



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 14, n. 2, Jul./Dez, 2022

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 09.10.2020. Revisado por pares em: 17.03.2021. Nova submissão em: 23.04.2021. Nova revisão pelos pares: 12.07.2021. Reformulado em: 16.08.2021. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2022v14n2ID22975

Benefício emergencial brasileiro: implementação e controle comparado a teoria distributiva de Lowi

Brazilian emergency benefit: implementation and control to compared to Lowi's distributive theory

Beneficio de emergencia brasileño: implementación y control en comparación con la teoría distributiva de Lowi

Marinette Santana Fraga

Doutora em Administração pela PUC Minas. Universidade Federal de Juiz de Fora- Campus Governador Valadares. Endereço: Av. Dr. Raimundo Monteiro Rezende, 330, Governador Valadares. Secretaria.sociais.gv@ufjf.edu.br. Identificadores (ID):

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642768004>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4470-4563>

Research Gate: https://www.researchgate.net/profile/Marinette_Fraga

Academia: <https://ufjf-br.academia.edu/MarinetteSantanaFraga>

Google Citations: <https://scholar.google.com/citations?user=4Den-64AAAAJ&hl=pt-BR>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1916985498866842>

E-mail: marinettefraga@outlook.com

Cláudia Aparecida Avelar Ferreira

Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Endereço: Campus Coração Eucarístico. Av. Itaú, 525, Av. Itaú, 525. Prédio Redentoristas. ppga@pucminas.br. Identificadores (ID):

Redalyc <https://www.redalyc.org/autor.oa?id=15539>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8802-1716>

Research Gate: https://www.researchgate.net/profile/Claudia_Ferreira2

Academia: <https://puc-minas.academia.edu/claudiaferreira>

Google Citations: <https://scholar.google.com/citations?user=oPZdQrQAAAAJ&hl=pt-BR>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8301858237138117>

E-mail: claudiahgv@gmail.com

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Campus Coração Eucarístico. Endereço: Av. Itaú, 525, Av. Itaú, 525 | Prédio Redentoristas, ppga@pucminas.br Identificadores (ID):

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323247437003>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7835-5851>

ResearchGate:

https://www.researchgate.net/profile/Armindo_Dos_Santos_de_Sousa_Teodosio

Academia: <https://pucminas.academia.edu/ArmindoTeod%C3%B3sio>

Google Citations: <https://scholar.google.com/citations?user=Rtk-yFkAAAAJ&hl=pt-BR>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2167878748442691>

E-mail: armindo.teodosio@gmail.com

Mariano Yoshitake

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela USP. Docente da UNICID. Endereço: Rua Cesário Galeno, 448/475. São Paulo. <https://www.unicid.edu.br/Identificadores> (ID):

Redalyc: <https://www.redalyc.org/institucion.oa?id=14614>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6874-7528>

Google Citations: https://scholar.google.com/citations?view_op=new_articles&hl=pt-BR&imq=Mariano+Yoshitake#

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6117882283546106>

E-mail: kimimarinamariano@gmail.com

Verônica Macário de Oliveira Motta

Doutora em Administração pelo PROPAD da Universidade Federal de Pernambuco. Universidade Federal De Campina Grande. Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade. Endereço: Av. Aprígio Veloso, s/n. Bodocongó, sec.mestrado.adm@ufcg.edu.br. Identificadores (ID):

Redalyc: <https://www.redalyc.org/pdf/3504/350450809004>

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4194-9047>

Research Gate: <https://www.researchgate.net/publication/339727911>

Academia: <https://www.academia.edu/14958258>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5942955873045875>

E-mail: veronicamacario@gmail.com

(Artigo apresentado no XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020 – 14 a 16 Jul)

Resumo

Objetivo: O presente estudo tem por objetivo evidenciar a origem dos recursos e os processos de implementação e distribuição do benefício emergencial destinado às classes populares, comparando com a teoria distributiva de Lowi e justificar o controle e *accountability*.

Metodologia: Realizou-se a revisão de literatura referente a abordagem da teoria distributiva de Lowi e uma pesquisa documental em sítios da transparência do executivo federal para construção deste ensaio teórico.

Resultados: Os resultados apontam para a existência de mera mutação das origens de recursos nas áreas da educação e saúde para o Ministério da Cidadania, deixando dúvidas se houve efetividade de investimentos. O benefício emergencial atende de forma imediata as pessoas mais desfavorecidas, mas não reparam os danos permanentes da trajetória de vulnerabilidade e subcidadania da população das classes populares. A ação de controle e *accountability* dos

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

recursos pelo Tribunal de Contas da União evidencia que houve falta de foco com a política social, como previsto pela teoria distributiva de Lowi (Marcuso & Moreira, 2013).

Contribuições do Estudo: No âmbito acadêmico e científico, o presente estudo contribui para o debate da teoria distributiva de Lowi aplicada em situações contingenciais, como no contexto de pandemia denominada de Covid 19. Para a sociedade, suas contribuições perpassam pela necessidade de informações mais transparentes, confiáveis e de maior compreensibilidade na utilização e origens dos recursos públicos, de forma a evitar manipulações orçamentárias. Possibilita a observância da intervenção de instituições controladoras para garantir o uso adequado do erário público.

Palavras-chave: Coronavírus. Recurso da Saúde. Recurso da Educação. Finanças Públicas.

Abstract

Purpose: The present study aims to evidence the origin of resources, the implementation and distribution processes of the emergency benefit destined to the popular classes, comparing with Lowi's distributive theory, and justify the control and accountability.

Methodology: A literature review was conducted regarding Lowi's approach to distributive theory and a documentary research in federal executive transparency sites for the construction of this theoretical essay.

Results: The results point to the existence of a mere mutation of the origins of resources in education and health, for the Ministry of Citizenship leaving doubts about whether there was effectiveness of investments. The emergency benefit immediately serves the most disadvantaged people but does not repair the permanent damage of the trajectory of vulnerability and sub citizenship of the population of the popular classes. The control action and accountability of resources by the Federal Court of Auditors shows that there was a lack of focus on social policy, as predicted by Lowi's distributive theory (Marcuso & Moreira, 2013).

Contributions of the Study: In the academic and scientific sphere, this study contributes to the debate of Lowi's distributive theory applied in contingency situations, such as in the context of covid's pandemic 19. For society, its contributions permeate the need for more transparent, reliable information and greater comprehensibility of the use and origins of public resources to avoid budgetary manipulations. And the need for intervention of controlling institutions to ensure the proper use of the public office.

Keywords: Coronavirus, Health Resource, Education Resource, Public Finance.

Resumen

Objetivo: El presente estudio tiene como objetivo evidenciar el origen de los recursos y los procesos de implementación, distribución del beneficio de emergencia destinado a las clases populares, en comparación con la teoría distributiva de Lowi y justificar el control y la rendición de cuentas.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Metodología: Se realizó una revisión de la literatura sobre el enfoque de Lowi a la teoría distributiva y una investigación documental en sitios federales de transparencia ejecutiva para la construcción de este ensayo teórico.

Resultados: Los resultados apuntan a la existencia de una mera mutación de los orígenes de los recursos en los ámbitos de la educación y la salud, para el Ministerio de Ciudadanía dejando dudas sobre si había eficacia de las inversiones. El beneficio de emergencia sirve inmediatamente a las personas más desfavorecidas, pero no repara los daños permanentes de la trayectoria de vulnerabilidad y subcitación de la población de las clases populares. La acción de control y rendición de cuentas de los recursos del Tribunal de Cuentas Federal muestra que hubo una falta de enfoque en la política social, como lo predijo la teoría distributiva de Lowi (Marcuso & Moreira, 2013).

Contribuciones del Estudio: En el ámbito académico y científico, este estudio contribuye al debate de la teoría distributiva de Lowi aplicada en situaciones de contingencia, como en el contexto de una pandemia llamada Covid. Para la sociedad, sus contribuciones impregnan la necesidad de información más transparente y fiable y una mayor comprensión del uso y los orígenes de los recursos públicos para evitar manipulaciones presupuestarias. Y la necesidad de intervención de las instituciones de control para garantizar el uso adecuado de los cargos públicos.

Palabras clave: Coronavirus, Recursos para la salud, Recursos educativos, Finanzas públicas.

1 Introdução

No ano de 2020 foi deliberado o benefício emergencial brasileiro pelo poder executivo federal. Sua finalidade é o enfrentamento da pandemia conhecida mundialmente como Covid 19. O auxílio emergencial pode ser considerado uma política social, devido ao processo de concessão de benefício (desenho, arranjo, articulação, formulação e implementação). Tal situação foi devido ao cenário emergencial na área da saúde e aos impactos econômicos. Sua implantação foi diligente, e à princípio, com prazo certo, para ser pago em 3 parcelas de seiscentos reais (R\$ 600,00). Teve como focalização às pessoas de baixa renda e as que passaram a estar em vulnerabilidades sociais.

Devido ao cenário pandêmico, houve uma primeira prorrogação do benefício emergencial até 31 de dezembro de 2020, porquanto o impacto da pandemia na economia e o elevado índice de desemprego no país consolidaram fatos sociais, para justificar a promulgação da Lei n.13.982 de 2 de abril de 2020. Logo, o cenário apresentado por esta política social é compatível com a teoria distributiva de Lowi (1964). A abordagem de Lowi considera que esta estratégia política emergencial se configura em um quadro que suporta analisar políticas sociais de auxílio financeiro (Nicholson, 2002; Mancuso, & Moreira, 2013; Limonti, Peres, & Caldas, 2014).

A assertiva da abordagem de Lowi no campo financeiro e social tende para a compreensão da distribuição de recursos no âmbito do modelo contábil adotado pelo governo brasileiro. Esta escolha é direcionada ao modelo contábil governamental, pois o registro e divulgação dos dados reforçam que todas as entidades públicas têm o compromisso com o regime de caixa concatenado ao regime de competência. Essa diretriz tem o propósito de não impactar o patrimônio público nacional (Andrade, & Suzart, 2019; Marçal, 2021).

Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tenciona a gestão fiscal na prevenção de desvios que podem comprometer os gastos públicos (Silva, & Bonacim, 2010; Araújo, Santos Filho, & Gomes, 2015; Maciel, Miguel, Belô, & Pinto, 2021).

Este auxílio foi uma ação planejada do governo federal brasileiro para atender, em especial, os beneficiários do bolsa família e os trabalhadores informais e formais, que sofreram impacto com as ações preventivas de distanciamento de mitigação da propagação da pandemia ocasionada pelo Covid 19.

Considerando a conjuntura da amplitude das ações implantadas e do cenário adverso e incerto, em nível macro do governo brasileiro, que demanda e domina todas as informações sobre os recursos públicos e sua distribuição, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: **qual a origem dos recursos e os processos de implementação, distribuição, controle e *accountability* do benefício emergencial?**

Devido a essas assertivas observadas no contexto pandêmico, o desenvolvimento deste estudo tem por objetivo evidenciar a origem dos recursos e os processos de implementação e distribuição do benefício emergencial destinado às classes populares, comparando com a política distributiva de Lowi e justificar o controle e *accountability*.

A perspectiva de resposta ao problema apontou para a teoria distributiva de Lowi (1964) em decorrência da rapidez no delineamento da política social, que pode trazer impactos futuros na fonte de origem dos recursos e perda de controle na distribuição. Esses fatores justificam a intervenção externa do Tribunal de Contas da União (TCU) nas contas governamentais que deveriam pautar ações com base no princípio da transparência. Portanto, a atuação dos atores políticos na deliberação dos recursos financeiros tão prontamente para esta política emergencial pode ser comparada com a teoria distributiva de Lowi (1964).

O principal enunciado da teoria é que “essas áreas de política pública ou atividade governamental constituem verdadeiras arenas de poder, pois cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política, processo político, elites e relações de grupo” (Lowi, 1964, p. 689-690). Esta teoria trouxe grandes contribuições para análise das políticas públicas de processo de governança americana a partir de estudos teóricos e empíricos (Nicholson, 2002).

Em decorrência da assertiva anterior, o presente artigo contribui em termos de políticas públicas e da necessidade de monitoramento do controle das contas públicas. Assim, a concepção dos autores traz como principal desafio a focalização e as manipulações de valores orçamentários que permutam entre áreas essenciais ao controle da pandemia. São aspectos contábeis para a observância da estratégia e adoção de medidas emergenciais pela teoria distributiva de Lowi (1964), em especial na fase inicial de pandemia, que requer adequações nos valores dos orçamentos públicos.

Campbell (2012) discorre que as decisões governamentais, para o público de massa, redesenham o sistema, modulam a participação e as decisões políticas, podendo ser positivas ou negativas para os cidadãos. São relevantes os elementos do desenho do programa participativo, como dimensão, transparência e rastreabilidade dos benefícios, proximidade dos beneficiários e os modos de gerenciar o programa (Campbell, 2012). Essa rastreabilidade denomina-se monitoramento, que nada mais é do que acompanhamento e revisão em cada etapa do processo.

Para Mancuso e Moreira (2013), a aplicação da teoria distributiva pode evidenciar à falta de focalização do benefício emergencial, devido a sua configuração repentina com indícios de distorções, gerenciamento de recursos e inequidades na distribuição. Destes fatores decorrem benefícios indiretos que originam dos riscos inerentes a produção de resultados de proteção social inserida como direito humano. Por isso, é necessário o enfrentamento dos riscos perante

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

a estratégia adotada visionada pelas instituições brasileiras. Em seus estudos, Simonovits, Malhorta, Lee e Healy (2021) demonstram que política distributiva foi bem focalizada na participação eleitoral de agricultores com retornos positivos.

A concessão do benefício emergencial decorre de um cenário iniciado em 1º de dezembro de 2019, em Wuhan, província de Hubei, República Popular da China por um vírus que provoca a síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-Covid19) (Lake, 2020; Shinghal, 2020). No primeiro momento de agravamento tornou-se uma epidemia, que de forma acelerada alastrou o planeta tornando-se pandemia, por configura-se em uma situação de saúde emergencial global (Liu, Gayle, Wilder-Smith, & Rocklöv, 2020; Sohrabi *et al.*, 2020).

As consequências situacionais desse evento ocasionam medos, rupturas sociais, econômicas e políticas em todos os níveis da sociedade devido ao isolamento, a quarentena e a dificuldade de perspectiva efetiva e seguras de tratamento (Lake, 2020; Shinghal, 2020; Sohrabi *et al.*, 2020). Cenário que pode levar impactos reversíveis ou irreversíveis na economia nos curto e longo prazos conforme a Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL, 2020). De forma imediata pode ocasionar atuações de oportunismos e corrupções, por parte de diversos atores que carecem de comportamentos empáticos e com tendências aéticas.

Esta pesquisa fundamenta-se em duas premissas, a primeira premissa perpassa o cenário brasileiro que evidencia que as classes sociais mais baixas são as mais afetadas nos aspectos sociais e econômicos pela pandemia (Costa, 2020). As desigualdades sociais e urbanas foram expostas nas cidades capitalistas, além de impactos mais severos para 37, 3 milhões de pessoas que vivem na informalidade. Essas não têm direitos como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e seguro-desemprego (Costa, 2020).

A segunda, no contexto brasileiro de colapso da dinâmica econômica com a pandemia de Covid-19, que levou dirigentes dos diversos poderes e níveis de governo (federal, estadual e municipal) agir de forma emergencial, para combater a disseminação do vírus e buscar meios de garantir condições de proteção da vida dos brasileiros (Liu *et al.*, 2020; Shinghal, 2020). Nesse aspecto, percebeu-se antagônicos interesses entre os entes federativos gerando uma crise política que tende a agravar as situações sociais (saúde e educação) e econômica.

Esta pesquisa contribui no sentido que acrescenta a evolução das pesquisas dos autores (Costa, 2020; Liu *et al.*, 2020; Shinghal, 2020) sobre a pandemia em termos de saúde e contexto econômico-social, partindo para o campo político-contábil-social. Diante deste contexto foi realizada uma revisão de literatura narrativa (Da Silva, 2019) e documental (Sá-Silva, Almeida, & Guindani, 2009) que permitiu contribuir para a compreensão da estratégia de ação emergencial adotada no Brasil mediante a teoria distributiva de Lowi e construção do presente ensaio teórico. Debate-se sobre os efeitos da ação, da origem dos recursos, dos pré-requisitos para ter acesso ao benefício e como foi executada a liberação, o acesso aos recursos e o controle e *accountability*.

Para apoiar essa análise, Rossi e Wright (1984) apontam que é muito difícil lançar um programa que produza efeitos perceptíveis em todas as direções esperadas, no caso da população vulnerável e na correção da desigualdade social. Por isso, no caso desta política do benefício emergencial não surtiu efeitos uniformes para a sociedade, pois percebe-se que o benefício emergencial atende, inicialmente, e de forma imediata, as pessoas mais desfavorecidas, mas não reparam os danos permanentes presentes na trajetória histórica do país, marcada pela vulnerabilidade de parcela das classes populares e pela subcidadania. Essa realidade traz, ainda, mais desafios para a efetividade de políticas públicas que visam combater a disseminação da pandemia (Covid 19) no Brasil e seus efeitos são ainda mais perversos entre as classes populares.

O estudo demonstra a importância criteriosa para distribuição dos benefícios, segundo Lowi (1964) e enfatiza a *accountability* para o TCU como sendo “um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros” (Brasil, 2014, p. 66). Ela compreende os seguintes passos: transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas (Brasil, 2014).

A teoria política distributiva de Lowi (1964,1966,1976) preconiza a geração de benefícios limitados a grupos específicos de atores e custos difusos que incidem sobre a sociedade. O fundamento teórico é não constranger ou se limitar por restrições orçamentárias, por isso, atua em arenas que apresentam pouco conflitos (Marcuso & Moreira, 2013; Limonti et al., 2014), sem preocupar com seus impactos em outras esferas como a econômica. Tal conjectura leva perda de focalização, e a intervenção do TCU é essencial para coibir, denunciar a má utilização de recursos, pois interesses específicos podem pôr o interesse público em risco (Marcuso & Moreira, 2013).

O TCU, órgão assessor do Senado Federal, responsável por implementar medidas para evitar que os recursos atendam os sujeitos sociais mais vulneráveis neste contexto, e não aqueles que ajam de má fé. Com essa ação efetiva, a apuração de utilização indevida de recursos pode retorná-los aos cofres públicos por meio de outras ações deliberativas (Guimarães *et al.*, 2019). A ação de controle pelo TCU evidencia que houve falta de foco com a política social, previsto pela teoria distributiva de Lowi, normalmente os resultados são percebidos como positivos pela sociedade (Marcuso, & Moreira, 2013), mas pode retornar com votos no pleito eleitoral no ano de 2022 (Simonovits *et al.*, 2021).

2 Revisão da Literatura

2.1 Teoria distributiva Lowi: concepções e transcendência do modelo neoinstitucional

A utilização do modelo *neoinstitucional Polity-centered* não se configura apenas como um modelo teórico, mas atua de forma empiricamente, pois se apropria e incorpora diversos aspectos como: sociais, econômicos, políticos e culturais (Miranda, 2017). Portanto, deste modelo tem-se o Neoinstitucionalismo histórico que associam às instituições, às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (Hall, & Taylor, 2003). Para o caso do governo federal, haverá como dimensões de análise o benefício emergencial e a dinâmica política que envolve essa intervenção governamental no contexto da pandemia no país, de forma coercitiva imediata (Lowi, 1976).

A teoria de Lowi traz para o debate os atores estatais e o papel das instituições políticas (Migdal, Kohli, & Shule, 1994; Marques, 2003; Rocha, 2005). Para Skocpol (1985) e Evans (1993), tanto o Estado como as suas organizações não estariam sob a subordinação dos atores inter e intrasociedade. Os autores fazem um contraponto à análise de vida política em relação aos grupos e à estrutura funcionalista que predominava nas décadas de 60 e 70, na Ciência Política.

A tipologia de Lowi (1964) enfatiza que políticas determinam a política. A princípio, Lowi (1964) estabelece três tipos: política distributiva, caracterizada com a elite que não gera conflitos com os grupos de apoio; política regulatória, cuja estrutura de poder é pluralista e multipolarizada e política redistributiva, que é caracterizada por uma elite em conflito, devido à distribuição dos benefícios e focalizada em grupos específicos de atores, sendo que os custos recaem em todos os demais atores.

Em 1985, Lowi incluiu o quarto tipo: a política constitutiva identificada por “regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (p.74). Nesse contexto, são políticas que estabelecem competências, jurisdições, regras para contenda política e para preparação de políticas públicas, sendo também *metapolitics* por se posicionarem sobre as demais políticas (Secchi, 2014).

Deste modo, concebe-se que as políticas distributivas e as regulatórias decorrem de um processo político como uma variante do pluralismo, por envolver atores sociais de elevado poder de barganha (Lowi, 1966). As políticas redistributivas apresentam muitos conflitos, além das complexidades e são desenhadas pelo poder executivo, que tem ação de coerção imediata (Lowi, 1972; Limonti, Peres, & Caldas, 2014). As primeiras originam em um processo político baseado no elitismo ou nas classes. As segundas tendem a ser mais administrativas e, não sendo aparentes, não chamam a atenção do público (Secchi, 2014).

Esta teoria com poder coercitivo imediato age sobre as pessoas de forma individual ou coletivamente, mesmo com prejuízos a sociedade, mas propicia interpretar e classificar as políticas públicas como tipo ideais, ou híbridas, logo, se encaixa em mais de uma categoria dependendo do contexto (Lowi, 1976; Limonti *et al.*, 2014).

Capano e Howlett (2020) ressaltam a importância desses estudos (Hood, 1983; Linder, & Peters, 1989; Schneider, & Ingram, 1990; Peters, & Van Nispen, 1998; Salamon, 2002; Lascoumes, & Le Galès, 2007) no período [1950-1980], para compreender os instrumentos de políticas individuais: como se organizam em conjunto, como se inter-relacionam quando combinados e qual a força desta combinação na eficácia da política.

Segundo Capano e Howlett (2020), a pesquisa de Lowi (1972, 1985), é precursora de outros trabalhos. Os autores citam como exemplo os estudos de Salamon (1981); Phidd, & Doern (1983); Vedung (1998); Eliadis, Hill, & Howlett (2005); Howlett (2014); Howlett, Mukherjee, & Rayner (2014). Estes pesquisadores referem aos instrumentos de política como um tema promissor para desenvolver estudos empíricos sobre políticas públicas, visto que há necessidade de clarear e consolidar alguns conhecimentos, visando um consenso científico - acadêmico. Os estudos podem ser em termos de desenho, formulação e processos políticos.

No patamar de todas essas contextualizações, este artigo ao tratar do benefício emergencial brasileiro versa em sua estrutura, uma revisão de literatura. Esta pesquisa contribui para enfatizar a necessidade de transparência informacional em relação as origens e aplicações dos recursos públicos brasileiros para atender a saúde e a educação, áreas das quais retirou-se recursos e nas quais deveriam ter sido injetados mais recursos para a gestão da pandemia.

2.2 Ações governamentais para mitigar a desigualdade social

As condições das pessoas mais vulneráveis ressaltam a necessidade de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família. Este programa é uma ampliação das políticas de distribuição de renda do país para a população com menor poder aquisitivo, criado em 2004 para garantir acesso aos serviços essenciais como alimentação, saúde e educação (Gonçalves, Menicucci, & Amaral, 2017).

O programa alcança 23,23% da população, atingindo a camada social com renda em reais de R\$235,50, o Benefício de Prestação Continuada, que atinge 8,71% da população com renda de R\$1.144,30 e de outros programas (1,51% com renda de R\$569,90), dados referentes ao segundo trimestre do ano de 2017 (Ipea, 2018). A taxa de desemprego subiu para 11,6%, correspondendo a 12,3 milhões de pessoas sem emprego, no período de dezembro de 2019 a fevereiro de 2020, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C, 2020).

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

O benefício emergencial em 16 de março de 2020 iniciou a articulação entre as instituições do executivo federal para resolver sobre a situação do país, na busca de soluções, a fim de minimizar os danos econômicos causados pela pandemia de Covid-19 em 23/03/2020 (Brasil, 2020a).

Em 17 de março de 2020, o governo criou o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos referentes a essa pandemia para atuar de forma integrada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional - GEI-ESP II (Brasil, 2020b), tendo como coordenador o Ministro-Chefe da Casa Civil, General Walter Braga Netto, apoiado por Heitor Freire de Abreu, subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, nomeado também secretário executivo do referido comitê (Brasil, 2020b).

O coordenador tem voto ordinário e direito a um voto de desempate nas deliberações do grupo, podendo designar ministros e integrantes dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como autoridades públicas e especialistas para serem consultados (Brasil, 2020b).

O gabinete conta com representantes de ministérios, empresas públicas e agências reguladoras. Além da Casa Civil, as outras pastas representadas foram: Saúde, Justiça e Segurança Pública; Defesa; Relações Exteriores; Economia; Cidadania, Mulher, Família e Direitos Humanos; Secretaria Geral da Presidência; Secretaria de Governo; Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União (CGU); Banco Central; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (Brasil, 2020b).

Em 18 de março de 2020, o governo federal fez um pedido ao Congresso Nacional para reconhecimento de calamidade pública no país, o que foi amparado pelos efeitos da pandemia Covid-19 na saúde e economia do Brasil. Esse reconhecimento viabilizou o funcionamento do Estado e teve por objetivo reduzir danos negativos ao país, uma vez que dispensaria a União de cumprir a meta de resultado fiscal anual prevista, conforme o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2020c).

Nesse mesmo dia, o executivo supremo federal em entrevista coletiva acionou o "sinal amarelo" para a situação de contaminação da população pelo coronavírus e os preparos para o combate do vírus. Foi dito: "mesmo sem ter recursos, mesmo sem ter o apelo para que todos os poderes agissem na mesma direção, começamos a nos preparar". Nessa coletiva, o governo citou o papel de vários ministérios no sentido de mitigar a crise sendo: os ministérios da Justiça, Saúde, Infraestrutura, Relações Exteriores, Desenvolvimento Regional, Defesa e Economia, bem como o da Agência de Vigilância Sanitária - ANVISA (Brasil, 2020c).

Assim, atentou-se para as ações do ministério da Economia. Na edição extra do Diário Oficial da União, de 18/03/2020 foi publicado o decreto de estado de calamidade pública. O objetivo era garantir saúde e emprego para a população brasileira, com os seguintes pontos: projeção de menor recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (R\$30 bilhões a menos); liberação, por parte da União, do Simples Nacional por três meses; liberação de R\$24 bilhões por meio do Banco do Brasil, em linha de crédito para pessoa física e R\$48 bilhões em linha de crédito para empresas (Brasil, 2020d).

O ministro da Economia apresentou a agenda sobre o desenho de um programa de R\$150 bilhões para o combate inicial ao coronavírus e o que estaria em foco no momento de crise, colocando a saúde dos brasileiros e a defesa dos empregos acima de todos os interesses. O ministro apresentou o programa como um leque de proteção, sendo primeiro com os mais idosos (aposentados e pensionistas) e passando para as outras necessidades, de acordo com as

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

demandas em um cenário de três meses, com uma grande preocupação com o mercado informal, sendo estendida a proteção do Estado aos autônomos com cerca de R\$200 reais (duas cestas básicas) mensais para cada pessoa nessas condições, totalizando R\$15 bilhões (Brasil, 2020d).

Em 7 de abril de 2020, o Senado Federal retirou do texto a proteção social para o recebimento do auxílio emergencial, aprovado na Câmara Legislativa, relativo às pessoas que estavam com o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF irregular (Brasil, 2020e). Na tabela 1 são apresentadas as regulamentações publicadas desde o início da pandemia Covid-19 até a deliberação do auxílio emergencial, legitimando as ações para mitigar o efeito danoso na economia.

Tabela 1

Legislações da situação de pandemia pela Covid-19 até a deliberação do benefício emergencial no Brasil

Legislações	Assunto
Decreto 10.211 de 30 de janeiro de 2020.	Dispõe sobre o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional - GEI-ESPII.
Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Decreto 10.212 de 30 de janeiro de 2020.	Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005.
Medida Provisória 924 de 13 de março de 2020.	Dispõe sobre a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no aporte de mais de R\$5 bilhões.
Lei 13.982 de 2 de abril de 2020.	Altera a Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social, a que se refere a Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.
Medida provisória 937 de 2 de abril de 2020.	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica.
Decreto 10.316 de 7 de abril de 2020 (Poder Executivo - Regulamentação). Artigo. 2º.	Regulamenta a Lei 13.982 de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Covid-19).
Lei Ordinária 13.998 de 14 de maio de 2020 (Poder Legislativo - alteração). Artigos 2º "caput", 2º-B e parágrafo 13.	Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982 de 2 de abril de 2020 e dá outras providências.

Fonte: *Dados da pesquisa.*

2.2.1 O início das ações deliberadas emergenciais: o benefício emergencial

O benefício emergencial constitui em seu primeiro momento a principal fonte de renda durante o isolamento social, para diversos sujeitos sociais sejam em trabalho formal ou informal, empregador ou empregado.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Assim, para que tivessem como pagar suas necessidades básicas, terem um auxílio financeiro, uma espécie de renda mínima, criou-se o benefício emergencial, como proteção social no período de enfrentamento da pandemia. A destinação foi para a parte mais vulnerável da população, dentre os quais estão os beneficiários do Programa Bolsa Família e os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cidadãos que já tinham registro de relacionamento com políticas de assistência social, bem como os trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI) (Cardoso, 2020).

A definição do valor passou por discussões políticas com previsão inicial de R\$ 200,00 conforme relatado acima (Brasil, 2020d). Após avaliações, definiu-se o valor de R\$ 600,00 por um período de três meses, sendo que em uma mesma família duas pessoas poderiam receber o auxílio, significando R\$ 1.200,00, valor acima do salário mínimo vigente no Brasil, no ano de 2020. Para a família monoparental, que tem como chefe a mulher, o valor mensal foi de R\$ 1.200,00, sancionado pelo Senado Federal (Brasil, 2020f). Em 01 de setembro de 2020, conforme comunicado interministerial o auxílio foi prorrogado por mais quatro meses em 4 parcelas de trezentos reais R\$ 300,00 (Brasil, 2020h).

A operacionalização do auxílio emergencial estabeleceu alguns critérios e prioridades para o recebimento - medida que acabou deixando por último os trabalhadores informais, autônomos e desempregados. O primeiro critério foi o aproveitamento do banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A prioridade de recebimento foi para os cadastrados até o dia 23 de março de 2020, sendo que aquelas pessoas cadastradas no Cadastro Único e que conseguissem atender as regras para recebimento do auxílio emergencial não havia a necessidade de novo cadastro no site da Caixa Econômica Federal (Brasil, 2020f)

Em seguida, priorizou-se as famílias que recebiam o auxílio do Programa Bolsa Família as quais deveriam optar por receber o Auxílio Emergencial ou o Bolsa Família, dos dois o mais vantajoso. No caso das pessoas sem cadastros até o dia 20 de março de 2020 e que tinham direito a receber o auxílio emergencial, essas deveriam efetuar o cadastro no *site* auxilio.caixa.gov.br ou pelo APP CAIXA - Auxílio Emergencial. O acompanhamento da solicitação também poderia ser consultado pelas referidas ferramentas (Brasil, 2020f).

O projeto de lei PL 873/2020 transitou com proposta de ampliação dos beneficiários do auxílio emergencial. O projeto foi transformado na Lei Ordinária 13.998/2020, com inserção dos agricultores e familiares, diaristas, caminhoneiros, catadores de papéis, camelôs, artistas, pescadores, taxistas, garçons, sócios de empresas inativas e mães adolescentes. Houve a menção de que os beneficiários que ficassem acima do teto da isenção do Imposto de Renda - R\$ 28,6 mil reais em 2020, deveriam realizar a devolução do valor do auxílio, na forma de Imposto de Renda, em 2022. Portanto, houve alteração na Lei 13.982/2020, com modificações nas regras do auxílio emergencial, sendo vedada a suspensão de benefícios previdenciários e assistenciais para idosos, pessoas com deficiências ou pessoas com enfermidade grave (Brasil, 2020e).

Na lei, entre os requisitos, identifica-se o seguinte: ser maior de 18 anos; não ter emprego formal destinado para trabalhadores autônomos com rendas informais, não ser agente público, inclusive temporário e nem exercer mandato eletivo; não receber benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de outro programa de transferência de renda federal que não seja o Bolsa Família; ter renda familiar mensal *per capita* (por pessoa) de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total (tudo o que a família recebe) de até três salários mínimos (R\$3.135,00); não ter recebido rendimentos tributáveis no ano de 2018 acima de R\$ 28.559,70; estar desempregado ou exercer determinadas atividades na condição de microempreendedor individual (MEI), ou ser contribuinte individual ou

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (Brasil, 2020e). Diante da focalização e prioridades estipuladas indaga-se: e o dinheiro para essas aplicações, como ele transitou nos orçamentos públicos?

2.2.2 Origem de recursos - saúde e educação

Para as pessoas que são foco do benefício emergencial, duas áreas de investimentos públicos são essenciais para a capacitação e melhores condições de vida: a educação e a saúde. Além do benefício emergencial, as aplicações nessas áreas revelam serem prioridades no momento de combate a pandemia Covid19. Diante disto, a realidade das transações financeiras nas duas áreas faz um alerta para dúvidas em relação aos recursos utilizados por reprogramação orçamentária do governo federal, quando são alterados os valores dos orçamentos de 2020. Isso traz preocupação sobre como os valores são creditados e debitados simultaneamente.

Conforme o sítio da transparência do governo, no dia 16 de abril de 2020, os ajustes orçamentários dos valores creditados e dos cancelados nos Ministérios da Saúde e da Educação para o combate da Covid-19 constam na tabela 2.

Tabela 2

Recursos alterados

Órgãos	Vr. creditados (R\$)	Vr. cancelados (R\$)	Vr. saldo (R\$)
Ministério da Saúde	16.331.906.017,00	5.667.022.947,00	10.664.883.070,00 - C
Ministério da Educação	615.300.715,00	526.741.583,00	88.559.132,00 - C

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência, 2020. *Legenda:* Vr. (valores) / R\$ (real – moeda brasileira).

Os saldos representam a disponibilidade financeira e são apurados pela diferença entre créditos e débitos. Assim, os saldos das áreas da saúde e da educação foram de R\$10.664.883.070,00 e R\$88.559.132,00, respectivamente. Os cancelamentos na saúde correspondem a 34,69% dos valores creditados e o saldo equivale a 65,31% do valor original dos valores creditados. Os cancelamentos na educação correspondem a 85,61% dos créditos e o saldo equivale a 14,39% do valor original dos valores creditados.

Portanto, é preciso identificar a origem dos créditos e dos cancelamentos. Quando ocorrem valores cancelados, eles retornam para os valores creditados, ou seja, para a sua origem. Destacamos, na tabela 3, as origens e a destinação dos recursos para as ações divulgadas no Portal da Transparência.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Tabela 3

Recursos alterados pelo governo federal para a Covid-19

Origens dos créditos	Destino / Ministérios	Vr. R\$	Ações
Recursos do cofre federal em 2020	Educação - créditos	600.371.072,00	Enfrentamento da pandemia
	Educação - cancelamentos	261.000.000,00	Apoio à infraestrutura para a educação básica – nacional.
	Saúde - créditos	3.776.324.801,00	Enfrentamento da pandemia - no estado de Tocantins.
	Saúde - cancelamentos	3.534.972.351,00	Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas – nacional.
Rendimentos de recursos do cofre federal em 2020	Educação - créditos	14.929.643,00	Enfrentamento da pandemia – Goiás
	Educação - cancelamentos	265.741.583,00	Ações diversas dos programas da educação básica, profissional e superior.
	Saúde – créditos	1.575.174.504,00	Enfrentamento da pandemia - nos estados de Tocantins, São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Rio de Janeiro.
	Saúde - cancelamentos	586.181.742,00	Ações ligadas aos programas de atenção especializada à saúde.
Recursos livres da seguridade social em 2020	Saúde - créditos	1.188.352.144,00	Enfrentamento da pandemia nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraíba, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Acre e Distrito Federal.
	Saúde - cancelamentos	1.198.187.458,00	Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde - Hospital Público Regional (Palmeira das Missões – RS). Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para o cumprimento de metas no estado da Paraíba.
Recursos de 2020 que devem ser usados na seguridade social.	Saúde - créditos	347.681.396,00	Enfrentamento da pandemia
	Saúde - cancelamentos	347.681.396,00	Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas – nacional.
Recursos de anos anteriores que devem ser usados na Seguridade Social	Saúde – créditos	9.444.373.172,00	Enfrentamento da pandemia

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência, 2020. *Legenda:* Vr. (valores). R\$ (real - moeda brasileira).

Em síntese, os valores cancelados na saúde e na educação retornaram para o cofre federal em 2020. Esses recursos deveriam ser usados na seguridade social e para as ações especificadas na tabela 2. Portanto, houve redução na aplicabilidade de recursos sociais com os cancelamentos em ambas as áreas, sendo talvez apenas uma redistribuição dos créditos orçamentários para ações contra a pandemia Covid-19, mas obscurece a informação sobre

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

novos investimentos ou créditos para duas áreas essenciais no combate ao coronavírus e em situações normais, como são os campos da saúde e da educação. Para elucidar essas informações, seguem transcritas as despesas do governo federal nos períodos de março e abril de 2020, conforme a tabela 4.

Tabela 4

Despesas do governo federal em março e abril de 2020 – COVID-19

Natureza das despesas – alterações orçamentárias com recursos creditados – março	Natureza das despesas – alterações orçamentárias com recursos cancelados – abril
Educação - R\$615.300.715,00	Educação - R\$526.741.583,00
Despesas com equipamentos, obras, imóveis, materiais de longa duração etc.	Despesas com equipamentos, obras, imóveis, materiais de longa duração etc.
Despesas com materiais e pagamentos para prestadores de serviço etc.	Despesas com materiais e pagamentos para prestadores de serviço etc.
Saúde - R\$16.331.906.017,00	Saúde - R\$5.667.022.947,00
Despesas com materiais e pagamentos para prestadores de serviço etc.	Despesas com materiais e pagamentos para prestadores de serviço etc.
Despesas com equipamentos, obras, imóveis, materiais de longa duração etc.	Despesas com equipamentos, obras, imóveis, materiais de longa duração etc.

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência, 2020. R\$ - real / moeda brasileira.

A análise sobre os valores creditados para as despesas com educação e os valores cancelados confirma o saldo de R\$88.559.132,00 para as necessidades com a educação. Na área da saúde, o saldo é de R\$10.664.883.070,00. De forma complementar, as despesas encontram-se na tabela 4.

A análise comparativa revela que o valor creditado à educação, R\$339.371.072,00 (55,15 % do total) foram para “recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino”; R\$275.929.643,00 (44,84% dos créditos) são “recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Blog, 2020). Em contrapartida, verifica-se que os cancelamentos na educação foram de R\$526.741.583,00 e são referentes aos cancelamentos dos recursos para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Tabela 5).

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Tabela 5

Alterações orçamentárias – recursos creditados e cancelados

Iduso - alterações orçamentárias com recursos creditados	Iduso – alterações orçamentárias com recursos cancelados
Educação - R\$615.300.715,00	Educação - R\$526.741.583,00
Recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde - R\$275.929.643,00.	Recursos para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - R\$526.741.583,00.
Recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino - R\$339.371.072,00.	
Saúde - R\$16.331.906.017,00	Saúde - R\$5.667.022.947,00
Recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde - R\$16.331.906.017,00.	Recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde - R\$5.657.583.890,00.
	Recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino - R\$ 9.439.057,00.

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência, 2020. R\$- moeda brasileira /real.

Na saúde, os créditos de R\$16.331.906.017,00 são para a aplicação em “recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Blog, 2020). Nos cancelamentos, o total de R\$5.667.022.947,00 foi R\$5.657.583.890,00 igual a 99,83% do total dos cancelamentos dos “recursos para despesas com ações e serviços públicos de saúde”, sendo que R\$9.439.057,00 correspondem a 0,17% para “recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

2.3 Estudos Anteriores

Diversas pesquisas foram desenvolvidas com foco na distribuição de recursos nas políticas públicas brasileiras, em especial no campo social. Os autores Limonti *et al.* (2014) ressaltam o processo sistemático das políticas sociais no âmbito da educação em dois momentos. Na década de 1990 com a reformulação financeira da educação básica e no ano de 2006 com a aprovação do Fundo de Manutenção e Valorização do Ensino Fundamental e com a reorganização financeira da educação básica mediante a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação nos municípios do estado de São Paulo.

O processo de mudança culminou em distorções e distribuição não equânime de recursos da educação na esfera municipal de São Paulo, pois a redistribuição teve como ponto de origem do menor para maior município e não o contrário, levando inequidades na oferta do ensino público e na estrutura orçamentária-financeira (Limonti *et al.*, 2014).

Na perspectiva da inovação social e evolução de políticas públicas, o estudo de Quirino, Alvarenga, Baroni e Goulart (2015), acerca do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida demonstra que se trata de uma política real e distributiva, ressaltando a importância do papel do Estado como agente indutor e articulador no percurso evolutivo das políticas públicas habitacionais.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Outro estudo é de Menezes (2017), cuja pesquisa foi a análise da política tributária brasileira como política pública em conformidade ao Programa Especial de Regularização Fiscal aprovada pela Câmara de Deputados. Para tal finalidade, foi aplicada a Teoria Lowi com a identificação do comportamento dos atores na tomada de decisão e dos interesses subjugados a ação. Os resultados apontaram as características híbridas com coalisões que tendem a política redistributiva devido as associações.

Corroborando tem-se a pesquisa de Guimarães (2019) que elucida o enquadramento das políticas públicas brasileiras conforme o modelo de arenas políticas de Theodore J. Lowi (1972), gerando as seguintes questões: existe uma arena da política (distributiva, constitutiva, regulatória ou redistributiva) que prevalece, quer no processo de proposta das avaliações, quer durante sua apreciação, quer na constituição do relatório das comissões permanentes? Existe maior interesse parlamentar nas atividades de controle vinculadas à arena de poder distributiva?

Na tabela 6, referente aos estudos de Guimarães (2019), apresenta-se a distribuição numérica e percentual das políticas públicas por arenas de poder em cinco momentos: i. nos requerimentos apresentados; ii. nas políticas públicas escolhidas; iii. nos pareceres apresentados; iv. nos relatórios; e v. nos relatórios apresentados no prazo.

Tabela 6

Distribuição numérica e percentual das políticas públicas pelas arenas de poder do modelo de Lowi (1972) em momentos diferentes, no quadriênio 2014-2017

Momentos diferentes, no quadriênio 2014-2017	Requerimentos apresentados	Políticas públicas escolhidas	Pareceres apresentados	Relatórios	Relatórios no prazo
Arenas de Poder	%	%	%	%	%
Distributiva	29 40,9	25 40,3	19 40,4	18 42,9	17 46,0
Constitutiva	15 21,1	14 22,6	11 23,4	9 21,4	7 18,9
Redistributiva	15 21,1	13 21,0	9 19,2	8 19,0	6 16,2
Regulatória	12 16,9	10 16,1	8 17,0	7 16,7	7 18,9
Total	71 100	62 100	47 100	42 100	37 100

Fonte: Adaptado de Lowi (1972) no período de 2014 a 2017.

Pela tabela 6, observa-se que a hipótese de que a maioria das políticas públicas se enquadram no âmbito da arena de poder distributiva – caracterizada pela aplicabilidade na conduta individual e remota probabilidade de coerção – é facilmente comprovada. A proporção de políticas públicas da arena distributiva sempre está em uma média acima de 40% em todos os momentos analisados, sendo 42,9% dos relatórios, e 46% dos relatórios no prazo da Res. 44/13.

3 Procedimentos Metodológicos

Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental. O primeiro procedimento foi a realização da revisão de literatura narrativa sobre políticas públicas, teorias de Lowi, principalmente a distributiva, e a pandemia pelo Covid-19 (Da Silva, 2019). A busca exploratória teve como fonte os bancos de dados *online Scientific Periodicals Eletronic Library (Spell)* e *Scientific Eletronic Library Online (SciELO)*, *Ebsco* e *Web of Science*.

Para a pesquisa documental (Sá-Silva *et al.*, 2009), os dados quantitativos e qualitativos foram coletados através dos sítios eletrônicos do governo federal para captar informações de

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

como foram os arranjos para implementação e distribuição do benefício emergencial, e sobre a intervenção do TCU para controle e *accountability*) na tabela 7.

Tabela 7

Tipos de informações e fonte de dados da pesquisa documental

Tipos de informações	Fonte
Comunicado Interministerial, relatórios e outros documentos	https://www.gov.br/planalto/ , Welblog https://www.transparencia.org.br https://www.camara.leg.br/noticias https://www12.senado.leg.br/noticias
CadÚnico	https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico
TCU	(https://pesquisa.apps.tcu.gov.br)
Leis, Decretos	https://e-diariooficial.com/

Fonte: *Dados da pesquisa.*

Para a seleção dos dados foi adotada a abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva (Creswell, 2009). Este processo de seleção intencional de dados, compreende um amplo conjunto de documentos públicos relacionados as políticas, adotadas no enfrentamento da pandemia-Covid 19 no Brasil. Com a finalidade de verificar a qualidade dos documentos selecionados, tomaram-se como base os critérios apontados por Flick (2009): autenticidade, credibilidade, representatividade e significação do documento.

Quanto à fonte específica dos dados foi necessário consultar os créditos orçamentários publicados por Medida Provisória, entre elas a de nº. 957/2020 publicada no Diário Oficial da União em 02 abril de 2020. Em continuidade, a consulta delineou o Portal da transparência Brasil (Blog) em parâmetros abertos e os dados do TCU- Acórdãos e dados na página online do órgão. Visando melhor compreensão das informações utilizadas, foram apresentados a sequência no item 2.2. A descrição em ordem cronológica foi permeada para demonstrar as ações, os agentes e os órgãos governamentais envolvidos na construção até a deliberação do benefício e o seu monitoramento.

Para finalizar os procedimentos metodológicos, foi realizada a análise interpretativa dos dados que envolveu os cálculos dos recursos quantitativos e suas mutações entre as áreas governamentais.

4 Resultados e Análises

Os dados desta pesquisa invocam a população ter o conhecimento da utilização dos recursos públicos, em especial a sua distribuição no período inicial da pandemia. Pauta-se que os recursos destinados ao benefício emergencial e ações deveriam ser voltados à saúde e educação, em grande parte. Todavia, essa não foi a realidade apurada pelos dados divulgados no portal da transparência. Por exemplo, na educação houve redução de investimentos em pesquisas e na saúde houve redução de recursos para o atendimento à saúde básica. Considera-se que os pré-requisitos estabelecidos para o acesso ao auxílio emergencial com os créditos extraordinários concedidos ao Ministério da Cidadania possuem um caráter estratégico. A estratégia imediata é direcionar recursos financeiros à classe econômica mais baixa e àquelas pessoas que tiveram o orçamento doméstico muito afetado pelo aparecimento da pandemia Covid-19. Esta ação é típica da política distributiva (Lowi, 1976; Marcuso, & Moreira, 2013; Limonti *et al.*, 2014), esta forma de política é mais comum (Guimarães *et al.*, 2019).

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

A estratégia prospectiva é o aproveitamento da atual situação para um controle da informalidade no país, uma vez que houve a necessidade de inserção no Cadastro Único e regularização no Cadastro de Pessoa Física- CPF. Esse banco de dados futuramente permitirá ao governo tomar providências para que todas as atividades sejam registradas e formalizadas diante dos órgãos competentes para maior arrecadação tributária. Tal estratégia facilita o controle e *accountability* pelo TCU (Brasil, 2014).

Em outra vertente, para as políticas sociais há o desafio da continuidade desse auxílio que deve ser transformado em renda mínima básica para todas as pessoas que não possuem capital econômico, ressaltando-se a preferência da atenção à extrema pobreza e situação de pobreza, mediante condicionalidades que propiciem o desenvolvimento de capacidades das pessoas e de melhores condições de vida.

Portanto, atenta-se para o processo final do ciclo de políticas públicas, destaca-se o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na função de controle e transparência, o que é possível devido aos pontos críticos que fizeram emergir a burocracia do controle com a Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Aranha, & Filgueiras, 2016; Filgueiras, 2018; Ferreira, Fraga, & Teodósio, 2019).

A ação do TCU é determinista e no caso do auxílio emergencial, esse órgão orientou para que fosse publicado no Portal da Transparência, por município, todos os nomes dos sujeitos sociais que foram beneficiados pelo auxílio emergencial para avaliar irregularidades, possibilitando medidas de transparência e controle social sobre os gastos que envolvem o pagamento do benefício. Haveria, também, o cruzamento de informações através do CadÚnico, da Receita Federal, da Previdência Social e da Secretaria do Trabalho (TCU, 2020a) conforme Brasil (2014).

Dentre esses aspectos: a compreensibilidade das mutações e origem dos valores desse benefício, quais pré-requisitos e como foi executada a liberação, controle e *accountability dos recursos*. O papel do TCU sempre foi e será imprescindível nesse momento emergencial, para que sejam evitados fraudes e prejuízos ao erário público, peculiaridades quando do cancelamento do benefício emergencial e devolução de valores recebidos indevidamente, como aconteceu com alguns militares e jovens de classe média, por exemplo (TCU, 2020bc).

Enfim, os dados demonstram a complexidade de uma política pública, sendo importante conhecer a noção do ciclo de determinada política (Secchi, 2014), a construção dos problemas sociais e a questão do poder de agenda (Subirats, 2007; Kingdon, 2017).

Também, necessários são a formação de agenda e decisões em políticas públicas (Capella, & Brasil, 2015), coalizões de defesa de comunidades epistêmicas (Simielli, 2013; Silva, 2017), a implementação (Almeida, 2005; Martínez, 2006; Guicheney, Junqueira, & Araújo, 2017; Lotta, 2018), o monitoramento e a avaliação de políticas e programas governamentais (Jannuzi, 2017), bem como a participação, o controle social (Almeida, & Tatagiba, 2012; Almeida, Cayres, & Tatagiba, 2015), como também ter o conhecimento da *accountability*, da burocracia de controle e da democracia (Aranha, & Filgueiras, 2016; Filgueiras, 2018; Ferreira, Fraga, & Teodósio, 2019).

Ressalta-se o papel das instituições das esferas executiva e legislativa no âmbito federal, bem como a pressão exercida pelos executivos estaduais e municipais, que agiram de forma promissora, mas não imediatista para mitigar os prejuízos causados pelas medidas de prevenir a contaminação pela Covid 19. Essa atuação deve perdurar para garantir e resguardar aos cidadãos brasileiros de futuros prejuízos se não forem observadas as exigências da contabilidade pública e a LRF, se não buscar um equilíbrio fiscal.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

As políticas distributivas são mais fáceis e podem ser desagregadas e distribuídas em unidades menores, e “cada unidade mais ou menos em isolamento das outras unidades e de qualquer regra geral” (Lowi, 1964, p. 690), propicia satisfazer diversos interesses ao mesmo tempo sem geração de conflitos e os benefícios são agrupados atendendo interesses de uns e prejuízos de outros. Por isso, Marcuso e Moreira (2013) percebem as políticas distributivas como formuladas por interesses organizados que cada um defende sua porção em detrimento conforme a dialética da interdependência mútua. Tal condição acontece com os benefícios tributários ao empresariado brasileiro, na contramão do interesse público (Menezes, 2017).

Os arranjos para o benefício emergencial não têm conseguido atenção necessária da mídia e outros agentes sociais em temas de transparência e eficácia (Marcuso, & Moreira, 2013) concedidos a população com menor renda, em relação a manipulação dos recursos de áreas essenciais para cobrir esta demanda podendo acarretar danos incomensuráveis principalmente a esta mesma população.

5 Considerações Finais

O estudo teve por objetivo evidenciar a origem dos recursos e o processo de implementação e distribuição do benefício emergencial destinado às classes populares, comparando com a teoria distributiva de Lowi, e justificar o controle e *accountability*.

Este benefício pode ser considerado uma política pública contingencial por ter prazo determinado de distribuição dos recursos financeiros, o que difere do ciclo da política pública, como a exemplo de programas como o Bolsa Família. Esse benefício objetivou a mitigação de impactos sofridos no âmbito situacional e permanente daqueles sujeitos em vulnerabilidade social na pandemia. Nessa premissa, o presente artigo contribui em termos de políticas públicas e da necessidade de monitoramento do controle das contas públicas.

Assim, a concepção dos autores traz como principal desafio a focalização e as manipulações de valores orçamentários que permutam entre áreas essenciais ao controle da pandemia. São aspectos contábeis para a observância da estratégia e adoção de medidas emergenciais pela teoria distributiva de Lowi (1964), em especial na fase de pandemia, que requer adequações nos valores dos orçamentos públicos. Esta pesquisa contribui no sentido que acrescenta a evolução das pesquisas dos autores (Costa, 2020; Liu et al., 2020; Shinghal, 2020) sobre a pandemia em termos de saúde e econômico-social, partindo para o campo político-contábil-social.

Reitera-se que a revisão realizada na divulgação dos dados orçamentários demonstra a necessidade de amplos debates, discussões, monitoramento e fiscalização sobre as ações ao combate da Covid-19, em especial à liberação financeira dos recursos que envolve uma mutação de valores creditados e cancelados nos orçamentos iniciais. Considera-se que para as áreas da educação e da saúde, que *a priori* são prioritárias e em período de pandemia ainda mais relevantes, não poderiam ter sido realizados cancelamentos.

Houve, portanto, um gerenciamento financeiro dos próprios recursos dessas áreas, sendo os valores cancelados retornados à origem, aos cofres do governo federal, para serem destinados às ações específicas no combate a pandemia Covid-19, sendo que tais ações, dependem, ou são ligadas às áreas da saúde e da educação. Nessa vertente, os aspectos de delineamento dos recursos orçamentários, de redistribuição e do cenário da pandemia no Brasil correspondem aos aspectos iniciais relacionados à deliberação do benefício emergencial destinado às classes populares.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Ressalta-se que, os formuladores do benefício emergencial devem ficar atentos a LRF em relação as formas de compensação e ajuste da renúncia ao orçamento previsto e garantir condições sustentáveis de governança sem prejudicar os cidadãos no futuro (Marcuso, & Moreira, 2013).

A aplicação da Teoria Distributiva Lowi (1964), no contexto emergencial demonstra que houve falhas na distribuição desse benefício devido à má fé de alguns cidadãos, que não se enquadravam dentro do escopo da política, e aponta falta de focalização, e necessidade de intervenção do TCU. Como contribuições aponta-se a ação de controle pelo TCU através da coerção aos cidadãos que usufruíram do benefício emergencial, porém não se encaixam dentro do pré-requisito da política social do benefício emergencial. Assim, a ação do órgão possibilita o retorno dos recursos para o erário público, e a aplicação da Teoria Distributiva de Lowi (1964).

Considerando o costumeiro cenário de desigualdades sociais no Brasil, o novo quadro de pandemia postergou a tão necessária construção de outras políticas sociais para a mitigação dos graves problemas sociais da maior parte da população brasileira. Em um futuro de pós-pandemia, essa situação pode piorar muito, caso essas ações não forem pensadas em contexto de profunda crise humana, política, econômica e social que envolvem a educação, a saúde, o trabalho e as relações sociais que tendem a uma não presença de empatia e se voltam para relações digitais que não suprem as necessidades de convivência física entre as pessoas.

As limitações do presente estudo refletem o momento inicial que os recursos foram manipulados para atender a política social contingencial e não todo o processo no decorrer do ano para continuidade dessa política. Recomenda-se outros estudos de análise dessa política social e a teoria de Lowi em cada uma das fases, além da transparência da Contabilidade Pública e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal no ano 2020.

Referências

Almeida, M.H. (2005). Re-centralizando a federação. *Revista Sociologia e Política*, 24(24), 29-40. Doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004.

Almeida, C.C.R., & Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, (109), 68-92. Doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005.

Almeida, C., Cayres, D.C., & Tatagiba, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, (94), 255-294. Doi.org/10.1590/0102-64452015009400009.

Andrade, M. E. M. C., & Suzart, J. A. S. (2019). Contabilidade aplicada ao Setor Público: um estudo sobre o reconhecimento da depreciação na contabilidade dos estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2), 126-141. ISSN: 2175-5787. Recuperado em 26 julho, 2021, <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5293>.

Aranha, A.L., & Filgueiras, F. (2016). *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual* (pp.15-22). Brasília: Enap.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Araújo, A.H.S., Santos Filho, J.E., & Gomes, F.G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos. *Revista de Administração Pública*, 49(3),739-759. Doi.org/10.1590/0034-7612132652.

Brasil (2014). Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU. Recuperado em 30 julho, 2021, **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**C:/Users/Claudia/Desktop/2021/SUBMISS%C3%83%20DE%20ARTIGOS/AMBIENTE%20CONTABIL/Nova%20submissao/Referencial%20para%20avalia_o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas.PDF

Brasil (2020^a, 16 de março). Presidente da República. Entrevista. *Brasil se prepara para reduzir impactos do coronavírus na economia*. Recuperado em 05 maio, 2020, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/brasil-se-prepara-para-reduzir-impactos-do-coronavirus-na-economia>.

Brasil (2020b, 17 de março). *Presidente Jair Bolsonaro institui Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19*. O comitê é a casa civil. Recuperado em 05 maio, 2020, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/presidente-jair-bolsonaro-institui-comite-de-crise-para-supervisao-e-monitoramento-dos-impactos-da-covid-19>.

Brasil (2020c, 18 de março). *Presidente Jair Bolsonaro solicita ao Congresso Nacional reconhecimento de calamidade pública no País*. Recuperado em 05 maio, 2020, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/bolsonaro-solicita-ao-congresso-nacional-reconhecimento-de-calamidade-publica-no-pais>.

Brasil (2020d, 18 de março). *Presidente Jair Bolsonaro detalha ações do Governo Federal de enfrentamento ao coronavírus*. Entrevista. Recuperado em 05 maio, 2020, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/bolsonaro-detalha-acoes-do-governo-federal-de-enfrentamento-ao-coronavirus>.

Brasil (2020e). Câmara dos deputados. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Recuperado em 16 abril, 2020, [https://www.camara.leg.br/noticias/655975-aprovada-a-ampliacao-da-lista-de-beneficiarios-do-auxilio-de-r-600-confira/Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/5/2020, Página 2 \(Publicação Original\). Recuperado em 26 julho, 2021, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735](https://www.camara.leg.br/noticias/655975-aprovada-a-ampliacao-da-lista-de-beneficiarios-do-auxilio-de-r-600-confira/Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/5/2020, Página 2 (Publicação Original). Recuperado em 26 julho, 2021, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735)

Brasil (2020f, 2 de abril). *Governo sanciona auxílio emergencial sem mudanças no valor ou nos critérios*. Fonte: Agência Senado. Recuperado em 26 julho, 2020, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142321>

Brasil (2020g). Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. *Diário Oficial Da União*. Publicado em: 07/02/2020, Edição: 27, Seção: 1, Página: 1. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Brasil (2020h, 1º de setembro). *Comunicado interministerial do Palácio do Planalto*. O benefício será pago por mais quatro meses com parcelas de R\$ 300. Recuperado em 26 julho, 2020, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.000-de-2-de-setembro-de-2020-275657334>

Campbell, A.L. (2012). Policy Makes Mass Politics. *Annual Reviews of Political Science*, 15, 333–51. doi:10.1146/annurev-polisci-012610-135202

Capano, G., & Howlett, W. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1),1-13. doi.org/10.1177/2158244019900568.

Capella, A.C., & Brasil, F.G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos Cebrap*, (101), 57-76. doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003.

Cardoso, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1052-1063. doi.org/10.1590/0034-761220200267.

Comisión Económica para América Latina y Caribe. (CEPAL, 2020). *Crise por causa de Covid-19 será uma das piores do mundo. América Latina e Caribe sofrerão impactos*. Publicado em 20/03/2020 - 16:12. Agência Brasil – Brasília. Recuperado em 10 abril, 2020, : <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/cepal-crise-por-causa-de-covid-19-sera-uma-das-piores-do-mundo>.

Costa, S.S. (2020). Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(4), p. 969-978. doi.org/10.1590/0034-761220200170

Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approach*. Thousand Oaks, Califórnia: Sage.

Da Silva, W.M. (2019). Contribuições e limitações de revisões narrativas e revisões sistemáticas na área de negócios. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(2), 1-11. doi.org/10.1590/1982-7849rac2019190094.

Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. (2020). Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da União, em 30.1.2020 - Edição extra. e retificado em 31.1.2020 - Edição extra-A. Recuperado em 26 de julho, 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm

Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. (2020). Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Diário Oficial Da União em 30.1.2020 - Edição

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

extra. e retificado em 31.1.2020 - Edição extra-A. Recuperado em 26 de julho, 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm

Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. (2020). Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União em 7.4.2020 - Edição extra. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>

Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, (28-29), 107-157. doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006.

Eliadis, P., Hill, M., & Howlett, M. (Eds.) (2005). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Ferreira, C.A.A., Fraga, M.S., & Teodósio, A.S.S. (2019, junho). Política afirmativa: accountability no ensino superior é possível? Sociedade Brasileira de Administração Pública. In *Anais VI Encontro Brasileiro de Administração Pública*. Salvador/ Bahia.

Filgueiras, F. (2018). Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap. Recuperado em 26 de julho, 2021, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.

Gonçalves, G.Q., Menicucci, T.M.G., & Amaral, E.F.L. (2017). Diferencial educacional entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Pesquisa*, 47 (165), 770-795. doi.org/10.1590/198053144297.

Guicheney, H., Junqueira, M.O., & Araújo, V. (2017). O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). *BIB*, (83), 69-92.

Guimarães, A. S. *A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017): Notas de pesquisa*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro 2019 (Texto para Discussão no. 263). Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td263>

Hall, P. A., & Taylor, R.C.R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, (58), 193-223. doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010.

Hood, C. (1983). *The tools of governments*. London: Macmillan.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Howlett, M. (2014). From old to new policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 197–207. doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0.

Howlett, M., Mukherjee, I., & Rayner, J. (2014). The elements of effective program design: A two-level analysis. *Politics and Governance*, 2(2), 1–12. doi.org/10.17645/pag.v2i2.23.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018, 4º trimestre). *Nota técnica: a evolução dos rendimentos médios utilizando deflatores por faixa de renda-IPEA*. Carta de Conjuntura, 41,1-11. Recuperado em 26 de julho, 2021, https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34745&Itemid=3

Jannuzzi, P. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e políticas públicas*, (36), 251-274. Recuperado em 26 julho, 2021, <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>

Kingdon, J. (2007). “Como chega a hora de uma ideia?” e “Juntando as coisas”. In Saravia, E., & Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea, 1. (pp.219-225). Brasília, Enap.

Lake, M.A (2020). What we know so far: COVID-19 current clinical knowledge and research. *Clinical Medicine*, 20(2), 124–127. doi.org/10.7861/clinmed.2019-coron.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21. doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.

Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial Da União. Publicado em: 07/02/2020, Edição: 27, Seção: 1, Página: 1. Órgão: Atos do Poder Legislativo. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>

Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (2020). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, 2 de abril de 2020. Diário Oficial da União. Publicado em 2.4.2020 - Edição extra A. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>

Lei n.13.982 de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/9/2020, Página 1 (Retificação). Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>

Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. (2020). Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1 - 15/5/2020, Página 2 (Publicação Original). Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>

Limonti, R.M., Peres, U.D., & Caldas, E.L. (2014). Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 389-409. doi.org/10.1590/0034-76121430.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–58. doi.org/10.1017/S0143814X00007960.

Liu, Y., Gayle, A.A, Wilder-Smith, A., & Rocklöv, J. (2020). The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus. *Journal of travel medicine*, 27(2), 1-4. doi.org/10.1093/jtm/taaa021.

Lotta, G.S. (2018). Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 26(66),145-173. doi.org/10.1590/1678-987318266607.

Lowi, T.J. (1964). American business, public policy case studies and political theory. *World Politics*, XVI, 677-715. doi: 10.1093 / oxfordhb / 9780199646135.013.36.

Lowi, T. J. (1966). *Distribuição, regulação, redistribuição*. São Paulo: S.D.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. doi: 10.2307 / 974990.

Lowi, T. J. (1976). *American Government: Incomplete Conquest*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.

Lowi, T.J. (1985). The state in politics: the relation between policy and administration. In Noll, R.G. (ed). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. (pp.67-105). Berkeley, CA: University of California Press.

Maciel, A. M. H.; Miguel, L.; Beló, A., & Pinto, N. G. M. (2021). Evolution of the Fiscal Responsibility Law: an analysis in the municipalities of the southern region of Brazil. *Research, Society and Development*, 10(2), e52610212865. doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12865.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Mancuso, W. P., & Moreira, D.C. (2013). Benefícios tributários valem a pena? um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), 107-121. doi.org/10.1590/S0104-44782013000100009.

Marçal, R.R. (2021). Earnings management via discretionary accruals: would profits be reliable measures for investors? *Revista Ambiente Contábil*, 13(1), 72 – 89. doi: 10.21680/2176-9036.2021v13n1ID19701.

Marques, E.C. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no Governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume Editora.

Martínez, N.R. (2006). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. In Cortázar, J.C. V. (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. (pp.1-62). Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União. Publicado em: 02/04/2020, Edição: 64-A, Seção: 1 - Extra, Página: 2. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-937-de-2-de-abril-de-2020-250915948>

Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Publicado em: 13/03/2020, Edição: 50-B, Seção: 1 - Extra, Página: 1. Recuperado em 26 de julho, 2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-924-de-13-de-marco-de-2020-247887516>

Menezes, D.T. (2017). Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. *Revista da PGPN*, 5, 115-134.

Migdal, J., Kohli, A., & Shue, V. (1994). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miranda, R.S. (2017). Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. *Estação Científica (UNIFAP)*, 7(2), 59-75. doi.org/10.18468/estcien.2017v7n2. p59-75.

Nicholson, N. (2002). Policy Choices and the uses of state power: the work of Theodore J. Lowi. *Policy Sciences*, 35(2), 163-177. Recuperado em 7 April, 2021, <http://www.jstor.org/stable/4532557>

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2020, 31 de março). *Desemprego aumenta para 11,6% no trimestre encerrado em fevereiro*. Estatísticas Sociais, por Alexandre Barros. Agência IBGE/notícias. Recuperado em 21 abril, 2020 de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27260-desemprego-aumenta-para-11-6-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Peters, B. G., & Van Nispen, F. (1998). *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Phidd, R., & Doern, G. B. (Eds.) (1983). *Canadian public policy: Ideas, structure, process*. Toronto: Methuen.

Portal da Transparência Brasil (2020). *Recursos*. [Weblog]. Recuperado em 16 abril, 2020, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hKRYAjxI4OIFhVOFsTUBs-XCCGz0gA6so9bPAQXtvvgA/edit#gid=54325673>.

Portal da Transparência Brasil (2020). *Parâmetros de dados*. Recuperado em 16 abril, 2020, https://www.transparencia.org.br/?url=https://www.transparencia.org.br/blog/novo-portal-da-transparencia-do-governo-federal-mais-proximo-dos-parametros-de-dados-abertos/&id=5&gclid=CjwKCAjwhOD0BRAQEiwAK7JHmNwH9n-piNZxRXfylz5qgs4871aA8sS6PF7Kf6j3nkPijshra9glvhoCRKwQAvD_BwE.

Quirino, B.S., Alvarenga, R.C.D. Neto, Carvalho, R.B., & Goulart, I.B. (2015). Análise do programa habitacional minha casa, minha vida nas Perspectivas da inovação social e negócios sociais. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 9(3), 97-117. doi.org/10.24857/rgsa.v9i3.1031

Rocha, C.V. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. Algumas observações. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 11-28. doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.32.

Rossi, P. H., & Wright, J. D. (1984). Evaluation research: an assessment. *Annual Review of Sociology*, 10, 331-352. doi.org/10.1146/annurev.so.10.080184.001555.

Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D., & Guindani, J. P. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1), 1-15. Recuperado em 3 agosto, 2021, <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>

Salamon, L. M. (1981). Rethinking public management: Third party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29(3), 255-275. doi.org/10.1177%2F089976408701600104

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government. A guide to the New Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). Behavioural assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52(2), 511-529. doi.org/10.2307/2131904.

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2a ed.). São Paulo: Cengage Learning.

Silva, A.M. (2017). Processo decisório e conflitos: questões e reflexões a partir dos megaprojetos. *Revista Brasileira de Sociologia*, 5(9), 113-140. doi.org/10.20336/rbs.193.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Mariano Yoshitake e Verônica Macário de Oliveira Motta

Simielli, L.E. R. (2013). Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Revista de Administração Pública*, 47(3),567-586. doi.org/10.1590/S0034-76122013000300002.

Simonovits, G., Malhotra, N., Lee, R.Y., & Healy, A. (2021). The effect of distributive politics on electoral participation: evidence from 70 million agricultural payments. *Political Behavior*, (43), 737-750. doi.org/10.1007/s11109-019-09572-7.

Singhal, T. (2020). A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID-19). *Indian journal of pediatrics*, 87(4), 281-286. doi.org/10.1007/s12098-020-03263-6.

Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.

Sohrabi, C., Alsafi, Z., O'Neill, N., Khan, M., Kerwan, A., Al-Jabir ... Agha, R. (2020). World Health Organization declares global emergency: A review of the 2019 novel coronavirus (COVID-19). *International Journal of Surgery*, (76), 71-76. doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.02.034.

Subirats, J. (2007). Definição del problema. Relevancia pública y formacion de la agenda de actuación de los poderes públicos. In Saravia, E., & Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea,1. (pp.199-248). Brasilia, Enap.

Tribunal de Contas da União (2020a, 14 de maio). *Pagamentos de benefícios assistenciais são acompanhados pelo TCU*. Acórdão 1123/2020 – TCU – Plenário.TC 009.922/2019-9, Seção 06/05/2020. Recuperado em 20 maio, 2020, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/pagamentos-de-beneficios-assistenciais-sao-acompanhados-pelo-tcu.htm>.

Tribunal de Contas da União (2020b, 15 de maio). *TCU determina devolução do auxílio emergencial da Covid-19 recebido por militares*. Acórdão 1.196, de 2020 – Plenário, TC 018.851/2020-7, Seção 13/05/2020. Recuperado em 20 maio, 2020, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-devolucao-do-auxilio-emergencial-da-covid-19-recebido-por-militares.htm>.

Tribunal de Contas da União (2020c, 6 de julho). *Pagamento irregular do Auxílio Emergencial a militares e jovens de classe média*. Acórdão 1695/2020-TCU-Plenário.TC. 018.851/2020-7, Seção 01/07/2020. Recuperado em 26 julho, 2021, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/pagamento-irregular-do-auxilio-emergencial-a-militares-e-jovens-de-classe-media.htm>

Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. (pp. 21-58). New Brunswick, N.J., U.S.A.: Transaction Publishers.