caribe”. IDB-TN-856. BID. <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Como-funciona-o-Bolsa-Fam%C3%ADlia-Melhores-pr%C3%A1ticas-na-implementa%C3%A7%C3%A3o-de-programas-de-transfer%C3%A2ncia-de-renda-condicionadas-na-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe.pdf>.
- IMF. 2021a. “World Economic Outlook Database, April 2021, General Government Gross Debt, Brazil.” 22 de julho de 2021. [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/weo-report?c=223,&s=GGXWDG\\_P,&sy=1990&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/weo-report?c=223,&s=GGXWDG_P,&sy=1990&ey=2026&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1).
- . 2021b. “Exchange Rates selected indicators. Brazil. Domestic Currency per U.S. Dollar, Period Average”. 15 de setembro de 2021. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545850>.
- IPEA. 2021. “Assistência Social”, Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 27. <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/assistenciasocial>.
- Jaccoud, Luciana, Elaine Cristina Licio, e José Geraldo Leandro. 2018. “Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência social”. In *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*, 19–58. ENAP. [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36431](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36431).
- Lara Ibarra, Gabriel. 2021a. “Monitoring welfare in Brazil during the COVID-19 pandemic. The evolution of household income”. World Bank.
- . 2021b. “Poverty and Inequality Projections for Brazil 2020/2021”. Brasília, março.
- Ourworldindata. 2021. “OWD series on ‘Cumulative confirmed COVID-19 cases’; ‘Cumulative confirmed COVID-19 cases per million people’; ‘Cumulative confirmed COVID-19 deaths’; ‘Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people’; ‘COVID-19 Stringency Index’; ‘Daily new confirmed COVID-19 cases per million people’; ‘COVID-19 vaccine doses administered’; ‘Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine’.” 22 de março de 2021. <https://ourworldindata.org/coronavirus>.

- Paiva, Luis Henrique, Letícia Bartholo, Pedro H. G. Ferreira de Souza, e Rodrigo Octávio Orair. 2021. "A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios". Publicação Preliminar. Brasília: IPEA. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521\\_publicacao\\_preliminar\\_a\\_reformulacao\\_das\\_transferencias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf).
- PENSSAN. 2020. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Brasília.
- Piketty, Thomas. 2013. *Capital in the Twenty-First Century*.
- Prefeitura Campo Grande. 2021. "Prefeitura de Campo Grande". *SAS participa da força-tarefa para atender pessoas que tiveram o Auxílio Emergencial negado*, 15 de fevereiro de 2021. <http://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/sas-participa-de-forca-tarefa-para-atender-pessoas-que-tiveram-auxilio-emergencial-negado/>.
- Prefeitura Ibitinga. 2020. "Prefeitura de Ibitinga". *Auxílio Emergencial: mutirão com postos de informações será feito em Ibitinga*, 25 de abril de 2020. [https://www.ibitinga.sp.gov.br/post/auxilio-emergencial-mutirao-com-postos-de-informacoes-sera-feito-em-ibitinga\\$75927](https://www.ibitinga.sp.gov.br/post/auxilio-emergencial-mutirao-com-postos-de-informacoes-sera-feito-em-ibitinga$75927).
- Prefeitura Rio Grande. 2020. "Prefeitura de Rio Grande". *Disque Acolher*, 2020.
- Prefeitura São João Batista. 2020. "Prefeitura de São João Batista". *Suporte para cadastro do Auxílio Emergencial é disponibilizado na Arataca*, 14 de abril de 2020. <https://www.sjbatista.sc.gov.br/noticias/ver/2020/04/suporte-para-cadastro-do-auxilio-emergencial-e-disponibilizado-na-arataca>.
- Prefeitura Taquari. 2020. "Prefeitura de Taquari". *Executivo e Legislativo realizam mutirão para cadastro no auxílio emergencial*, 20 de abril de 2020. <https://taquari.rs.gov.br/noticia/visualizar/idDep/1/id/2988/?executivo-e-legislativo-realizam-mutirao-para-cadastro-no-auxilio-emergencial.html>.
- Prefeitura Ubatuba. 2020. "Prefeitura de Ubatuba". *Rede de Assistência Social realiza mutirão de apoio a cadastro no auxílio emergencial*, 14 de abril de 2020. <https://www.ubatuba.sp.gov.br/smcads/mutiraocadastroauxilio/>.
- Prefeitura Vitória da Conquista. 2020. "Prefeitura de Vitória da Conquista". *Secretaria de Desenvolvimento Social realiza mutirão para cadastro do auxílio emergencial na zona rural*, 21 de abril de 2020. <https://www.pmvc.ba.gov.br/secretaria-de-desenvolvimento-social-realiza-mutirao-para-cadastro-do-auxilio-emergencial-na-zona-rural/>.
- Souza, Pedro Herculano. 2016. "A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013".
- UFSM. 2020. "Saiba como realizar o cadastro para receber o auxílio emergencial do Governo Federal". 8 de abril de 2020. <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/pre/2020/04/08/saiba-como-realizar-o-cadastro-para-receber-o-auxilio-emergencial-do-governo-federal/>.
- World Bank. 2021a. "ASPIRE. Brazil. Public spending on social assistance programmes (% of GDP)". The World Bank Data. 2021. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire/country/brazil>.
- \_\_\_\_\_. 2021b. "ASPIRE. Brazil. Public spending on social assistance programmes (% of GDP)". The World Bank Data. 2021.
- \_\_\_\_\_. 2021c. "World Bank Open Data". The World Bank Data. 2021. <https://data.worldbank.org/>.



- . 2021d. "Global Economic Prospects. June 2021." Global Economic Prospects. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>.
  - . 2021e. "World Bank Data. Brazilian indicators for: 'Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population)', 'GDP growth (annual %)', 'Unemployment, total (% of total labor force) (national estimate)'." The World Bank Data. 22 de julho de 2021. <https://data.worldbank.org/indicator>.
- Yamasaki, Nilza, e Fabiana Rodopoulos. 2021. "Emergency Aid: The Brazilian response to an unprecedented challenge". *Policy in Focus* 19 (1). [https://ipcig.org/publication/30008?language\\_content\\_entity=en](https://ipcig.org/publication/30008?language_content_entity=en).

## Legislação

- BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm).
- . Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.2. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21295527/do1-2016-12-16-emenda-constitucional-n-95-21295459](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21295527/do1-2016-12-16-emenda-constitucional-n-95-21295459).
  - . Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.4. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19141395/do1-2017-06-27-lei-no-13-460-de-26-de-junho-de-2017-19141216](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19141395/do1-2017-06-27-lei-no-13-460-de-26-de-junho-de-2017-19141216).
  - . Projeto de Lei nº 9.236, de 29 de novembro de 2017. Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1627315&filename=PL+9236/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1627315&filename=PL+9236/2017).
  - . Portaria nº 188 do Ministério da Saúde, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>.
  - . Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020. Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para dispor sobre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e instituir os conselhos de usuários dos serviços públicos no âmbito da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.27. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.228-de-5-de-fevereiro-de-2020-241828699>.
  - . Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>.

- \_\_\_\_\_. Portaria nº 330 do Ministério da Cidadania, de 18 de março de 2020. Estabelece o adiamento dos procedimentos em razão do não cumprimento do cronograma de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para fortalecer o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.13. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-330-de-18-de-marco-de-2020-248809190>.
- \_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/03/2020&jornal=602&pagina=1>.
- \_\_\_\_\_. Portaria 335 do Ministério da Cidadania, de 20 de março de 2020. Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352>.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de-22-de-marco-de-2020-249098775>.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 828, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-928-de-23-de-marco-de-2020-249317429>.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 337 do Ministério da Cidadania, de 24 de março de 2020. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.14. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485>.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 929, de 25 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-929-de-25-de-marco-de-2020-249676431>.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 924, de 27 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para



os fins que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-924-de-13-de-marco-de-2020-247887516>.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.066, de 30 de março de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 935, de 1º de abril de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-935-de-1-de-abril-de-2020-250711932>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-936-de-1-de-abril-de-2020-250711934>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1, 02 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.10, 07 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>.

BRASIL. Portaria nº 352 do Ministério da Cidadania, de 07 de abril de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.14. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-352-de-7-de-abril-de-2020-251562795>.

\_\_\_\_\_. Instrução Operacional nº 4 – SAGI/DECAU, do Ministério da Cidadania, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre procedimentos acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em municípios e no Distrito Federal que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal ou Federal, inclusive a Emergência

de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19). Ministério da Cidadania. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro\\_unico/instrucoesoperacionais/2020/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Operacional%20n%C2%BA%204\\_2020-SAGI\\_DECAU.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro_unico/instrucoesoperacionais/2020/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Operacional%20n%C2%BA%204_2020-SAGI_DECAU.pdf).

\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 106, em 07 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>.

BRASIL. Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.8. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.357-de-20-de-maio-de-2020-257819069>.

\_\_\_\_. Portaria nº 394 do Ministério da Cidadania, 20 de maio de 2020. Dispõe sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, no âmbito do Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.13. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-394-de-29-de-maio-de-2020-259415070>.

\_\_\_\_. Portaria nº 408 do Ministério da Cidadania, de 08 de junho de 2020. Institui o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial no âmbito do Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-408-de-8-de-junho-de-2020-261041463>.

\_\_\_\_. Decreto nº 10.398, de 16 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para definir a base do Cadastro Único a ser utilizada para pagamento do auxílio emergencial estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.9. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.398-de-16-de-junho-de-2020-261925227>.

\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.000, de 02 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.3, 02 set. 2020.

\_\_\_\_. Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.488-de-16-de-setembro-de-2020-277742753>.

\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 109, de 16 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos

públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.4. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-109-308527609>.

- \_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.037, de 18 de março de 2021. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 42.575.600.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1, 18 mar. 2021. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1977699&filename=MPV+1037/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1977699&filename=MPV+1037/2021).
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.038, de 18 de março de 2021. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e da Advocacia-Geral da União, no valor de R\$ 394.560.026,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33338452/publicacao/33341125>.
- \_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.3. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>.
- \_\_\_\_. Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.2. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.661-de-26-de-marco-de-2021-310836042>.
- \_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.2. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.045-de-27-de-abril-de-2021-316257308>.