



**Não Basta ser Cidadão de Bem:  
a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio  
Emergencial do governo federal para o enfrentamento da crise  
causada pela pandemia da COVID-19**

*Being a Good Citizen is Not Enough:  
the social construction of target population in brazilian federal  
government Emergency Aid Program to face COVID-19 pandemic crisis*

*No Basta con Ser un Buen Ciudadano:  
la construcción social de los beneficiarios en el Programa de Ayuda de  
Emergencia del gobierno federal para hacer frente a la crisis provocada  
por la pandemia del COVID-19*

*Il ne Suffit pas d'Être un Bon Citoyen:  
la construction sociale des bénéficiaires du Programme d'Aide d'Urgence  
du gouvernement fédéral pour faire face à la crise provoquée par la  
pandémie de COVID-19.*

Luciana Leite Lima<sup>1</sup>, Júlia Gabriele Lima da Rosa<sup>2</sup> e Rafael Barbosa de Aguiar<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.  
E-mail: [lucianaleitelim@gmail.com](mailto:lucianaleitelim@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.  
E-mail: [jujulialilima@hotmail.com](mailto:jujulialilima@hotmail.com)

<sup>3</sup> Graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil, doutorando e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: [rafaelpolpub@gmail.com](mailto:rafaelpolpub@gmail.com)

**Resumo**

Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde caracterizou a COVID-19 como uma pandemia e orientou os países a tomarem medidas agressivas. No Brasil, o presidente negou a problemática e desrespeitou as medidas de isolamento tomadas pelos governos subnacionais. Contudo, problemas sociais surgiram e o governo federal lançou o Programa Auxílio Emergencial com o objetivo de mitigar os impactos econômicos da pandemia sobre a população de baixa renda. Este artigo analisa como o desenho desta política construiu socialmente a população-alvo e como isso se traduziu em instrumentos de implementação que impuseram fardos aos cidadãos. Adotamos uma estratégia metodológica exploratória e descritiva, empregando técnicas de análise categorial e documental de conteúdo. Constatamos que a política construiu a população-alvo como dependente, o que se traduziu em instrumentos de implementação que impunham entraves ao acesso ao benefício, pressionando os beneficiários a situações de humilhação moral e ao perigo de contágio pela COVID-19.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Policy Design; COVID-19; Programa Auxílio Emergencial; Construção Social da População-Alvo.

**Abstract**

On March 11, 2020, the World Health Organization characterized COVID-19 as a pandemic and urged countries to take aggressive measures. In Brazil, the President has denied the social problem and disrespects the isolation measures taken by subnational governments. However, social problems have emerged, and the Brazilian federal government launched the Emergency Aid Program aiming to mitigate the pandemics' economic impacts on the low-income populations. This paper analyzes how the policy design socially constructs the target population, and how it is translated into implementation instruments that impose burdens on citizens. We adopted an exploratory and descriptive methodological strategy, using categorial and documentary content analysis techniques. We found that the policy constructed the target population as a dependent, which translated into implementation instruments that imposed barriers to access the benefit, putting pressure on beneficiaries in situations of moral humiliation and the danger of COVID-19 contagion.

**Keywords:** Public Policy; Policy Design; COVID-19; Emergency Aid Program; Social Construction of Target Population.

**Resumen**

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el COVID-19 de pandemia y ordenó a los países que adoptaran medidas agresivas. En Brasil, el presidente negó el problema y desestimó las medidas de aislamiento adoptadas por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, surgieron problemas sociales y el gobierno federal lanzó el Programa de Ayuda de Emergencia con el objetivo de mitigar los impactos económicos de la pandemia en la población de bajos ingresos. Este artículo analiza cómo el diseño de esta política construyó socialmente a la población objetivo y cómo esto se tradujo en

instrumentos de aplicación que impusieron cargas a los ciudadanos. Adoptamos una estrategia metodológica exploratoria y descriptiva, empleando técnicas de análisis de contenido categórico y documental. Encontramos que la política construyó a la población objetivo como dependiente, lo que se tradujo en instrumentos de implementación que impusieron barreras de acceso al beneficio, presionando a los beneficiarios a situaciones de humillación moral y al peligro de contagio por COVID-19.

**Palabras Clave:** Política Pública; Diseño de la Política; COVID-19; Programa de Ayuda de Emergencia; Construcción Social de la Población Objetivo.

### Resumé

En mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a qualifié le COVID-19 de pandémie et a demandé aux pays de prendre des mesures énergiques. Au Brésil, le président a nié le problème et n'a pas tenu compte des mesures d'isolement prises par les gouvernements subnationaux. Cependant, des problèmes sociaux sont apparus et le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'aide d'urgence dans le but d'atténuer les impacts économiques de la pandémie sur la population à faible revenu. Cet article analyse comment la conception de cette politique a construit socialement la population cible et comment cela s'est traduit par des instruments de mise en œuvre qui ont imposé des charges aux citoyens. Nous adoptons une stratégie méthodologique exploratoire et descriptive, en utilisant des techniques d'analyse de contenu catégorique et documentaire. Nous avons constaté que la politique a construit la population cible comme dépendante, ce qui s'est traduit par des instruments de mise en œuvre qui ont imposé des barrières à l'accès à la prestation, poussant les bénéficiaires à des situations d'humiliation morale et au danger de contagion par le COVID-19.

**Mots Clés:** Politiques Publiques; Conception de la Politique; COVID-19; Programme d'Aide d'Urgence; Construction Sociale de la Population Cible.

## Introdução

---

Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a COVID-19 como uma pandemia. Na ocasião, o diretor-geral da OMS solicitou enfaticamente aos países que tomassem medidas urgentes: “Se os países detectarem, testarem, tratarem, isolarem, rastream e mobilizarem as pessoas para a resposta, aqueles com alguns casos podem evitar que se tornem clusters, e aqueles com clusters, que se tornem transmissão comunitária” (WHO, 2020:1, tradução nossa).

No Brasil, desrespeitando os protocolos da OMS e negando o problema social eminente, o Presidente Bolsonaro chamou a doença de “gripezinha” e a crise de “um truque organizado por governantes e pela mídia” (Phillips, 2020). Como resultado, o Brasil tem enfrentado os impactos da COVID desde fevereiro de 2020, quando o primeiro caso foi reportado. No dia 08 de junho de 2021 haviam 16.984.218 casos confirmados e 474.414 mortes distribuídas por todo o território (Brasil, 2021), tornando o Brasil o país com segundo maior número de casos no mundo (Darlington; Barnes, 2020).

Ainda que não reconhecendo a crise sanitária, sobre pressão do legislativo, o governo federal lançou o Programa Auxílio Emergencial no dia 02 de abril de 2020, visando mitigar os efeitos econômicos da pandemia, especialmente, na população de baixa renda. Nesse contexto, considerando as preferências e ideias do Presidente, expressas na rejeição do problema social e nos ataques àqueles que o reconheciam (Lotta e Cols., 2020), este artigo objetiva analisar como o desenho do Programa Auxílio Emergencial construiu socialmente seus beneficiários e como tal visão foi traduzida em instrumentos de implementação que impuseram fardos aos cidadãos mais vulneráveis.

Para isso, trabalhamos na perspectiva do *policy design* e, especificamente, pretendemos contribuir para discussão da Teoria da Construção Social (TCS), apontando a conexão entre a construção social dos beneficiários, a escolha dos meios de implementação e seus efeitos em termos da qualidade do tratamento recebido pelos cidadãos. Dessa forma, é possível identificar e caracterizar a forma como o Estado trata os cidadãos, para além da determinação legal e moral de tratá-los igualmente (Silva, 2018). Isso é especialmente relevante para grupos vulneráveis, que são os mais dependentes da ação pública e têm recursos de poder limitados para influenciá-la. Assim, seguindo as proposições da TCS, assumimos que a forma como o Estado se relaciona com os cidadãos molda as suas percepções de justiça e democracia, incentivando e fortalecendo (ou não) a participação política. Nesse sentido, numa perspectiva mais geral, trata-se de discutir os modos de operação do Estado e como sua ação pode (re)produzir ou minimizar as desigualdades sociais.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções, além da introdução. A próxima seção apresenta uma breve discussão sobre o desenho de políticas e a construção social dos beneficiários. Posteriormente, descrevemos os procedimentos metodológicos empregados. Em seguida, apresentamos os resultados e a discussão, revelando alguns achados importantes sobre a construção social da população-alvo do Programa Auxílio Emergencial do Governo Federal. Por fim, trazemos as conclusões.

## 1. Desenho de Políticas Públicas e a Construção Social da População-Alvo

---

As políticas públicas são transpassadas por expectativas de positividade, sendo percebidas como ferramentas para enfrentar problemas públicos e promover mudanças sociais (Peters, 2015). Contudo, elas podem falhar nesses propósitos, reproduzindo desigualdades e injustiças (Eiró, 2019; Ingram, Schneider, & deLeon, 2007; Marins, 2017; Mello & Marques, 2019).

Entender esse tipo de fenômeno é uma das preocupações do campo de análise de políticas públicas. É um caminho profícuo para compreender as características, incoerências e ambiguidades das políticas é o estudo de seu desenho. O *policy design* é um subcampo da *policy analysis* que propõe um olhar analítico sobre o conteúdo das políticas, investigando as racionalidades que as perpassam, as imagens da realidade que acionam e operam e a relação entre a modelagem do problema, os objetivos e os instrumentos de implementação (Howlett; Mukherjee; Woo, 2015; Ingram; Schneider; deLeon, 2007; Peters, 2015).

Nesta perspectiva, o desenho é definido como o conjunto de elementos que delineiam a política, traçando sua estrutura e dinâmica (Howlett, 2011; Majone; Wildavsky, 1984). Empiricamente, as políticas tomam a forma de leis, estatutos, regras administrativas, p.ex., os quais contêm elementos comuns, que correspondem à sua estrutura lógica (Schneider; Ingram, 1988), são eles: problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras de inclusão/exclusão, sistema de governança, racionalidades e construções sociais (dos problemas, dos beneficiários, dos instrumentos, das organizações executoras) (Howlett, 2018; Rogge, 2018; Schneider, 2015).

Este campo reconhece que o desenho das políticas tem consequências sociais e políticas: na identidade social dos beneficiários, nas suas oportunidades de participação e na sua avaliação do Estado. Trata-se, então, de refletir e compreender as políticas públicas como expressões da relação entre Sociedade e Estado.

Neste trabalho, mobilizaremos o conceito de construção social dos beneficiários para desvelar a percepção expressa na política a respeito da identidade e do papel social dos grupos que compõem o público-alvo (Ingram; Schneider; deLeon, 2007; Schneider; Ingram, 1990; Smith; Ingram, 2002). Postula-se que os formuladores constroem os beneficiários em termos positivos ou negativos e distribuem benefícios e fardos de forma a refletir e perpetuar essas construções (Ingram; Schneider; deLeon, 2007). Assume-se, assim, que o desenho reforça ou desafia os estereótipos, reproduzindo ou mudando as estruturas sociais. Esse conceito foi desenvolvido nos trabalhos de Anne Schneider e Helen Ingram, que exploramos a seguir.

De forma geral, a construção social é um exercício de modelagem do mundo, de criação e definição de realidades por meio da interação social. Nesses processos são geradas imagens, papéis, estereótipos assim como atribuições de valor a objetos, pessoas e eventos (Ingram; Schneider; deLeon, 2007). Em virtude de seu caráter estruturante, as construções sociais são percebidas como hegemônicas, adquirindo status de “naturais”.

Tendo isto em mente, Schneider (2015) e Schneider e Ingram (1988) argumentam que a atividade política é operacionalizada por meio de construções sociais, imprimindo vieses nas políticas. Portanto, os cidadãos supõem (e esperam) igualdade sob a lei, mas, na prática, os grupos são tratados de formas diferentes (Aklin; Cheng; Urpelainen, 2020; Goellner, 2019; Jesus, 2019). A estratificação dos grupos beneficiários se manifesta na ideia de que alguns são merecedores dos bens e serviços prestados pelo Estado, outros não. Para operacionalizar analiticamente esta ideia, Ingram, Schneider e deLeon (2007)

criaram uma tipologia de grupos beneficiários com base na intersecção de dois critérios: poder político e imagem social, positiva (merecedores) ou negativa (não merecedores).

Os *grupos favorecidos* têm poder político e desfrutam de uma imagem social positiva: são percebidos como merecedores, comumente, em virtude do seu papel na geração de riqueza. Já os *grupos rivais* (*contenders*) também têm poder político, mas são negativamente construídos (não merecedores), como a indústria fóssil e o mercado financeiro, muitas vezes considerados desonestos e gananciosos. O terceiro grupo é o de *dependentes*, possuem limitado poder político e são positivamente construídos como merecedores em termos de simpatia e de piedade, p.ex. órfãos, idosos e pessoas com deficiência. Por fim, os *desviantes*, carecem de poder político e são alvo de construção social negativa, p.ex., usuários de substâncias ilícitas e criminosos.

Schneider (2015) sustenta que os elementos do desenho irão diferir conforme o tipo de construção social que perpassa a política. Assim, comumente, os *grupos favorecidos* recebem benefícios marcados por regras fortes, estruturas de implementação coordenadas, fraco monitoramento de resultados, regras universais de acessibilidade, serviços profissionais e despersonalizados, e os instrumentos das políticas envolvem a construção de capacidades e de aprendizado. Os *grupos rivais* costumam receber benefícios, comumente encobertos por intrincamento jurídico, juntamente com fardos, como discursos e narrativas negativas. Os *dependentes* recebem serviços despersonalizados com grande discricionariedade para os operadores, enfrentando numerosas regras de disciplina e testes de meios. Os instrumentos são baseados na autoridade e na persuasão, e as avaliações quando existem, almejam julgar o comportamento individual. As justificativas das políticas costumam acionar ideias de justiça e de que a conformidade com as regras “é para o próprio bem” do beneficiário. Já as punições e a disciplina para os *desviantes* exibiam regras universais de elegibilidade, justificativas focadas nas construções negativas (são perigosos, violentos e “já tiveram sua chance”), as avaliações são raras porque o objetivo é o castigo em si. Tanto no caso dos dependentes quanto dos desviantes a ameaça da limitação orçamentária é constante, lembrando que o benefício é temporário, sempre em perigo de extinção.

Em síntese, assume-se que a forma como as políticas públicas tratam os cidadãos traz consequências sociais relevantes, nas estruturas de oportunidade, nas orientações e preferências políticas, nos padrões de participação, na reputação social e na autoimagem (Eiró, 2019; Ingram; Schneider, 2008; Ingram; Schneider; Deleon, 2007; Marins, 2017; Mello; Marques, 2019; Smith; Ingram, 2002). Quando o desenho constrói o beneficiário negativamente, há reforço da exclusão, da marginalização, desestímulo à participação política e atitudes negativas em relação ao Estado. De outra forma, o tratamento positivo promove a autoconfiança e o sentimento de pertença social, incentivando o interesse e a participação. Schneider e Ingram (1990) denominaram esta dinâmica de *degenerative policy*: a prática sustentada de prover benefícios aos grupos favorecidos e fardos aos desfavorecidos perpetua e agrava as divisões sociais, prejudicando a percepção de justiça e afetando negativamente o escopo da democracia.

## 2. Procedimentos Metodológicos

---

Adotamos uma estratégia metodológica exploratória e descritiva, empregando técnicas de análise categorial e documental de conteúdo (Bauer, 2002). Trabalhamos com dados provenientes de

plataformas online, especificamente: páginas de internet do governo federal, de revistas e jornais de grande circulação e canais oficiais de comunicação do governo. Os dados foram coletados entre os dias 1º de fevereiro e 20 de maio de 2020. Com isso, cobrimos o período inicial do programa; nos meses subsequentes houve prorrogação do benefício, contudo, os elementos estruturais se mantiveram. Ao final deste processo, formamos o *corpus* de pesquisa com três tipos de dados: (1) quatro documentos legais que conformavam o desenho da política: Lei nº 13.982 (Brasil, 2020b), Decreto nº 10.316 (Brasil, 2020a), Portaria nº 351 (Brasil, 2020c) e Portaria nº 386 (Brasil, 2020d); (2) 92 artigos de jornais nacionais, principalmente, e internacionais que tratavam da política em foco, abordando sua formação, desenho, apresentando as narrativas dos atores, cobrindo os problemas de implementação etc.; (3) e 35 vídeos oficiais do governo federal (ao todo, aproximadamente 31 horas e 20 minutos de duração), com discursos de autoridades responsáveis pela formulação e implementação da política.

Os dados foram tratados por meio de análise categorial de conteúdo. Tendo como base a teoria da construção social, foram criadas quatro categorias para a codificação do conteúdo do desenho da política:

- a) objetivos da política: dados sobre os objetivos formais e suas manifestações em discursos de autoridades.
- b) Perfil dos beneficiários: dados sobre a imagem social dos beneficiários acionada na política: como atribuição de características, comportamentos, capacidades, preferências etc.
- c) Regras de inclusão e exclusão: dados sobre as condições impostas para o acesso ao benefício da política.
- d) Instrumentos de implementação e suas consequências: dados sobre as ferramentas de implementação da política, suas formas de execução, as estratégias de sanção, indução e incentivo de comportamento e suas consequências para o público beneficiário.

A partir destas categorias, analisamos, a seguir, o desenho do Programa Auxílio Emergencial com o intuito de identificar a construção social dos beneficiários que ele mobiliza, como isso é traduzido em instrumentos de implementação e quais são os efeitos da operação destes meios no tratamento que os cidadãos recebem da ação do Estado.

### 3. Separando o Joio do Trigo: a construção social dos beneficiários e consequências

---

O Programa Auxílio Emergencial foi formalizado na Lei no. 13.982 de 2 de abril (Brasil, 2020b), regulamentada pelo Decreto no. 10.316 (Brasil, 2020a) e pela Portaria no. 351 (Brasil, 2020c), ambos do dia 7 de abril. A criação do programa ocorreu em meio a um intenso debate político sobre a lentidão do governo federal em executar o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no final de março de 2020 (Cunto & Ribeiro, 2020). A intensificação do confronto político ocorreu porque as medidas de isolamento social tiveram início na primeira quinzena de março de 2020, implantadas por prefeitos e governadores; assim, no final deste mês, a população já vivenciava os efeitos da pandemia, especialmente em relação à redução de renda e à incerteza sobre a manutenção do trabalho.

Nesta circunstância, a justificativa para o programa remeteu ao contexto da pandemia, constituindo uma resposta à Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional feita pela OMS. Com isso, o objetivo da política seria adotar medidas de proteção social. As normas não avançam na especificação dos objetivos, que ficam mais nítidos nos discursos dos atores governamentais.

Segundo o secretário executivo do Ministério da Economia, o “objetivo [...] era o auxílio aos vulneráveis [...]” (TV Brasil, 2020d). Na cobertura jornalística, o objetivo ganha dois aspectos: compensar a perda de renda e minimizar a retração econômica decorrentes das medidas de isolamento social (Estadão Conteúdo, 2020; Otta; Ribeiro, 2020; Watanabe; Villas Boas, 2020a). Nesses dados, em geral, os problemas econômicos aparecem associados ao isolamento social, e não à situação sanitária que gerou sua necessidade. O estabelecimento das medidas de isolamento como causa do problema expressa o não reconhecimento da pandemia da COVID-19 como um problema público.

Nesse contexto, os beneficiários do programa, de acordo com o Senador Vieira, relator do projeto de lei, seriam os trabalhadores informais, os que trabalham por conta própria, os desempregados e as pessoas que estão fora da força de trabalho (Lima; Truffi, 2020). Contudo, nem todos os trabalhadores podem acessar o benefício já que é limitado a dois membros de cada família. Estima-se que esta regra torne inelegíveis 6,1 milhões de pessoas que se enquadrariam nos demais critérios estabelecidos (Rede de Pesquisa Solidária, 2020). As mulheres provedoras de família monoparental são elegíveis à duas cotas do auxílio, mesmo com outro membro elegível na família.

O instrumento de implementação escolhido foi a transferência monetária direta, gerenciada pela Caixa Econômica Federal (CEF), e o benefício consistia em R\$ 600,00 mensais, durante três meses. Os atores governamentais alertavam repetidamente para a temporalidade da política e para as restrições fiscais decorrentes (Grillo, 2020; Schuch e Cols., 2020; Simão; Otta, 2020). Nas palavras do Presidente Bolsonaro: “Acreditamos que a União não tem como continuar pagando isso porque o nosso endividamento já está bastante grande” (Bitencourt, 2020). Também, o secretário executivo do Ministério da Economia destacou: “[o auxílio] não é sustentável. Nós não podemos fazer mágica” (Otta, 2020). Opiniões de especialistas corroboram este entendimento: “Em um ano são 8% do PIB. Não tem o menor cabimento pensar em tornar o programa permanente” (Watanabe; Villas Boas, 2020a); “Há riscos de se gastar muitos recursos com uma agenda temporária e ainda levar as distorções de forma permanente no pós-pandemia” (Watanabe; Villas Boas, 2020b).

Tendo em vista tais preocupações, as normas do programa estabelecem critérios de elegibilidade numerosos e intrincados: ser maior de 18 anos de idade; estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); não ter emprego formal ativo; não ter vínculo ativo de trabalho ou renda nos últimos três meses; não ser beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal, com exceção do Programa Bolsa Família (PBF); ter renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018; exercer atividade na condição de microempreendedor individual, contribuinte individual da previdência social, ou trabalhador informal; não ser agente público. Ainda, é obrigatório ter o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) em situação regular junto à Receita Federal do Brasil. Como mecanismo controle, todas as informações apresentadas pelos requerentes são cruzadas nos bancos de dados oficiais com o propósito de garantir o cumprimento dos critérios.

Considerados estes parâmetros, o governo estimava que o público-alvo seria formado por 73,4 milhões de pessoas: 51,4 milhões, registradas no Cadastro Único, e 22 milhões, que não estavam nas bases de dados estatais. “Estamos realizando o maior pagamento do Brasil, potencialmente do mundo”, disse o presidente da CEF (Otta; Bitencourt, 2020). Segundo Cardoso (2020), o número final

foi de 59 milhões de beneficiários: 19,2 milhões do PBF; 10,5 milhões de registrados no Cadastro Único; e 29,3 milhões que não estavam registradas nos bancos de dados de políticas sociais. Como se vê, dos critérios de elegibilidade emergiram três grupos de beneficiários, diferenciados por sua relação prévia com o Estado.

O primeiro grupo é formado por pessoas que já são *beneficiárias do PBF*, das quais 92% são mulheres. Neste ponto, cabe destacar que as leis do programa se referem ao beneficiário como “trabalhador”, sempre escrito no gênero masculino. A referência às mulheres aparece sob as categorias mãe e provedora. Ilustrativamente, nas três normas (Lei no. 13.982, Decreto no. 10.316 e Portaria no. 351), a palavra “trabalhador” e “trabalhadores” é usada 44 vezes, enquanto no gênero feminino não há qualquer menção. Tal escolha revela o estereótipo de “mulher” que permeia o desenho da política, o qual percebe que sua contribuição para a sociedade é indireta (isto é, por meio do cuidado dos outros) e que sua situação de dependência é permanente. Essas ideias expressam e reforçam uma identidade social consistente com o perfil conservador do governo.

Logo, não surpreende que o auxílio emergencial não possa ser acumulado com o PBF: quando o auxílio emergencial for superior ao benefício recebido do PBF, esse será suspenso. Tal substituição é realizada pelo Ministério da Cidadania, e não há exigência normativa para consultar ou pedir consentimento da beneficiária. Interferências deste tipo na operação de políticas enfraquece a confiança dos grupos vulneráveis nos direitos sociais e reforça o estigma de ser dependente do Estado. Evidências de pesquisas com beneficiárias do PBF têm mostrado que este grupo percebe a política social como “ajuda”, que pode ser mudada ou interrompida segundo a vontade dos agentes implementadores (Eiró, 2019; Marins, 2017). A saber, a Caixa Econômica Federal estimava “que 90% dos beneficiários do PBF migrarão para o auxílio emergencial por três meses” (Rodrigues; Tomazelli, 2020).

O segundo grupo é composto por pessoas que estão *registradas no Cadastro Único*, mas ainda não são beneficiários de políticas sociais. Segundo o Ministro da Economia, são pessoas “que estão hoje absolutamente desassistidas, eles estão [...] no Cadastro Único, eles não estão no bolsa família, não recebem o BPC [Benefício de Prestação Continuada] [...] eles não recebem nada de ninguém, é uma turma valente que está sobrevivendo sem a ajuda do Estado [...]” (TV Brasil, 2020e). Central aqui é a figura do autônomo e do informal, “são 38 milhões de brasileiros que estão nas praias vendendo mate, que estão vendendo cocada pela rua, sem emprego formal, entregando coisas... são os flanelinhas, todo esse pessoal [...]” (TV Brasil, 2020e).

Da mesma forma que os beneficiários do bolsa família, segundo o presidente da CEF, as pessoas deste grupo são “os públicos mais carentes” e que “demandam mais informações” (TV Brasil, 2020c). Apesar disso, para ter acesso ao benefício, além de cumprir com os critérios de elegibilidade, eles devem abrir a Poupança Social Digital ou ter conta corrente ou poupança (Cardoso, 2020). Devem, também, se registrar por meio de aplicativo de celular, processo que só pode ser realizado após o cadastramento do terceiro grupo de beneficiários.

O terceiro grupo de beneficiários é constituído por pessoas que não estão nos bancos de dados de políticas sociais. O Presidente e seus ministros os denominaram *invisíveis*: “aqueles que o Estado nunca alcançou” (TV Brasil, 2020j), “pessoas que nunca foram enxergadas por nenhum governo” (TV Brasil, 2020i), segundo o ministro da Cidadania; “aqueles que há duas semanas atrás ninguém sabia que tinham [existiam]”, nas palavras do presidente da CEF (TV Brasil, 2020j). De acordo com o ministro da Economia, neste grupo estão os “mais frágeis”, aqueles que “nunca pediram nada” (TV Brasil, 2020h), “nunca precisaram do governo” (Truffi; Ribeiro; Murakawa, 2020) e “de repente são atingidas por esse meteoro” (TV Brasil, 2020e).

Percebe-se que a figura do “trabalhador” habita o segundo e o terceiro grupos, tendo como características valorizadas a bravura e a independência em relação ao Estado: lutam, se esforçam e não recebem ou não pedem nada para o governo. Sua situação de dependência é temporária, e a política tem por propósito garantir “recursos para a manutenção básica” neste momento de dificuldade (TV Brasil, 2020e). Interessante notar a recorrência, nos discursos das autoridades políticas e administrativas, de termos que remetem ao universo masculino, como força, coragem, destemor, autossuficiência, associados com uma imagem social positiva; ao mesmo tempo, sugerindo uma perspectiva individualista para a superação da situação problemática.

Tem-se, assim, um desenho de política que cria uma distinção entre os beneficiários, baseada no tipo de relação que têm com o Estado: as beneficiárias do bolsa família já “recebem ajuda” do Estado; os que estão no Cadastro Único não recebem, mas pediram “ajuda”; os invisíveis, “nunca pediram a ajuda” ao Estado. E, embora os instrumentos de implementação, por vezes, pretendessem favorecer os “invisíveis”, seja na prioridade de cadastramento, na requisição ou no calendário de pagamentos, suas consequências se manifestaram de forma generalizada entre os grupos.

Logo no início da implementação do programa, um problema ganhou as manchetes e a atenção de todos: milhares de pessoas formavam filas imensas nas portas das agências da CEF em busca do auxílio. Dentre os obstáculos postos pelas regras intrincadas de elegibilidade, a exigência de CPF regular levou 13,5 milhões de brasileiros às unidades da Receita Federal para fazer a regularização do documento (Basile, 2020b; Otta e Cols., 2020). Além disso, muitos “invisíveis” encontraram dificuldades para acessar o aplicativo de celular (Casal JR, 2020; Estadão Conteúdo, 2020; Otta; Bitencourt, 2020), outros esperavam dias ou semanas pela resposta das instâncias de controle, complexos sistemas estatais de julgamento do cumprimento dos requisitos legais (Brasil Urgente, 2020; Moreira; Furlan; Tauhata, 2020; TV Brasil, 2020a, 2020c).

Além disso, a baixa taxa de bancarização entre os “invisíveis” contrariou as expectativas iniciais do governo. Antes da implementação do programa, o presidente da CEF declarou que este grupo não encontraria dificuldades para acessar o benefício porque “já está acostumado com a questão das transferências bancárias” (TV Brasil, 2020b). Contudo, estima-se que mais de 5,5 milhões de brasileiros com renda de até meio salário mínimo, elegível para o benefício, não tem conta bancária ou acesso regular a internet (Rede de Pesquisa Solidária, 2020). De forma geral, os segmentos mais vulneráveis da população encontram obstáculos para acessar o sistema financeiro (Almeida, 2019; Banco Central do Brasil, 2018). Assim, os instrumentos da política se mostraram inadequados às condições reais dos beneficiários, e as expectativas do governo se provaram equivocadas.

Todos estes problemas levaram milhares de pessoas às ruas exatamente quando prefeitos e governadores estavam implantando medidas de isolamento social. Governadores dos estados de Goiás, Pernambuco e Rio Grande do Norte, por exemplo, denunciaram que as aglomerações provocadas pelas filas da CEF desrespeitavam as políticas locais, aumentando o perigo de contágio da COVID-19 (CNN, 2020; Duarte, 2020; G1 PE, 2020).

Naquelas filas, os cidadãos vivenciavam experiências de humilhação moral: “Eu estou acordado, nem consegui dormir. [...] Foi humilhante ficar para lá e para cá sem resposta” (Rocha, 2020); “Já vim aqui quarta-feira, quinta, sexta, segunda e hoje. Sempre dizem para voltar amanhã” (Folhapress, 2020a); “Isso é desumano, teve gente que chegou às 3 horas da manhã” (Record TV Goiás, 2020); “Você sabe o que é seu filho pedir uma fruta, uma bolacha pra comer e você não ter pra dar? Têm três noites que eu não durmo [...] pra tentar conseguir esse benefício” (Band Jornalismo, 2020). Incontáveis histórias como essas estão documentadas na mídia nacional.

Diante destas situações, o presidente da CEF alegou que as aglomerações estavam sendo causadas pela dificuldade que as pessoas tinham para entender as regras do programa (TV Brasil, 2020i): “essas

filas existem porque as pessoas vão perguntar” (TV Brasil, 2020j); “mais da metade das pessoas que iam na Caixa, iam com dúvidas. Por quê? Porque não ficava claro” (TV Brasil, 2020i). Tal comportamento foi atribuído ao fato de serem “brasileiros muito carentes”, “pessoas muito humildes” (TV Brasil, 2020i). Com efeito, apesar do reconhecimento da existência de obstáculos informacionais derivados da complexidade das normas e de comunicação inefetiva, o fardo é alocado nos beneficiários, em suas características e em sua situação de vulnerabilidade.

Para lidar com o problema, a CEF criou complexos calendários de pagamento, organizados por grupos de beneficiários e datas de nascimento (Basile, 2020a; Brasil, 2020d; Casal JR, 2020; Estadão, 2020; Folhapress, 2020b; TV Brasil, 2020e, 2020f, 2020b). Além disso, o ministro da economia apelou aos demais cidadãos para que ajudassem os “invisíveis” (Truffi; Ribeiro; Murakawa, 2020). Ele disse: “Numa hora como essa, mais do que nunca, nós precisamos ajudar os invisíveis. [...]. Cada um de nós conhece um deles [...] e pode orientar [explicar como funciona o programa, ajudar no cadastramento]. [...] Isso depende de nós. Nós podemos salvar os brasileiros invisíveis. [...]” (TV Brasil, 2020g). Aqui fica explícita a construção social dos beneficiários como dependentes: as pessoas são percebidas como incapazes de participar e de entender seu papel na política pública. Consequentemente, e mais uma vez, os beneficiários recebem fardos na forma de soluções para os problemas enfrentados.

Mais tarde, o ministro da Cidadania admitiu a racionalidade subjacente: as normas são complexas e “criam uma série de dificuldades para fazer o pagamento” (Schuch e Cols., 2020) por que “temos duas grandes preocupações: com fraudes e com [...] a questão dos presidiários” (TV Brasil, 2020a). Ele explica: “[sem a exigência do CPF] o que vai acontecer? Nós vamos oferecer uma porteira aberta pra fraude [...]. [Será] montado numa unidade prisional uma usina de fraude. Aí o dinheiro que tem que ir pra quem precisa, vai pra bandido, isso tá errado” (TV Brasil, 2020a).

Como resultado, os controles criados para evitar as fraudes se transformaram em obstáculos para acessar o benefício, forçando as pessoas mais necessitadas a irem até as agências da CEF, criando incríveis aglomerações que revelavam sofrimento e privação. De fato, o governo desenhou regras complexas que impuseram fardos aos beneficiários em potencial. Como vimos, regras de disciplina e testes de meios são instrumentos associados a políticas que constroem os beneficiários como dependentes. Isto é, instrumentos baseados na autoridade cujas justificações acionam ideias de justiça, e nas quais os fardos são entendidos como um mal menor já que existem para o próprio bem do beneficiário.

E apesar de todo o esforço normativo e das dificuldades impostas aos beneficiários, o governo obteve um inesperado nível de fraude na medida em que milhares de benefícios foram pagos a pessoas que não cumpriam com os critérios de elegibilidade. A Controladoria-Geral da União identificou 318.369 pagamentos feitos à funcionários públicos das três esferas de governo (Controladoria-Geral da União, 2020); o Tribunal de Contas da União determinou que 73.200 militares devolvessem o auxílio recebido indevidamente (TV Brasil, 2020k). Um dos ministros do Superior Tribunal Federal denunciou tais “erros” em sessão sobre os atos de agentes públicos em relação à pandemia da COVID-19: “Vejam as notícias de que militares receberam indevidamente, de que pessoas com condições econômicas mais adequadas também receberam” (Superior Tribunal Federal, 2020). Enquanto isso, pesquisa com 3.321 moradores de 239 favelas revelou que sete em cada dez famílias que pediram o auxílio emergencial, 41% delas ainda não tinha conseguido receber o benefício (Instituto Locomotiva, 2020).

Em síntese, o programa apresenta um objetivo relevante: proteger os mais vulneráveis num contexto de crise sanitária e econômica. Contudo, os instrumentos de implementação expuseram essas pessoas ao risco do contágio e à uma série de dificuldades e humilhações. Nesse sentido, percebe-se

uma contradição entre objetivos e instrumentos. Entretanto, tanto as leis quanto o discurso dos atores governamentais apontam para uma construção social dos beneficiários que lhes atribui baixa capacidade de agência, sendo percebidos como desinformados e incultos. Tal construção sustenta os controles e as barreiras de acesso ao benefício: a limitação da quantidade de benefícios por família, a limitação do tempo de recebimento, as exigências de documentos e de tecnologia. Tudo isso tem um propósito: as pessoas precisam provar que merecem, que lutam e que se esforçam.

Por fim, a partir dessas evidências, utilizando a classificação proposta por Ingram, Schneider e deLeon (2007), afirma-se que o programa constrói a população beneficiária como dependente. Por um lado, são merecedores porque sua condição de pobreza é involuntária. Por outro lado, são alvo de suspeitas em relação à sua real necessidade e sua capacidade de participar e usufruir da política da forma como os formuladores esperam.

## Considerações Finais

---

Dada a magnitude do auxílio emergencial, tanto em termos de número de beneficiários quanto de recursos financeiros, a discussão sobre os seus efeitos se torna relevante. Especialistas indicam que os efeitos materiais (em termos de renda) são potencialmente positivos (Menezes Filho, 2020). Em relação aos efeitos simbólicos, entretanto, a resposta não é tão animadora. Como constatamos, o programa construiu os beneficiários como dependentes, o que se traduziu em instrumentos de implementação que impunham uma série de entraves para garantir o acesso apenas àqueles considerados realmente merecedores, nomeadamente, o “trabalhador”. A aparente contradição entre o *status* de merecedor e as dificuldades impostas ao mesmo pela política são características dos desenhos que mobilizam aquela construção social dos beneficiários.

Por um lado, admite-se que os dependentes merecem um auxílio estatal. Por outro, a política exige que eles provem que são “dignos” por meio critérios intrincados de elegibilidade: possuir determinados documentos; fazer e manter registros em muitos órgãos públicos; ter conta em banco, celular, conta de e-mail, acesso à internet; esperar e continuar tentando. A racionalidade subjacente expõe a desconfiança em relação a este grupo, especificamente, à sua moral e suas capacidades. Como resultado, a implementação do auxílio emergencial assumiu a forma de filas intermináveis, onde milhares de pessoas se aglomeravam. Nesses locais, para ter acesso ao benefício, a população mais necessitada experienciava humilhação moral e o perigo do contágio da COVID-19.

## Referências Bibliográficas

---

- Antunes, Ricardo. (2020). *Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Boitempo.
- Aklin, Michaël., Cheng, Chao-Yo., & Urpelainen, Johannes. (2020). Inequality in Policy Implementation: Caste and Electrification in Rural India. *Journal of Public Policy*. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [https://ideas.repec.org/a/cup/jnlpup/v41y2021i2p331-359\\_6.html](https://ideas.repec.org/a/cup/jnlpup/v41y2021i2p331-359_6.html)
- Almeida, Raquel. (2019). *Bancos comunitários, moedas sociais digitais e inclusão financeira: uma análise a partir das pressões institucionais e da modelagem social da tecnologia*. Universidade de Brasília. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35577/1/2019\\_RaquelMelodeAlmeida.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35577/1/2019_RaquelMelodeAlmeida.pdf)
- Banco Central do Brasil. (2018). *Relatório de Cidadania Financeira*. Brasília. Acessado em 20 de janeiro de 2021, de: <https://www.bcb.gov.br/Nor/releidfin/index.html>
- Band Jornalismo. (2020). *Trabalhadores sofrem nas filas para tentar sacar o auxílio emergencial*. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=APO9PDH7iZI>
- Basile, Juliano. (2020a, 20 de Abril de). STJ revoga decisão que dispensava CPF regular para saque dos R\$ 600. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/20/stj-revoga-decisao-que-dispensava-cpf-regular-para-saque-dos-r-600.ghtml>
- Basile, Juliano. (2020b, 15 de Maio de). Governo começa a pagar na próxima semana a 2a parcela do auxílio emergencial. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/15/governo-comeca-a-pagar-na-proxima-semana-a-2a-parcela-do-auxilio-emergencial.ghtml>
- Bauer, Martin. (2002). Análise de conteúdo clássica: uma revisão. Em Martin W. Bauer & George Gaskell (Eds.), *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual prático 2* (pp. 189-217). Petrópolis: Vozes.
- Bitencourt, Rafael. (2020, 14 de Maio de.). Bolsonaro diz que discutirá socorro e reabertura com governadores. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-diz-que-discutira-socorro-e-reabertura-com-governadores.ghtml>
- Brasil. (2020a). *Decreto n° 10.316*, de 7 de abril de 2020. Brasília.
- Brasil. (2020b). *Lei no 13.982*, de 2 de abril de 2020. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2020c). *Portaria n° 351*, de 7 de abril de 2020. Brasília: Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro.
- Brasil. (2020d). *Portaria n° 386*, de 14 de maio de 2020. Brasília: Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro.
- Brasil. (2021). *Painel Coronavírus 08 jun*. Brasília: Ministério da Saúde. Acessado em 12 de julho de 2021, de: <https://covid.saude.gov.br/>
- Brasil Urgente. (2020). *Onyx tira dúvidas sobre o auxílio emergencial*. Brasil: Youtube BR. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=tx2HR9rEUxk>
- Cardoso, Bruno. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1052-1063. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Ssj/abstract/?lang=pt>

- Casal Jr, Marcello. (2020, 29 de Abril de.). Mais de 13 milhões de informais terão que refazer cadastro no app da Caixa. Exame. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/mais-de-13-milhoes-de-informais-terao-que-refazer-cadastro-no-app-da-caixa/>
- CNN. (2020, 5 de Maio de.). Caiado descarta lockdown e Dino aposta em solidariedade para conter Covid-19. CNN. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/05/06/caiado-descarta-lockdown-e-dino-aposta-em-solidariedade-para-conter-covid-19>
- Controladoria-Geral da União. (2020). *CGU cruza bases de dados para identificar pagamentos irregulares do Auxílio Emergencial*. Brasília: Controladoria-Geral da União. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/cgu-cruza-bases-de-dados-para-identificar-pagamentos-irregulares-do-auxilio-emergencial>
- Cunto, Raphael Di. & Ribeiro, Marcelo. (2020, 31 de Março de.). Maia critica demora na liberacao de auxilio emergencial a informais. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/31/maia-critica-demora-na-liberacao-de-auxilio-emergencial-a-informais.ghtml>
- Darlington, Shasta., & Barnes, Taylor. (2020, 23 de Maio de.). Brazil now has the second-highest number of coronavirus cases in the world after US. CNN. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://edition.cnn.com/2020/05/22/americas/brazil-coronavirus-cases/index.html>
- Duarte, Rafael. (2020, 4 de Maio de.). Fátia anuncia prorrogação de isolamento e quer fim das aglomerações em filas da Caixa. *Saiba Mais*. Natal. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.saibamais.jor.br/fatima-anuncia-prorrogacao-de-isolamento-e-quer-fim-das-aglomeracoes-em-filas-da-caixa/>
- Eiró, Flávio. (2019). A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. Em Roberto Rocha Pires (Ed.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. (pp. 617-635). Brasília: Ipea.
- Estadão. (2020, 17 de Maio de.). Governo divulga calendário de pagamento da 2a parcela do auxílio emergencial. *Estadão*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-divulga-calendario-de-pagamento-da-2-parcela-do-auxilio-emergencial,70003303811>
- Estadão Conteúdo. (2020, 20 de Abril de.). 5,5 milhões de informais correm risco de perder auxílio emergencial. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://exame.com/seu-dinheiro/55-milhoes-de-informais-correm-risco-de-perder-auxilio-emergencial/>
- Folhapress. (2020a, 5 de Maio de.). Fila do auxílio emergencial da Caixa vira madrugada com idosos, doentes e relatos de fome. *Gaúcha ZH*. Porto Alegre.
- Folhapress. (2020b, 23 de Abril de.). Governo desiste de antecipar 2a parcela do auxílio emergencial de R\$ 600, dois dias após anúncio. *Valor Econômico*. São Paulo.
- G1 PE. (2020, 2 Maio de). Governador de PE oferece ajuda para evitar filas na Caixa e pede apoio a ministério para reforçar isolamento. *G1 Recife*. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://g1.globo.com/pe/pe/pe/noticia/2020/05/02/governador-de-pe-oferece-ajuda-para-evitar-filas-na-caixa-e-pede-apoio-a-ministerio-para-reforcar-isolamento.ghtml>
- Goellner, Isabella. (2019). Estratificação universitária através de dispositivos de seleção: o caso da Universidade de Brasília. Em Roberto Rocha Pires (Ed.). *Implementando desigualdades:*

- reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. (pp. 349-374). Brasília: Ipea.
- Grillo, Marco. (2020, 5 de Maio de.). Bolsonaro diz que auxílio emergencial mantém país longe de “saques e violência.” *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/05/bolsonaro-se-a-economia-nao-voltar-a-funcionar-teremos-um-problema-serio-no-brasil.ghtml>
- Howlett, Michael. (2011). *Designing public policies*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael. (2018). The contexts and components of policy design: governance modes and policy regimes. Em Michael Howlett & Ishani Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 20-33). Nova Iorque: Routledge.
- Howlett, Michael., Mukherjee, Ishani., & Woo, Jun Jie. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=0305-5736&volume=43&issue=2&spage=291>
- Ingram, Helen., & Schneider, Anne L. (2008). Policy analysis for democracy. Em Robert Goodin., Michael, Moran., & Martin Rein. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 169-189). Oxford: Oxford University Press.
- Ingram, Helen., Schneider, Anne L., & de Leon, Peter. (2007). Social Construction and Policy Design. Em Paul Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. (pp. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Instituto Locomotiva, & Cufa. (2020). *Pandemia na Favela: a realidade de 14 milhões de favelado no combate ao novo coronavírus*. São Paulo: News & Politics. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [https://www.slideshare.net/ILocomotiva/pandemia-na-favela?qid=866892d6-61a6-4587-9d4b-b6a5fcc6aa95&v=&b=&from\\_search=1](https://www.slideshare.net/ILocomotiva/pandemia-na-favela?qid=866892d6-61a6-4587-9d4b-b6a5fcc6aa95&v=&b=&from_search=1)
- Jesus, Andreia S. (2019). A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado. Em Roberto Rocha Pires (Ed.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. (pp. 267-282). Brasília: Ipea.
- Lima, Vandson., & Truffi, Renan. (2020, March 30). Senado aprova auxílio de R\$ 600 a informais e estende a intermitentes. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/30/senado-aprova-auxilio-de-r-600-a-informais-e-estende-a-intermitentes.ghtml>
- Lotta, Gabriela., Wenham, Clare., Nunes, João., & Pimenta, Denise. (2020). Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. *The Lancet*. Elsevier. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31521-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31521-X/fulltext)
- Majone, Giandomenico., & Wildavsky, Aaron. (1984). Implementation as evolution. Em Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky (Eds.). *Implementation* (pp. 163-180). Berkeley: University of California.
- Marins, Mani Tebet. (2017). *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: UFRJ/Faperj.
- Mello, Janice., & Marques, Danusa. (2019). Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. Em Roberto Rocha Pires. (Ed.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 375-401). Brasília: Ipea.
- Menezes Filho, Naercio. (2020, 24 de Abril de.). Pandemia, pobreza e política. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/pandemia-pobreza-e-politica.ghtml>

- Moreira, Talita., Furlan, Flávia., & Tauhata, Sérgio. (2020, 24 de Abril de.). Caixa tem quase 50 mi de pessoas cadastradas no auxílio emergencial, diz Guimarães. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/live/noticia/2020/04/24/live-j-temos-quase-50-milhes-de-pessoas-cadastradas-no-auxlio-emergencial-diz-guimares.ghtml>
- Otta, Lu Aiko. (2020, 6 de Maio de.). Falta orçamento para atacar crise, diz Guaranys. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/06/falta-orcamento-para-atacar-crise-diz-guaranys.ghtml>
- Otta, Lu Aiko., & Bitencourt, Rafael. (2020, 1 de Maio de.). Criticada por filas, Caixa anuncia medidas para evitar aglomerações. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/01/criticada-por-filas-caixa-anuncia-medidas-para-evitar-aglomeraes.ghtml>
- Otta, Lu Aiko., & Ribeiro, Mariana. (2020, 8 de Abril de.). Caixa começa amanhã a pagar R\$ 600. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/impreso/noticia/2020/04/08/caixa-comeca-amanha-a-pagar-r-600.ghtml>
- Otta, Lu Aiko., Ribeiro, Mariana., Murakawa, Fabio., & Graner, Fabio. (2020, 17 de Abril de.). 13,5 milhões de CPFs são regularizados para receber auxílio. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/17/135-milhoes-de-cpfs-sao-regularizados-para-receber-auxilio.ghtml>
- Peters, Guy. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Phillips, Tom. (2020, 23 de Março de.). Brazil's Jair Bolsonaro says coronavirus crisis is a media trick. *The Guardian*. International Edition. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/25/bolsonaro-brazil-wouldnt-feel-anything-covid-19-attack-state-lockdowns>
- Record TV Goiás. (2020). *Pessoas dormem na fila para conseguir sacar o auxílio emergencial do Governo Federal. Brasil*. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=AUXL3bro0tg>
- Rede de Pesquisa Solidária. (2020). *Nota Técnica No. 5: Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [http://oic.nap.usp.br/wp-content/uploads/2020/05/BoletimPPS\\_5\\_8maio\\_FINAL.pdf](http://oic.nap.usp.br/wp-content/uploads/2020/05/BoletimPPS_5_8maio_FINAL.pdf)
- Rocha, Sabrina. (2020, 2 de Maio de.). Agências da Caixa têm filas extensas e aglomerações mesmo com auxílio para organização no Recife. *G1 PE. Recife*. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://g1.globo.com/pe/pe/pe/pe/noticia/2020/05/02/agencias-da-caixa-registram-filas-extensas-e-aglomeracoes-mesmo-com-tentativa-de-organizacao-no-recife.ghtml>
- Rodrigues, Eduardo., & Tomazelli, Idiana. (2020, 7 de Abril de.). Caixa detalha cronograma de crédito do auxílio na conta do trabalhador. *Estadão*. São Paulo.
- Rogge, Karoline. (2018). Designing complex policy mixes. Em Michael Howlett & Ishani Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design*. (pp. 34-58). Nova Iorque: Routledge.
- Schneider, Anne. (2015). Policy design and transfer. Em Eduardo Araral., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, & Xun Wu (Eds.). *Routledge handbook of public policy*. (pp. 217-228). Abinddon: Routledge.
- Schneider, Anne., & Ingram, Helen. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of public policy*, 8(1), 61-80. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/systematically->

- [pinching-ideas-a-comparative-approach-to-policy-design/OC3A84BD1EE50E51846AB9B6A17CCE5F](https://doi.org/10.2307/2131904)
- Schneider, Anne., & Ingram, Helen. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2131904>
- Schuch, Matheus., Murakawa, Fabio., Otta, Lu Aiko., & Ribeiro, Mariana. (2020, 7 de Abril de.). Cadastro de informais para receber auxílio emergencial já está disponível, diz Onyx. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/07/cadastro-de-informais-para-receber-auxilio-emergencial-ja-esta-disponivel-diz-onyx.ghtml>
- Silva, Alessandro. (2018). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 24 de outubro de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v8p194-204>
- Simão, Edna., & Otta, Lu Aiko. (2020, 15 de Maio de.). Ajuda permanente de R\$ 600 é muito cara, diz Mansueto. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/15/ajuda-permanente-de-r-600-e-muito-cara-diz-mansueto.ghtml>
- Smith, Steven. R., & Ingram, Helen. (2002). Policy tools and Democracy. Em Lster Salamon (Ed.). *The tools of government: a guide to the new governance*. (pp. 565-584). Oxford: Oxford University Press.
- Superior Tribunal Federal. (2020). *Pleno - Agentes públicos devem observar critérios técnicos na pandemia 21 mai. Brasília: Superior Tribunal de Justiça*. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=EaLP-IEHH18&list=PLippyY19Z47tzRvFYJwNZODLgcUKzV6im&index=3>
- Truffi, Renan., Ribeiro, Mariana., & Murakawa, Fabio. (2020, April 3). Guedes pede que 'ajudem a informar os invisíveis' sobre auxílio de R\$ 600. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/03/guedes-pede-que-ajudem-a-informar-os-invisiveis-sobre-auxilio-de-r-600.ghtml>
- TV Brasil. (2020a). *Coletiva de imprensa no Palácio do Planalto*. (Economia) 03 abr. Brasil: TV Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=OTqPXAxVapU>
- TV Brasil. (2020b). *Coletiva de imprensa no Palácio do Planalto*. 18 mar. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=IhltNqinvm4>
- TV Brasil. (2020c). *Coletiva Caixa Auxílio Emergencial*. 01 mai. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=hRP98lgqqn4>
- TV Brasil. (2020d). *Coletiva de imprensa sobre Covid-19*. 20 abr. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=H8SxnLpqrGY&t=13s>
- TV Brasil. (2020e). *Coletiva de imprensa sobre Covid-19*. 15 mai. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: [https://www.youtube.com/watch?v=vkv\\_2OKrgmM](https://www.youtube.com/watch?v=vkv_2OKrgmM)
- TV Brasil. (2020f). *Coletiva de imprensa no Palácio do Planalto sobre Covid-19*. 29 abr. Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=SBY9BybDmKY&t=11s>
- TV Brasil. (2020g). *Ações do Ministério da Cidadania no combate ao coronavírus*. 16 abr. Brasil: Youtube BR. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=fqPm03HZcps&t=2114s>

- TV Brasil. (2020h). *Auxílio emergencial coronavírus*. 07 abr. Brasil: TV Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=YIi6oKA7I4w>
- TV Brasil. (2020i). *Coletiva de imprensa no Palácio do Planalto*. 29 abr. Brasil: TV Brasil. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=Vp-PfNG6Xtk>
- TV Brasil. (2020j). *Coletiva de imprensa no Palácio do Planalto sobre Covid-19*. 03 abr. Brasil: Youtube BR. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=f2E8SUQ0IW8&list=PLhWY8I8K2BUNp4t3PpHIRdaTNKc6a3Pue&index=78>
- TV Brasil. (2020k). *TCU decide por devolução do auxílio emergencial recebido por militares*. Brasil: Youtube BR. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.youtube.com/watch?v=O9aX9NuWVj4>
- Watanabe, Marta., & Villas Boas, Bruno. (2020a, 18 de Maio de.). Auxílio ajuda na crise, mas embute risco fiscal. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/05/18/auxilio-emergencial-ajuda-na-crise-mas-embute-risco-fiscal.ghtml>
- Watanabe, Marta., & Villas Boas, Bruno. (2020b, 18 de Maio de.). Eventual prorrogação do programa requer melhoras para corrigir distorções. *Valor Econômico*. São Paulo. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/18/eventual-prorrogacao-do-programa-requer-melhoras-para-corriger-distorcoes.ghtml>
- World Health Organization. (2020). *WHO Director-General 's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Genebra: WHO. Acessado em 24 de janeiro de 2021, de: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

**Recebido em 08/06/2021.**  
**Revisado em 21/09/2021.**  
**Aceito 06/11/2021.**