

Medidas de **EMERGÊNCIA** na Administração Pública



Antonio Gasparetto Júnior
Organizador



2020

Antonio Gasparetto Júnior
(Organizador)

**MEDIDAS DE EMERGÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Pantanal Editora

2020

Copyright© Pantanal Editora
Copyright do Texto© 2020 Os Autores
Copyright da Edição© 2020 Pantanal Editora
Editor Chefe: Prof. Dr. Alan Mario Zuffo
Editores Executivos: Prof. Dr. Jorge González Aguilera
Prof. Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora
Edição de Arte: A editora. Capa e contra-capas: canva.com
Revisão: O(s) autor(es), organizador(es) e a editora

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – OAB/PB
- Profa. Msc. Adriana Flávia Neu – Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
- Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – IF SUDESTE MG
- Profa. Msc. Aris Verdecia Peña – Facultad de Medicina (Cuba)
- Profa. Arisleidis Chapman Verdecia – ISCM (Cuba)
- Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo - UEA
- Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu – UNEMAT
- Prof. Dr. Carlos Nick – UFV
- Prof. Dr. Claudio Silveira Maia – AJES
- Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – UFGD
- Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva – UEMS
- Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos – IFPA
- Prof. Msc. David Chacon Alvarez – UNICENTRO
- Prof. Dr. Denis Silva Nogueira – IFMT
- Profa. Dra. Denise Silva Nogueira – UFMG
- Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão – URCA
- Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves – ISEPAM-FAETEC
- Prof. Me. Ernane Rosa Martins – IFG
- Prof. Dr. Fábio Steiner – UEMS
- Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez (Colômbia)
- Prof. Dr. Hebert Hernán Soto González – UNAM (Peru)
- Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira – IFRR
- Prof. Msc. Javier Revilla Armesto – UCG (México)
- Prof. Msc. João Camilo Sevilla – Mun. Rio de Janeiro
- Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales – UNMSM (Peru)
- Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski – UFMT
- Prof. Msc. Lucas R. Oliveira – Mun. de Chap. do Sul
- Prof. Dr. Leandro Argente-Martínez – ITSON (México)
- Profa. Msc. Lidiane Jaqueline de Souza Costa Marchesan – Consultório em Santa Maria
- Prof. Msc. Marcos Pisarski Júnior – UEG
- Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla – UNAM (Peru)
- Profa. Msc. Mary Jose Almeida Pereira – SEDUC/PA
- Profa. Msc. Nila Luciana Vilhena Madureira – IFPA
- Profa. Dra. Patrícia Maurer
- Profa. Msc. Queila Pahim da Silva – IFB
- Prof. Dr. Rafael Chapman Auty – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke – UFMS
- Prof. Dr. Raphael Reis da Silva – UFPI

- Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo – UEMA
- Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca – UFPI
- Prof. Msc. Wesclen Vilar Nogueira – FURG
- Profa. Dra. Yilan Fung Boix – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT

Conselho Técnico Científico

- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Esp. Tayronne de Almeida Rodrigues
- Esp. Camila Alves Pereira
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

Ficha Catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
M489	<p>Medidas de emergência na administração pública [recurso eletrônico] / Organizador Antonio Gasparetto Júnior. – Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. 76p.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web ISBN 978-65-88319-21-5 DOI https://doi.org/10.46420/9786588319215</p> <p>1. Administração pública. 2. Pandemia – Medidas de segurança. I. Gasparetto Júnior, Antonio.</p> <p style="text-align: right;">CDD 351</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

O conteúdo dos livros e capítulos, seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do(s) autor (es). O download da obra é permitido e o compartilhamento desde que sejam citadas as referências dos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000.
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br

APRESENTAÇÃO

Reformar a administração pública dotando-a de mais eficiência é um desafio corrente das nações. Uma boa gestão da máquina pública que faça usos sustentáveis dos recursos retribuindo serviços de qualidade à população é a meta de todos os Estados. No entanto, a contemporaneidade tem sido marcada por uma cadeia interminável de crises de aspectos econômicos, políticos, sociais ou, mais recentemente, sanitários. Diante disso, são necessárias medidas de emergência para atender demandas de momento que comprometem um planejamento mais contundente de médio a longo prazo.

Em 2020, sobretudo, o mundo conviveu com uma crise sanitária causada pela pandemia de coronavírus com impactos inimaginados até então. A pandemia se alastrou muito rapidamente pelo mundo, forçando os países a adotar medidas de isolamento para conter o avanço da doença. Com isso, abriu-se uma sequência de desafios decorrentes da pandemia, uma vez que foram prejudicados serviços, o desenvolvimento das atividades produtivas, o planejamento financeiro das nações e, claro, a segurança de vida das pessoas. Até o momento da publicação desta obra, mais de um milhão de pessoas já haviam perdido suas vidas em função da pandemia. Considerando-se os números oficiais.

Diante de desafios tão alarmantes, os países foram apresentados mais radicalmente a suas próprias realidades, tendo que implementar ações públicas capazes de manter, em alguma medida, suas atividades produtivas e seus serviços, por um lado, e, principalmente, zelar pela vida de suas populações, por outro. Nesse sentido, países mais abastados economicamente foram capazes de oferecer amplo apoio com volumosas medidas emergenciais empregadas pela administração pública. Outros países, menos providos de recursos, necessitaram, então, de um emprego muito qualificado da gestão pública, conciliando ciência e suas limitadas capacidades para a superação de tamanha crise.

Naturalmente, os resultados das ações estatais promovendo uma gestão pública eficiente da crise despertada pela COVID-19 foram muitos distintos. Assim como são diversas as respostas aplicadas para crises mais corriqueiras que também demandam medidas emergenciais da administração pública. A pandemia nos alerta para uma situação que carece de mais atenção nas pesquisas, a aplicação dessas medidas emergenciais. Pois, de modo geral, essas medidas são mais reativas e momentâneas para um rápido enfrentamento dos desafios. No entanto, analisar medidas emergenciais da administração pública em vários contextos oferece um vasto campo de abordagens fundamentais para a sociedade. Já que nos permite, por exemplo, aprender com experiências que podem se assemelhar em algumas situações ou mesmo avaliar aspectos positivos e negativos da condução das crises por gestores públicos. Prezando, dessa forma, pela inviolabilidade dos direitos, pelos princípios da administração pública e pela sustentabilidade.

Esta coletânea procura refletir sobre essas medidas emergenciais adotadas pela administração pública ou dela requeridas para lidar com situações de crise. São apresentados trabalhos que analisam

medidas tanto oriundas da gestão pública quanto as demandadas pela sociedade civil organizada para sanar algum tipo de problema. Refletir sobre essas condutas é algo cada vez mais urgente para, a partir de experiências, avaliar medidas mais ou menos eficazes e, a partir de ideias, propor abordagens que possam surtir mais efeitos em conjunturas de crises.

A obra que segue é composta de cinco capítulos, explorando com riqueza teórica e metodológica esses aspectos emergenciais na administração públicas. Todos os capítulos são de qualificada autoria e representam uma ampla variedade de proveniência, incluindo instituições nacionais e internacionais.

O primeiro capítulo desta coletânea, de autoria de David Marzzoni, Rodrigo Freitas e Breno Pereira, todos eles da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) oferece uma análise introdutória das transformações ocorridas na administração pública por meio da New Public Management e seus impactos sobre questões de transparência e governança no setor público. Considerar essas implicações é fundamental para compreensão do terreno sobre o qual gestores públicos precisam se atentar na condução das medidas emergenciais.

O segundo capítulo, de autoria de Laís Álvares (Universidade Federal de Juiz de Fora), concentra-se em um estudo de caso sobre estratégias econômicas aplicadas à crise do coronavírus. Muito especificamente, avalia as ações tanto do poder público quanto da sociedade civil em torno da renda de motoristas de vans escolares, que tiveram seus rendimentos prejudicados pela pandemia. A autora dedica-se, então, ao tema do auxílio emergencial promovido pelo Governo Federal no Brasil, introduzindo-se em um debate que, certamente, necessitará de mais profusão sobre sua formulação e aplicação, bem como seus resultados. Diante dessa necessidade, o terceiro capítulo, de autoria de Laís Álvares (UFJF), Marília Zechini (Faculdade Legale) e Larissa Siqueira (UFJF), traz uma importante e fundamental reflexão sobre o auxílio emergencial e a necessidade de transferência de renda para a população vulnerável como medida de emergência da administração pública para a superação de crises.

Os dois últimos capítulos são contribuições internacionais para análises de medidas emergenciais em situações excepcionais. O capítulo de João Archegas (Harvard University) é proveniente de um grande projeto internacional de pesquisa que avalia as medidas de emergência adotadas pelos países durante a crise do coronavírus. Integrante dessa equipe de investigação, Archegas oferece um recorte comparativo de tais medidas no Brasil e na Nicarágua durante a pandemia, países que se assemelharam em muitos aspectos na condução da crise, apesar de suas particularidades bem distintas.

E, por fim, o último capítulo é fruto de uma coautoria entre Mary Tobón (Universidad Libre de Bogotá / Colômbia) e Antonio Gasparetto Júnior (Universidade de São Paulo / Universidade Federal Fluminense) acerca das limitações do direito de educação em tempos de pandemia. Texto que explora as consequências do isolamento para grupos mais vulneráveis durante a crise sanitária.

Em suma, o livro que se apresenta transita entre macro e micro abordagens de medidas emergenciais da administração pública. Inicia-se pela reflexão em torno de uma nova concepção da administração pública, prossegue em torno de questões de renda e de educação em períodos de crise para finalizar com uma análise acerca da posição assumida pelo governo de dois países no enfrentamento da pandemia de coronavírus. Naturalmente, este livro não dispõe de todas as respostas para medidas emergenciais mais eficientes, equilibradas e sustentáveis, porém contribui com importantes reflexões a partir dos temas abordados para prover a sociedade de uma administração pública mais qualificada.

Antonio Gasparetto Júnior


SUMÁRIO

Apresentação	4
Capítulo I	8
New public management: análise das transformações ocorridas na administração pública	8
Capítulo II	22
Direito econômico e políticas públicas urgentes: um estudo de caso sobre estratégias econômicas aplicadas à crise do Coronavírus	22
Capítulo III	31
Auxílio Emergencial: a necessidade de transferir renda para a população vulnerável	31
Chapter IV	41
Executive Underreach in Latin America: A Comparative Analysis Between Nicaragua and Brazil During the COVID-19 Pandemic	41
Capítulo V	61
Las limitaciones al derecho de educación en tiempos de pandemia	61
Sobre o Organizador	75
Índice Remissivo	76

Auxílio Emergencial: a necessidade de transferir renda para a população vulnerável

Recebido em: 15/09/2020

Aceito em: 02/10/2020

 10.46420/9786588319215cap3

Laís Botelho Oliveira Álvares^{7*} 

Marília Condé Zechini⁸ 

Larissa Gasparoni Gazolla de Siqueira⁹ 

INTRODUÇÃO

Em uma situação de crise sanitária, que afeta diretamente a economia do país, a busca por políticas públicas de amparo à população mais vulnerável se mostra muito necessária. Nesse contexto, o presente artigo objetiva analisar a instituição do auxílio emergencial e suas peculiaridades, no Brasil.

A questão norteadora dessa pesquisa diz respeito à necessidade da manutenção do auxílio emergencial para quem dele necessite, a despeito de fraudes encontradas na aplicação da medida.

Com relação à metodologia utilizada para a construção do presente texto, foi utilizada a revisão de literatura e também a pesquisa de legislação, haja vista a novidade da temática e a fluidez pela qual os Poderes Executivo e Legislativo estão tratando o tema.

Sinteticamente, em nível de uma possível conclusão para os problemas encontrados, é possível dizer que as medidas de caráter assistencialista são fundamentais para a manutenção da dignidade da população brasileira, principalmente em uma situação como a que o mundo vive na atualidade, com relação ao coronavírus.

A PANDEMIA DE COVID-19

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que a epidemia da COVID-19 constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, e, em 11 de março de 2020, uma pandemia.

⁷ Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCM), em Direito Civil pela Universidade Gama Filho (UGF) e em Direito Processual pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Graduada em Filosofia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestranda em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), advogada e professora.

⁸ Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade Estácio de Sá, especialização em Direito Tributário pelo Curso CERS, especialização em Conciliação e Mediação de Conflitos pela Câmara Privada de Conciliação e Mediação de Conflitos de Juiz de Fora, Pós graduanda em Direito Constitucional pela Faculdade Legale.

⁹ Graduada em Direito (UNILASALLE-RJ), Advogada, Especialista em Direito Ambiental e alterações climáticas (Universidade NOVA - LISBOA/PT). Mestranda em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

* Autor de correspondência E-mail: laisbotelhoadv@gmail.com

Salientaram que: “O vírus é transmitido através de gotículas respiratórias, do contato direto ou objetos e de superfícies contaminadas. Ou seja, a doença possui múltiplas vias de transmissão, fato que justifica a grande necessidade de distanciamento social” (Gomes et al., 2020).

O novo Coronavírus (Covid-19) é um dos maiores desafios sanitários em escala global, mas no Brasil, com a desigualdade social, o desafio é ainda maior. Com pessoas ainda vivendo sem o mínimo necessário, como é o caso da sistemática falta de acesso à água, há muitos que comumente vivem em situação de aglomeração, principalmente nas comunidades periféricas (Cyranoski, 2020).

No campo dos negócios, devido às medidas de combate à transmissão da COVID-19 entre pessoas no Brasil, diversas empresas têm deixado de funcionar normalmente, em vários casos, implementando *home office*.

Para assegurar condições laborais que reduzam a transmissão do vírus, medidas organizacionais necessitam ser discutidas no âmbito de cada atividade de trabalho. Mas o Brasil possui arcabouço jurídico robusto, que sustenta suas políticas públicas e regulamentações, como exemplo, o Auxílio Emergencial, que atende aos trabalhadores informais em situação de vulnerabilidade.

Tendo em vista que ainda não existe vacina para a cura do vírus até a data de confecção deste artigo, os problemas pandêmicos estão longe do fim. Medidas de políticas públicas como o auxílio de emergência, quando chegam no prazo limite de sua execução, precisam ser revistas conforme quadro atual nacional, trazendo assim segurança aos assistidos pelo benefício.

CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A pandemia provocada pelo Covid-19 em 2020 fez com que o governo nacional fosse obrigado a pensar em soluções para os desafios que surgiram ou foram potencializados no contexto pandêmico.

Nesse sentido, o artigo 194 da Constituição em vigor afirma:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim, ao encontro do referido artigo, Horvath diz:

A seguridade social possui função essencial no enfrentamento das crises e incertezas, pois é a proteção que o Estado proporciona aos membros da sociedade, a partir de medidas públicas, com o escopo de atenuar as privações econômicas e sociais as quais podem impedir ou reduzir a subsistência mínima do indivíduo ou grupo de indivíduos (2008).

Como solução urgente para a crise do século, foi implementado o Auxílio Emergencial, que tem natureza jurídica de benefício assistencial temporário, pago a trabalhadores informais e maiores de idade que não possuam fonte de renda, mas que estejam no grupo de vulnerabilidade. Por ser um benefício assistencial não precisa que haja a qualidade de segurado por parte do beneficiário (La Bradbury, 2020).

O valor do benefício de abril a agosto de 2020 foi de R\$ 600,00 (seiscentos reais), podendo a mulher que seja chefe de família monoparental receber duas cotas, totalizando R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais). Em setembro, o benefício foi prorrogado por mais 4 parcelas, ou seja, será pago até dezembro do ano de 2020, porém com o valor a menor de R\$ 300,00 (trezentos reais), para mulher chefe de família será de R\$ 600,00 (seiscentos reais) (Brasil, 2020a).

É importante destacar que tais recursos são impenhoráveis, pois se trata de quantia destinada ao sustento do beneficiário e de sua família, respaldado no art. 833, IV, do Código de Processo Civil (CPC). Na prática, isso representa que mesmo que a conta do beneficiário esteja com saldo devedor, não poderá a instituição bancária reter esse valor para a quitação de quaisquer dívidas.

Desse modo, o Auxílio Emergencial consubstancia a implementação de política pública de redução de desigualdades sociais e a manutenção de renda, tal como o Bolsa Família, mas com a especificidade de que, no caso do Auxílio Emergencial, as circunstâncias que ensejam a sua instituição são aquelas resultantes de crise pública, excepcional e temporária.

LEGISLAÇÃO PERTINENTE

No dia 2 de abril de 2020, foi publicada a lei 13.982/2020, que instituiu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de calamidade pública imposto pelo novo Coronavírus (Covid-19). Veja o texto do *caput* da referida Lei:

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 (Brasil, 2020c).

A lei dispõe também sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), auxílio emergencial.

O valor do auxílio emergencial foi estabelecido em R\$ 600,00 (seiscentos reais) por mês, inicialmente durante um período de três meses. A mulher chefe de família monoparental faz jus a duas cotas (ou seja, R\$ 1.200) e o programa limita em dois o número de membros dentro da mesma família que podem receber o auxílio (Brasil, 2020f).

Para as famílias beneficiárias do PBF (Bolsa Família), é admitida a substituição temporária do benefício regular pelo Auxílio Emergencial, se este for mais vantajoso. Nas situações em que for mais vantajoso, o Auxílio Emergencial substituirá temporariamente o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar conforme a lei sancionada. O governo vetou a possibilidade de acúmulo dos benefícios (Brasil, 2020b).

O presidente Jair Bolsonaro vetou a possibilidade de homens solteiros chefes de família receberem em dobro o benefício emergencial. Segundo o governo, a medida colocaria em risco o recebimento do benefício pelas mães, pois o projeto não estabeleceu mecanismos para impedir que pais ausentes se colocassem como chefes de família de forma fraudulenta.

Com o fim das três parcelas iniciais, foi notório que a necessidade do auxílio ainda existia, então foi publicado o Decreto nº 10.412, de 01/07/2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, pelo período complementar de mais dois meses, sem alteração nos valores do benefício (Brasil, 2020b).

Ainda assim, houve a necessidade de uma nova prorrogação após esse período, que foi efetivada pela Medida Provisória (MP) 1.000/2020, que prorrogou o auxílio emergencial até dezembro, ou seja, mais quatro parcelas. Dessa vez houve alteração no valor, consubstanciado em uma diminuição de 50% (cinquenta por cento), passando para o montante no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) (Brasil, 2020d).

Além do valor menor, a Medida Provisória também traz novos critérios para determinar quem poderá receber as quatro parcelas de R\$ 300,00 (trezentos reais) entre setembro e dezembro (Brasil, 2020g).

Pela nova Medida Provisória, quem recebeu as cinco parcelas de R\$ 600,00 reais, mas já se estabeleceu novamente no mercado de trabalho formal, não terá direito às novas parcelas de R\$ 300,00 reais. O mesmo ocorrerá com quem tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda após o recebimento do auxílio de R\$ 600,00 reais, exceção feita a quem passou a ser beneficiado pelo Bolsa Família, que também terá direito às parcelas de R\$ 300,00 reais (Brasil, 2020g).

VISÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO BENEFÍCIO

Laura Carvalho afirma que a distribuição de renda é um pilar muito importante em um país em desenvolvimento como o Brasil (2018). Nesse contexto, políticas públicas assistencialistas sempre foram importantes para manter a dignidade da população brasileira, como é o exemplo do programa Bolsa Família, que contribuiu substancialmente para a redução da fome e da desigualdade social (Carvalho, 2018).

Podemos afirmar que o Auxílio Emergencial é um dever do Estado perante uma Constituição Federal que elenca uma plêiade de direitos fundamentais, dentre eles a saúde e a dignidade humana. Desse modo, o Poder Público deve encontrar meios, dos mais variados, para manter a dignidade da população, mormente quando o país passa por um momento de crise financeira, que está agravada pela crise sanitária (Carvalho, 2018).

É importante frisar, nesse ponto, que o investimento do Governo no Auxílio Emergencial evidentemente reverbera para toda a sociedade, já que as famílias que recebem auxílio monetário farão o dinheiro circular, evitando, assim, a estagnação econômica. Não obstante, em uma conjuntura de economia em queda e com a impossibilidade de grande parte da população trabalhar, o estado deve intervir para amparar os cidadãos que foram excluídos do Auxílio Emergencial, em respeito aos direitos sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988.

O AUXÍLIO EMERGENCIAL ENTRE REQUISITOS E POSSIBILIDADES DE FRAUDE

O auxílio emergencial (instaurado pela Lei nº 13.982 de 2020) como já demonstrado, é um benefício financeiro fornecido pelo Governo Federal com destinação aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. O principal objetivo desse benefício é fornecer proteção emergencial ao período o qual estamos vivendo, qual seja, a pandemia do Coronavírus – Covid-19 (Brasil, 2020c).

Nesse sentido, é de suma importância destacar quem são as pessoas que podem solicitar esse auxílio: o cidadão maior de 18 anos, ou mãe com menos de 18, que esteja desempregado ou exerça atividade na condição de microempreendedor individual, contribuinte individual da presidência social ou trabalhador informal, além de pertencer a uma família que a renda mensal por pessoa não seja maior que meio salário mínimo (R\$ 522,50), ou que a renda familiar seja de até três salários mínimos (R\$ 3.135,00) (Brasil, 2020c).

A partir do exposto, as pessoas que não possuem tal direito são aquelas que têm emprego formal ativo, pertencem à família com renda superior a três salários mínimos, ou cuja renda mensal por pessoa seja maior que meio salário mínimo; que está recebendo Seguro Desemprego; que está recebendo benefícios previdenciários, assistenciais ou benefício de transferência de renda federal, excepcionalmente a Bolsa Família ou, por fim, que recebeu rendimentos tributáveis acima do teto de R\$ 28.559,70 em 2018 com comprovação de declaração de Imposto de Renda (Brasil, 2020f).

Atendendo, portanto, às regras definidas para o auxílio, a pessoa deve se cadastrar no Cadastro Único, tanto por aplicativo como pelo site do auxílio emergencial. Este é analisado e o resultado se encontra na própria plataforma.

Com efeito, trata-se de um programa muito ambicioso e que gera algumas dificuldades, como, por exemplo, chegar de fato nas mãos de quem precisa. “Muitas vezes o debate público erroneamente ignora dificuldades operacionais reais e relevantes na implantação de novos benefícios sociais. Uma parte desse desafio será vencida com instrumentos que o governo já tem em mãos” (Schymura, 2020).

Nesse sentido:

Uma forma fácil de incluir os informais do CadÚnico, que fariam jus ao auxílio emergencial e que não estejam no Bolsa Família, seria simplesmente escalar a estrutura de pagamento do próprio Bolsa Família. Afinal, os integrantes do CadÚnico já têm sua renda, endereço e características familiares, sociais e profissionais acessíveis ao governo. Em seguida, segundo o ministro Onyx, virão os MEI e os trabalhadores por conta própria que contribuem para o INSS e, por fim, os demais trabalhadores informais. Atingir este último grupo é o maior desafio! Segundo o ministro da Economia, Paulo Guedes, há a ideia de utilizar cadastros de trabalhadores autônomos das prefeituras, como registros de ambulantes e taxistas, no esforço de chegar ao público-alvo do novo benefício. Entretanto, quando se sai do universo do CadÚnico, o novo programa ingressa em terreno mais pantanoso. A montagem e operacionalização de uma nova plataforma de programa social é tarefa complexa. (Schymura, 2020).

Uma possível solução cogitada pelo Governo Federal seria um credenciamento feito pelas próprias comunidades. Porém, como expõe Luiz Guilherme Schymura (2020), essa ideia passa pelo risco de que a escolha dos beneficiários seja capturada pelas elites locais. Ademais, esse tipo de sistema requer uma padronização dos conceitos de rendimento e família, o que já existe nos parâmetros do Cadastro Único, além de ser inviável criar um programa que irá operar por um tempo reduzido, trazendo ineficácia para o mesmo.

Estimativas de técnicos da área social apontam cerca de 20 milhões de pessoas, ou algo entre 15 milhões a 30 milhões, o grupo populacional fora do CadÚnico e do mercado de trabalho formal. Esse é o contingente que precisa “ser encontrado” pelo auxílio informal, o que significa um enorme desafio para um programa urgente e de curtíssimo prazo. Há estratégias concebíveis, mas que exigem um enorme e muito bem coordenado esforço, para montar uma força-tarefa e agrupar todos os dados possíveis, incluindo até CPFs (Schymura, 2020).

Desse modo, foi necessária uma força-tarefa que cruzasse os dados e verificasse os critérios para que identificasse os cidadãos e, a partir daí, serem contemplados pelo auxílio emergencial. Alguns detalhes dessa força-tarefa serão abordados pelo confronto com a abordagem da burocracia no nível de sistema de Bovens e Zouridis (2002), aferido por Bruna Baranda Cardoso (2020). “Bovens e Zouridis (2002), ao descreverem a forma como o Estado se organiza em prol do cumprimento da lei e do atendimento ao cidadão, verificaram uma evolução em três etapas: burocracia de nível de rua (Lipsky, 2019), burocracia de nível de tela e, por fim, burocracia de nível de sistema” (Cardoso, 2020).

Bovens e Zouridis (2002) observaram um nível intermediário entre a burocracia de nível de rua e a burocracia de nível de sistema, chamando-o de burocracia de nível de tela. Nesse nível, há uma preponderância da limitação dos burocratas de nível de rua pelo uso dos softwares. Ao contrário do estágio inicial, em que o agente público tem alto grau de discricionariedade e autonomia, no nível de tela é o sistema que conduz o processo, limitando a atuação dos agentes. Por fim, no nível mais tecnológico da implementação, está a burocracia de nível de sistema. Nesse nível, o cidadão interage diretamente com o software, eliminando a interferência humana direta. A TIC assume o papel de execução, e as situações que não estão previstas nas linhas de código do sistema necessitarão da implementação de atualizações no sistema para que possam ser contempladas. Seguindo essa lógica, a implementação do Auxílio Emergencial é claramente realizada pela burocracia de nível de sistema, pois, por meio do arranjo estabelecido pelo MC, foi possível a conexão com atores como Dataprev e CEF, que permitiu a utilização de instrumentos como bancos de dados como CNIS, CPF, CadÚnico, entre outros, para viabilizar as verificações necessárias aos requerimentos com vista à concessão do benefício (Cardoso, 2020).

Nesse diapasão:

Assim, com a maioria dos casos sendo tratados de maneira informatizada, por meio do cruzamento de informações, o papel que cabe aos burocratas de nível de rua é o do tratamento dos casos remanescentes e o da retroalimentação de informações com base em sua percepção da implementação da política. Essa retroalimentação é essencial para que sejam feitos ajustes e incrementos nos instrumentos utilizados (Cardoso, 2020).

Desse modo, a implementação do auxílio emergencial está sendo possível em razão de alguns fatores que permitiram essa resposta apresentada aos problemas e dificuldades de prover renda aos cidadãos. Os principais elementos são: existência prévia de instrumentos de ação pública, como a base de dados de cidadãos pertencentes à família brasileira de baixa renda (CadÚnico), ao programa que operacionaliza esse sistema (relacionamento com a Caixa Econômica Federal), além do aperfeiçoamento da base de dados do CadÚnico (relacionamento com a Dataprev) (Cardoso, 2020). Entretanto, por ser um cadastro on-line, deve-se considerar as possíveis fraudes e o modo de preveni-las, o que será abordado no próximo tópico.

FRAUDES NO SISTEMA

Em se tratando da construção de um cadastro totalmente online voltado para esse público, é imprescindível pensar em estruturas robustas de prevenção a fraudes. De posse de dados e documentos das famílias de baixa renda, estelionatários podem, em tese, se cadastrar como terceiras pessoas e indicar contas bancárias em seu controle para receber os benefícios. Problemas como esse poderiam dificultar que o dinheiro chegasse às famílias mais necessitadas (Schymura, 2020).

Em razão do que foi dito anteriormente, por se tratar de um programa novo para atender uma situação também inusitada – a pandemia do Coronavírus-, a possibilidade de fraudar o sistema é muito alta. Em muitos veículos de informação foram anunciadas várias fraudes, o que impossibilitou muitas famílias de receberem o tão necessário auxílio (Oliveira et al, 2020). Por isso, o Governo decidiu que a Polícia Federal e o Ministério Público Federal atuariam no combate às fraudes e todas as irregularidades seriam repassadas à Caixa Econômica Federal que iria confirmar o pagamento fraudulento ou não do auxílio.

Com o intuito de ajudar no combate desses atos, foi realizada uma proposta que aumentaria a pena em um terço no caso dessas fraudes relacionadas ao auxílio emergencial concedidos durante a pandemia. O projeto de Lei de número 2273/20 traz como redação:

Art. 1º. Esta Lei altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer o aumento de pena em um terço para em fraudes relacionadas a auxílios emergenciais concedidos durante o período de estado de epidemia ou pandemia declarada. Art. 2º O art. 299 do Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação: “Falsidade ideológica Art. 299. §1o Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte. §2o A pena aumenta-se de

um terço se o crime é cometido para recebimento de auxílios pecuniários durante o período de estado de calamidade pública decorrente de epidemia ou pandemia declarada.” Art. 2º O art. 171 do Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte §6o: “Estelionato Art. 171-6o A pena aumenta-se de um terço se o crime é cometido contra beneficiário de auxílio pecuniário decorrente de calamidade pública, declarada na forma da Lei.” (PL nº 2273/2020 grifo nosso)¹⁰

Apesar de, infelizmente, terem ocorrido fraudes e ser necessário um projeto de Lei para punir essas ações, que está aguardando o despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, o auxílio conseguiu atingir muitas pessoas. De acordo com o site do Ministério da Cidadania no portal transparência¹¹, 126.552.984 pessoas (60% da população brasileira) foram assistidas com o referido até agosto de 2020. Nesse cenário, é mister salientar o valor pago aos beneficiários, conforme Quadro 1.

Quadro 1. Valor pago aos beneficiários. Fonte: Ministério da Cidadania, Secad/Senarc, Pessoas Elegíveis dos públicos Cadastro Único, Bolsa Família e Extracad.

Total	67.211.908	R\$ 46.773.612.600
Aplicativo	37.498.710	R\$ 24.577.467.600
Bolsa Família	19.221.208	R\$ 15.176.395.800
Cadastro Único sem Bolsa	10.491.990	R\$ 7.019.749.200

O Auxílio Emergencial foi construído em cima dos três pilares que regem o atual governo: **fraternidade, respeito à Constituição e eficiência**. O auxílio é **fraterno** porque oferece às camadas mais vulneráveis da população apoio financeiro para enfrentarem este momento tão conturbado. É **constitucional**, pois cumpre as leis e é transparente na prestação de contas aos brasileiros. E, por último, mas não menos importante, é **eficiente**, porque concretizou, em tempo recorde, o maior programa de transferência direta de renda do mundo.¹²

Assim, verifica-se a importância desse benefício para a população brasileira, tendo em vista à crise econômica e outras dificuldades do setor financeiro acarretadas pela pandemia do Coronavírus, que não só desestabilizou a saúde física e mental dos cidadãos, como também provocou desempregos em larga massa (Santos, 2020).

¹⁰Projeto de Lei nº 2273/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;sessionId=381585D4905878771119EDC94ECAD203.proposicoesWebExterno1?codteor=1887763&filename=PL+2273/2020>. Acesso em 14 de setembro de 2020.

¹¹ Auxílio emergencial. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1>>. Acesso em 14 de setembro de 2020.

¹² Auxílio emergencial. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1>>. Acesso em 14 de setembro de 2020.

CONCLUSÕES

A questão que norteou este artigo abrange a necessidade de manutenção do auxílio emergencial para aqueles que ainda precisam dessa renda e, também, a as possíveis fraudes encontradas na aplicação da medida. Conforme ficou demonstrado em todo o texto, o Auxílio Emergencial, tal qual o Bolsa Família, trouxe mais benefícios do que malefícios para o país.

Assim, como conclusão, obtivemos a resposta de que medidas de caráter assistencialistas são fundamentais para a manutenção da dignidade da população brasileira e, por esta razão, é necessário que o poder público não apenas mantenha, mas amplie o Auxílio Emergencial, bem como crie outras formas de políticas públicas que ajudem a população a passar por esse período de crise sanitária e econômica. Nessa linha, muitos economistas defendem a ideia da renda básica universal permanente, ideia a ser debatida a longo prazo e em outra oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (2020a). Insper. *Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade*. São Paulo: INSPER. 31p.
- Brasil (2020b). *Decreto nº 10.316*, de 7 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em 10 de setembro de 2020.
- Brasil (2020c). *Lei nº 13.982*, de 2 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em 08 de setembro de 2020.
- Brasil (2020d). *Medida Provisória nº 1000*, de 2 de setembro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em 14 de setembro de 2020.
- Brasil *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05/10/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de novembro de 2020.
- Brasil (2020e). Ministério da Economia. *Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei n. 13.982/2020*. Brasília: IPEA, 22p.
- Brasil (2020f). UNA-SUS. *Organização Mundial da Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. On-line. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 14 de julho de 2020.

- Brasil (2020f). *Auxílio Emergencial. Caixa Econômica Federal*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>>. Acesso em 14 de setembro de 2020.
- Brasil (2020g). *Auxílio Emergencial: governo sanciona com vetos ampliação de beneficiários*. Senado Notícias. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/15/auxilio-emergencial-governo-sanciona-com-vetos-ampliacao-de-beneficiarios#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20sancionou,m%C3%A3es%20menores%20de%2018%20anos.> >. Acesso em 14 de setembro de 2020.
- Cardoso BB (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4): 1052-1063.
- Carvalho L (2018). *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. 1 ed. Editora: Todavia, São Paulo. 190p.
- Cyranoski D (2020). Profile of a killer: the complex biology powering the coronavirus pandemic: Scientists are piecing together how SARS-CoV-2 operates, where it came from and what it might do next — but pressing questions remain about the source of COVID-19. *In Nature*, 4(5): 1-5.
- Gomes TSG, Rodrigues RO, Gomes RNS, Gomes MS, Viana LVM, Silva FS (2020). A pandemia da Covid-19: Repercussões do Ensino Remoto na Formação Médica. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 44(3): 1-2.
- Horvath Jr M (2008). *Direito Previdenciário*. 7. ed. Editora: Quartier Latin, São Paulo. 495p.
- La Bradbury (2020). Requisitos para o auxílio emergencial. *Gen Jurídico*. Disponível em: <<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/832648369/requisitos-para-auxilio-emergencial#:~:text=A%20natureza%20jur%C3%ADdica%20do%20Aux%C3%ADlio,contribui%C3%A7%C3%B5es%20n%C3%A3o%20tendo%20natureza%20previdenci%C3%A1ria>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.
- Oliveira WK, Duarte E, França GVA, Garcia LP (2020). Como o Brasil pode deter a Covid-19. *Epidemiol. Serv. Saúde*, 29(2): 1-8.
- Santos B (2020). *A Cruel Pedagogia do Vírus*. 1 ed. Editora: Almedina, Coimbra. 32p.
- Schymura LG (2020). A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa. *Conjuntura Econômica*, 1(3): 5-9.

SOBRE O ORGANIZADOR



  **Antonio Gasparetto Júnior**

Pós-doutorando em História pela Universidade de São Paulo (USP), Doutor (2018), Mestre (2014), Bacharel e Licenciado (2010) em História e Bacharel em Administração Pública (2017) pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento (Chercheur Invité) na École Doctorale d'Histoire Moderne et Contemporaine da Université Paris-IV-Sorbonne (2015-2016). Professor Formador na Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor Substituto no Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG) e Professor Efetivo de Educação Básica (PEB) no estado de Minas Gerais (SEE/MG). Integrou a equipe de Professores Conteudistas da Universidade de Pernambuco (UPE) na elaboração de material didático do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), responsável pela disciplina Cidadania e Direitos Sociais no Brasil. Pesquisador integrado ao Laboratório de História Política e Social (LAHPS) e do Laboratório de Estudos e Pesquisas da Contemporaneidade (LEPCON). Membro da Associação Nacional de História (ANPUH), da Association des Jeunes Chercheurs en Histoire (AJCH), do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD), da Association Française des Jeunes Historiens du Droit (AFJHD) e do Conselho Internacional em Altos Estudos em Educação (CAEduca). Pesquisador dos GTs Cidadania, Trabalho e Exclusão (UFJF/CNPq) e Imprensa e Circulação de Ideias (FCRB/CNPq). Ex-secretário geral da rede internacional de pesquisa "Direitas, História e Memória" (UEM/CNPq) (2014-2020). Conquistou o segundo lugar no Premio de Investigación Doctoral en Historia del Derecho en América Latina (Valência/ESP, 2019). Suas pesquisas recentes concentram-se em questões relacionadas à cultura política, autoritarismo, história do direito, direitos e administração pública. É autor de Democracia e Estado de Exceção (CRV, 2020), Diálogos e Debates Sobre a Administração Pública no Brasil (Atena, 2020), Atmósfera de Plomo (Tirant lo Blanch, 2019), História Constitucional Brasileira (Multifoco, 2017) e Direitos Sociais em Perspectiva (Fino Traço, 2014).

Contato: antonio.gasparetto@gmail.com

ÍNDICE REMISSIVO

A

administração pública · 8, 10, 20, 21, 22, 27, 29, 40, 75
auxílio emergencial · 5, 22, 26, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40

B

Brasil · 3, 5, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 22, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 75

C

coronavírus · 22, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 37, 38, 39
Covid-19 · 25, 32, 33, 35, 40, 58, 59, 61, 62, 70

D

direito econômico · 24, 25, 28, 30

E

educación · 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72
estado de derecho · 61

G

gerencial · 10
governança · 5, 8, 9, 10, 11, 12, 18, 21

N

New Public Management · 5, 8, 9, 11, 18, 19, 20
Nicarágua · 5

P

pandemia · 4, 5, 6, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 35, 37, 38, 39, 40, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73
políticas públicas · 11, 12, 15, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 39, 67, 71

R

reforma · 10, 19

T

transferência de renda · 5, 34, 35



Reformar a administração pública dotando-a de mais eficiência é um desafio corrente das nações. Uma boa gestão da máquina pública que faça usos sustentáveis dos recursos retribuindo serviços de qualidade à população é a meta de todos os Estados. No entanto, a contemporaneidade tem sido marcada por uma cadeia interminável de crises de aspectos econômicos, políticos, sociais ou, mais recentemente, sanitários. Diante disso, são necessárias medidas de emergência para atender demandas de momento que comprometem um planejamento mais contundente de médio a longo prazo.

ISBN 978-658831921-5



9 786588 319215

Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp)
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br