

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20089>

DOSSIÊ

Política redistributiva em tempos de Covid-19: A experiência do auxílio inclusivo municipal em Santa Maria-RS

*Guilherme Schneider Bortoli***Ednalva Felix das Neves****Sibele Vasconcelos de Oliveira*****Rita Inês Paetzhold Pauli*****

Resumo

O objetivo do artigo foi analisar o programa “Auxílio Inclusivo Municipal”, implementado no município de Santa Maria-RS, que criou o benefício social destinado às famílias em situação de extrema pobreza afetadas pela pandemia da Covid-19. A pesquisa realizou uma abordagem quantitativa, com revisão bibliográfica e documental e com entrevista semiestruturada. O estudo se baseou na metodologia de análise de políticas públicas de Di Giovanni (2009), que permitiu a identificação e análise das “estruturas elementares” do programa Auxílio Inclusivo Municipal. Como resultado, evidenciou-se que a política logrou uma taxa efetiva de atendimento de 86,3% do público-alvo, uma vez que 6.999 famílias acessaram o auxílio (de um total de 8.111 famílias classificadas nas faixas de pobreza e extrema pobreza e qualificadas para receber o benefício social).

Palavras-chave: Combate à pobreza; Programa de transferência de renda; Política social.

JEL: E20, E29, J01, J21.

* Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7460-4279>

E-mail: guilherme_bortoli@outlook.com

** Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8862-1674>

E-mail: ednalva.felix@ufsm.br

*** Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0394-0984>

E-mail: sibele.oliveira@ufsm.br

**** Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9910-5301>

E-mail: rita.pauli@ufsm.br



Redistributive policy in times of Covid-19: The experience of municipal inclusive aid in Santa Maria-RS

Abstract

The aim of this article is to analyze the "Auxílio Inclusivo Municipal" program, implemented in the municipality of Santa Maria-RS, which created the social benefit for families in extreme poverty affected by the Covid-19 pandemic. The research took a quantitative approach, with a literature and document review and a semi-structured interview. The study was based on Di Giovanni's (2009) methodology for analyzing public policies, which allowed for the identification and analysis of the "elementary structures" of the municipal inclusive aid program. As a result, the policy achieved an effective rate of 86.3% of the target public, since 6,999 families accessed the aid (out of a total of 8,111 families classified in the poverty and extreme poverty brackets and qualified to receive the social benefit).

Keywords: Fight against poverty; Cash transfer program; Social policy.

Política redistributiva en tiempos de Covid-19: La experiencia de la ayuda inclusiva municipal en Santa Maria-RS

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el programa "Auxílio Inclusivo Municipal", implementado en el municipio de Santa Maria-RS, que creó el beneficio social para familias en extrema pobreza afectadas por la pandemia del Covid-19. La investigación adoptó un enfoque cuantitativo, con revisión bibliográfica y documental y entrevista semiestructurada. El estudio se basó en la metodología de análisis de políticas públicas de Di Giovanni (2009), que permitió identificar y analizar las "estructuras elementales" del programa de ayuda municipal inclusiva. Como resultado, la política alcanzó una tasa efectiva del 86,3% del público destinatario, ya que 6.999 familias accedieron a la ayuda (de un total de 8.111 familias clasificadas en los tramos de pobreza y pobreza extrema y calificadas para recibir la prestación social).

Palabras clave: Lucha contra la pobreza; Programa de transferencias monetarias; Política social.

Politique de redistribution en période de Covid-19: L'expérience de l'aide inclusive municipale à Santa Maria-RS

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser le programme "Auxílio Inclusivo Municipal", mis en œuvre dans la municipalité de Santa Maria-RS, qui a créé une prestation sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté touchées par la pandémie de Covid-19. La recherche a adopté une approche quantitative, avec une revue bibliographique et documentaire et un entretien semi-structuré. L'étude s'est basée sur la méthodologie d'analyse des politiques publiques de Di Giovanni (2009), qui a permis d'identifier et d'analyser les "structures élémentaires" du programme municipal d'aide à l'inclusion. En conséquence, la politique a atteint un taux effectif de 86,3% du public cible, puisque 6 999 familles ont accédé à l'aide (sur un total de 8 111 familles classées dans les catégories de la pauvreté et de l'extrême pauvreté et qualifiées pour recevoir la prestation sociale).

Mots-clés: Lutte contre la pauvreté; Programme de transferts monétaires; Politique sociale.

Introdução

A pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) tornou-se um problema de saúde pública global que estabeleceu uma nova dinâmica à economia mundial. A alta transmissibilidade do vírus fez com que a Organização Mundial da Saúde decretasse uma Emergência de Saúde Pública de importância internacional. Aliado a isso, o exíguo conhecimento científico em relação à doença, aliado à velocidade de propagação da mesma, induziu à adoção do distanciamento social como forma de prevenção contra a contaminação pela Covid-19 (Costa, 2020). As ações de bloqueio (totais ou parciais) realizadas pelos países para retardar a disseminação do coronavírus, impactaram aproximadamente 2,7 bilhões de trabalhadores em 2020, o que representa cerca de 81% da força de trabalho global (OIT, 2020).

No Brasil, os desafios impostos pela Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV-2) foram ainda maiores, pois se somava ao pouco conhecimento sobre as características de transmissão do vírus um contexto de vulnerabilidade social, com populações vivendo em condições precárias de habitação, saneamento básico e aglomerações (Werneck & Carvalho, 2020). O primeiro caso de coronavírus no país foi divulgado pelo Ministério da Saúde no dia 26 de fevereiro de 2020.

A crise sanitária expôs os problemas da economia brasileira, que se fundamentava na austeridade fiscal, na desindustrialização, no trabalho informal, além da especialização de bens e produtos primários voltados para a exportação, em que o principal mercado consumidor de *commodities* é justamente o país no qual iniciou a pandemia, a China (Costa, 2020). O índice de desemprego na economia, por exemplo, saltou de 12,4%, no primeiro trimestre de 2020, para 14,9% ao final do terceiro trimestre de 2020, o que representa 14,8 milhões de desempregados no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020).

Neste cenário de crise sanitária e incerteza econômica, evidenciou-se a necessidade da atuação do Estado, tanto na implementação de medidas que visam reduzir a transmissão do coronavírus, como na estruturação hospitalar para o tratamento dos pacientes infectados, quanto através de políticas públicas voltadas ao amparo à população em situação de vulnerabilidade social, que garantissem a subsistência das famílias no enfrentamento à crise econômica resultante da paralisação das atividades produtivas. A atuação dos governos, por meio de programas assistenciais direcionados à transferência de renda para as famílias em situação de pobreza, se apresentou como uma estratégia essencial ao enfrentamento da crise provocada pela pandemia (Neves, Oliveira & Pauli, 2020).

A partir da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial, por iniciativa do governo federal, a fim de estabelecer medidas excepcionais de proteção social

às populações em situação de vulnerabilidade, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional resultante da Covid-19. Também com o objetivo de conter as consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia, a partir da Lei nº 15.604, de 12 de abril de 2021, o governo do estado do Rio Grande do Sul instituiu o Auxílio Emergencial de Apoio à Atividade Econômica e de Proteção Social (Lei Ordinária n. 15.604/2021 do Rio Grande do Sul).

Ambos os programas, cada qual com suas respectivas finalidades e regras, visavam a assistência do Estado para a população. Entretanto, após o término dos programas assistenciais, no município de Santa Maria, as autoridades municipais constataram que milhares de famílias ainda se encontravam em situação de vulnerabilidade social, em pobreza e extrema pobreza (Santa Maria – Secretaria de Município de Desenvolvimento Social, 2021).

Foi a partir desta demanda que o poder público municipal de Santa Maria instituiu um benefício social destinado às famílias mais afetadas pela pandemia: o Auxílio Inclusivo Municipal, que tinha como objetivo beneficiar famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal (CadÚnico), em situação de pobreza e extrema pobreza, na compra de alimentos, materiais de higiene, limpeza e gás. Além da transferência de créditos de 16 vales-transportes, da Associação dos Transportadores Urbanos de Passageiros de Santa Maria para as famílias beneficiárias do programa pela Prefeitura Municipal (Santa Maria – SMDS, 2021).

A literatura sobre análise de política oferece variadas opções para se analisar uma política pública. Uma das melhores metodologias de análise de política é a das “estruturas elementares” do professor Geraldo Di Giovanni (2009) que, por meio de perspectivas complementares, permite avaliar uma experiência concreta de política pública.

Assim, o principal objetivo deste artigo é analisar o “Auxílio Inclusivo Municipal”, programa implementado no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, a partir da metodologia de análise políticas públicas proposta por Di Giovanni. Para tal, foi elaborada um quadro do programa de auxílio emergencial de Santa Maria, em consonância com as quatro estruturas elementares de Di Giovanni: material, simbólica, formal, substantiva.

O tipo de pesquisa realizada no presente estudo foi descritivo e exploratório. A pesquisa, de abordagem qualitativa e de método fenomenológico, foi estruturada por meio de um referencial teórico, que contou com pesquisa bibliográfica e documental – em especial, de bibliografias que discutem a atuação do Estado no desenvolvimento e na promoção de políticas públicas, em especial, de políticas sociais para o enfrentamento da pobreza (políticas redistributivas). Também foram realizadas entrevistas com atores do poder público municipal e a análise de dados secundários do IBGE.

Existem diversas metodologias de análise de programas sociais. Este artigo baseou-se na metodologia de análise de políticas públicas de Di Giovanni (2009), que tem como base um conjunto de quatro “estruturas elementares das políticas públicas” e seus componentes, que permitiu mapear e caracterizar a experiência do Auxílio Inclusivo Municipal de Santa Maria-RS.

Foi feito, ainda, um levantamento de informações, por meio de uma entrevista semiestruturada, com o responsável pela implementação da política na Secretaria de Município de Desenvolvimento Social (SMDS). E, por meio de análise documental das medidas oficiais do poder público municipal de Santa Maria, através do Projeto de Lei nº 9301/2021, e da Lei Ordinária nº 6569/2021, que instituíram o Programa Auxílio Inclusivo Municipal.

Salienta-se, por fim, que o artigo foi fruto da pesquisa de Monografia defendida no curso de Ciências Econômicas da UFSM, intitulada “O enfrentamento à pobreza através de uma política redistributiva em Santa Maria-RS: uma análise do Auxílio Inclusivo Municipal” (Bortoli, 2022).

1. Políticas redistributivas e o enfrentamento à pobreza no Brasil

Segundo Souza (2006), não existe um conceito exclusivo ou superior sobre o que é política pública, mas sim, diversas (e diferentes) interpretações de estudiosos da área sobre o tema. A autora apresenta os seguintes autores e definições: em 1936, Laswell estabeleceu que deliberações e estudos sobre políticas públicas demandam elucidar questões como, quem são os beneficiários e o que recebem? Por quais motivos? E, quais os diferenciais? Em 1980, Lynn interpretou como um conjunto de atos do governo que resultarão em impactos específicos. Por sua vez, em 1986, Peters definiu como a soma das atribuições dos governos que procedem de forma direta ou por delegação, e interferem na vida dos indivíduos.

Muller (2002) cita autores como Mény e Thoening para definir o que são políticas públicas, conceituando-as na forma de um programa de atuação do governo em determinado setor da sociedade ou espaço geográfico. Esta conceituação vai ao encontro da proposta pelo guia prático de análise de política pública do governo federal (Brasil, 2018), que destaca que “políticas públicas” podem ser compreendidas como um composto de programas e realizações do governo necessárias e suficientes, estruturadas e incorporadas com o objetivo de fornecer bens ou serviços aos cidadãos, com seu financiamento provindo do orçamento do governo ou via auxílios de espécie tributária, creditícia e financeira.

De acordo com Di Giovanni (2009), os intensos progressos nas sociedades ocidentais, após a Segunda Guerra Mundial, contribuíram para o surgimento da chamada “sociedade de

consumo de massas”,¹ ocasionando mudanças culturais, como a “revolução das expectativas”, em que algumas pessoas, grupos ou entidades passam a exigir, através de atos políticos, seus direitos e insuficiências através da atividade do Estado.

O procedimento para determinação das políticas públicas ocorre, contemporaneamente, através da relação entre sociedade e Estado e está mais perto da concepção teórica que resguarda o Estado relativamente autônomo, de modo que ele possua uma área de atividade característica, porém adaptável de acordo com influências internas e externas. Esta liberdade relativa constitui certas competências, que acabam por gerar contextos para a execução de propósitos de políticas públicas (Souza, 2006).

Assim, “política pública” é um conceito que ultrapassa a concepção da intervenção Estatal em um cenário social desequilibrado e configura-se como um modelo moderno de execução do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma profunda relação entre Estado e sociedade (Di Giovanni, 2009). É através dessa relação que se especificam as carências da população, assim como os modelos, os argumentos, os canais, as perspectivas e as características de ação do Estado.

No que se refere às ramificações das políticas públicas, elas dizem respeito às ações do Estado com relação às suas funções alocativa, estabilizadora, distributiva e redistributiva. As políticas sociais, por exemplo, se enquadram na função redistributiva e referem-se à capacidade do Estado em promover a redistribuição de renda, visando a criar ambientes sociais menos desiguais e solucionar problemas sociais, como a pobreza e exclusão social (Grynspan, 2010).

A política social pode ser definida como um conjunto de projetos e ações do Estado realizados para afirmar a oferta de bens e serviços e transferência de renda. Esta política possui como finalidade a proteção e promoção social, como um direito social, no combate às carências e ameaças que afligem o cotidiano dos indivíduos (Castro, 2012). Assim, políticas sociais referem-se às metas, projetos e ações essenciais à verificação, efetivação, utilização e proveito dos direitos sociais legitimados em uma determinada sociedade como implicados na condição de cidadania, constituindo uma relação de direitos e deveres por parte dos indivíduos e seu Estado (Teixeira, 1985).

Em meio a diferentes hipóteses que ponderam sobre a origem das políticas sociais, pode-se destacar o fomento da mobilização operária como uma forte motivação que originaria

¹ Dentre os progressos da sociedade daquele momento, Di Giovanni (2009) destaca: o processo de transição demográfica, com melhoria das condições de vida da população, elevando a expectativa de vida e declinando taxas de mortalidade; alta concentração da população nas cidades; forte generalização de novas tecnologias de conexões; mudanças e crescimento das redes de ensino; além de uma intensa transformação no estilo de vida das sociedades.

a propagação dos sistemas de proteção social. Deste modo, o crescimento das redes de proteção social parte tanto das reivindicações operárias, quanto dos efeitos que estas causam na conduta das esferas mais elevadas (Aureliano & Draibe, 1989).

No que diz respeito aos domínios do intermédio social por parte do Estado no Brasil, as autoras afirmam que houve uma ordem semelhante aos países capitalistas ocidentais, isto é, inicialmente, na organização de normas, leis e redes públicas de educação, seguido de intervenções estatais na saúde, previdência e auxílio social e, subsequente surgimento de programas e normatizações relativos à habitação popular.

A origem e o período de implantação da política social no Brasil estão associados a um cenário complexo de definição, visto que, ao longo da história já foram realizados diversos programas de assistência social, promovidos por diferentes órgãos públicos, dentre as três esferas da Federação, procurando confrontar, através de auxílios temporários ou emergenciais, as carências de parcela da sociedade brasileira. Exemplo disso foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), um órgão criado em 1942 pela então primeira-dama brasileira Darcy Vargas para prestar assistência às famílias de soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Em 1969, um decreto transformou a fundação em um órgão público destinado a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Entretanto, uma centralização despontou nos anos 1970, com o estabelecimento de secretarias de promoção social (Aureliano & Draibe, 1989).

Embora o Brasil não seja um país pobre, no que se refere à inexistência de recursos produtivos e dos resultados gerados pelos processos produtivos, ele é “um país com muitos pobres”, fruto da enorme disparidade na distribuição da renda e de oportunidades de inclusão econômica e social (Barros, Henriques & Mendonça, 2001). Entende-se pobreza como a insuficiência de acesso a uma qualidade mínima de vida, isto é, atender as necessidades mais básicas adequadas às diretrizes sociais estabelecidas em cada período da história.

Assim, em virtude da enorme pobreza e concentração de renda, as políticas sociais redistributivas têm um papel de extrema importância na promoção do estado de bem-estar social brasileiro, em especial, para a parcela da população que se encontra em situação de pobreza. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), a taxa de pobreza e de extrema pobreza no Brasil registraram, respectivamente, médias de 41% e 18% entre 1976 (ano em que as taxas começaram a ser calculadas) e 1993, ano que antecedeu ao lançamento do Plano Real. As taxas de pobreza e extrema pobreza só começaram a arrefecer a partir de 1994, com o lançamento do Plano Real (Ipeadata, 2016). Ou seja, o controle inflacionário, por si só, já foi responsável por reduzir as taxas de pobreza e extrema pobreza no Brasil em 8 e 5 pontos percentuais, respectivamente.

As sociedades modernas têm assumido compromissos em solucionar as necessidades da população em situação de pobreza. No Brasil, um dos modelos propostos no intento de suprimir as carências da sociedade foi o Programa de Garantia de Renda Mínima, no ano de 1991, pelo então, senador Eduardo Suplicy, que visava a criação de um imposto de renda negativo com o intuito de beneficiar a população em condição de vulnerabilidade social (Suplicy & Cury, 1994). A proposta deu vida ao “Programa Bolsa Família” (PBF), programa responsável por reduzir significativamente a extrema pobreza no Brasil. Assim, o enfrentamento à pobreza só ocorreu, de fato, com a adoção do PBF, por meio da Medida Provisória nº 132/2003, posteriormente, convertida na Lei nº 10.836/2004, somada aos resultados do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), proposto na Constituição Federal de 1988 e implementado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993 e Lei n. 9.720/1998).²

A pobreza, um problema estrutural histórico brasileiro, caiu significativamente a partir da década de 2000 – a pobreza, que marcava 35% da população, em 2001, chegou a 13,2%, em 2014, enquanto a pobreza extrema, que era de 15,2%, em 2001, chegou a 4,2% em 2014. Tais resultados se devem ao PBF e à política de valorização do salário mínimo, implementada em 2005, que garantia o ganho real ao salário mínimo, uma vez que as correções eram superiores à inflação (Welle, Furno & Bastos, 2022). Contudo, a pobreza voltou a subir em meados da década de 2010 (conforme comprovam os dados do IBGE), devido à crise econômica ocasionada pela crise política verificada no país a partir de 2014 – a recessão foi intensa em 2015-2016.

Em 2020, com os problemas econômicos enfrentados pelo país e o retorno de um conjunto de políticas de austeridade, a chegada da pandemia acarretou a paralisação de boa parte das atividades econômicas, resultando no aumento do número de demissões de trabalhadores, e piorou a situação da população que vivia em situação de vulnerabilidade (Neves, Oliveira & Pauli, 2020). As pessoas mais afetadas foram, justamente, aquelas com as mínimas condições de enfrentar as adversidades geradas pela crise, como o desemprego, a inflação, a escassez de produtos nos mercados, além de problemas de saúde e gastos com medicamentos, por exemplo (Neri, 2021). Os problemas só foram amenizados com a adoção de uma (nova) política redistributiva em caráter emergencial: o auxílio emergencial, criado por meio da Lei n. 13.982/2020, que permitiu o pagamento de R\$ 600,00 a trabalhadores que estivessem desempregados e não tinham condições de se manter. Embora tenha enfrentado resistência dos representantes do poder executivo – em especial, do então presidente Jair

² Destaca-se que, a redução da idade mínima para se acessar o benefício foi um fator relevante para um maior alcance dele, permitindo melhorar seus resultados no combate à pobreza – de 70 anos, em 1993, a idade mínima passou para 67 anos, em 1998 e 65 anos, em 2003. Para ver mais sobre as idades mínimas, ver: artigo 20 da Lei n. 8.742/1993; artigo 38 da Lei n. 9.720/1998; artigo 34 da Lei n. 10.741/2003.

Bolsonaro e seu Ministro de Economia Paulo Guedes, que queriam reduzir o valor pago às famílias –, sua implementação foi crucial para amenizar a situação da população mais vulnerável naquela conjuntura brasileira. Embora inicialmente o governo de Jair Bolsonaro tenha adotado uma narrativa contrária às políticas redistributivas, em 2021 ele alterou o nome do PBF para “Auxílio Brasil”, procurando dar ao programa a marca de seu governo.

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, cerca de 68,3 milhões de pessoas foram atendidas pelo Auxílio Emergencial, em 2020, resultando em um valor que superou os R\$ 293 bilhões. Ressalta-se que o auxílio emergencial foi responsável por reduzir a pobreza em 1,5% no ano de 2020. Contudo, em 2021, o número de beneficiários desta política foi reduzido em mais de 46% (apenas 36,4 milhões de pessoas continuaram recebendo o auxílio emergencial), com um valor total reduzido em mais de 81% (apenas R\$ 53,332 bilhões de reais).³ Esta decisão foi responsável pelo aumento de 5,7% da pobreza em 2021, conforme os dados disponibilizados pelo IBGE. Ademais, um relatório da Rede PENSSAN (2022) demonstrou que houve um aumento da fome e da insegurança alimentar e nutricional no Brasil neste período – segundo o relatório, “19,1 milhões de pessoas enfrentavam situação de fome, no final de 2020, sendo que este número subiu para 33,1 milhões, em 2022. Com a vacinação contra a Covid-19, iniciada em 2021, foi possível retomar as atividades produtivas. Com isso, a pobreza reduziu para 31,6%, em 2022.

Com a vitória de Lula para seu terceiro mandato nas eleições 2022, contra o, então, presidente, Bolsonaro, que concorria à reeleição, o Programa Bolsa Família foi retomado, em um formato diferente daquele existente nas gestões anteriores do Lula e do PT – o programa destina um valor maior que anteriormente, além de destinar valores adicionais quando a família tiver crianças e adolescentes, gestantes e lactantes (Arruda, 2023). A taxa de pobreza fechou o ano de 2023 em 27,5%, uma redução de 4,1%.

Em maio de 2023, três anos após o início da pandemia, a OMS declarou o fim da pandemia de Covid-19, em um momento em que a maioria dos países já tinha voltado a suas atividades normais e vacinado a maior parte de sua população (OMS, 2023). No caso do Brasil, a pressão do governo para que a população voltasse às atividades normais já ocorria mesmo antes de ocorrer a vacinação em massa – o então presidente Jair Bolsonaro chegou a comparar a Covid-19 com uma simples gripe. As atividades voltaram, parcialmente, ainda em 2021, logo após a maior parte da população ter tomado a primeira dose da vacina. Em 2022, as atividades voltaram ao normal em sua totalidade, após o governo decretar o fim da calamidade pública (Ministério da Saúde, 2022, 22 de abril).

³ Os programas sociais já existentes continuaram sendo executados, de maneira que coexistiram com o auxílio emergencial: Bolsa Família, Auxílio Brasil, BPC, dentre outros (Arruda, 2023).

No âmbito do governo estadual, também com o objetivo de conter as consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia, o governo do estado do Rio Grande do Sul instituiu, por meio da Lei nº 15.604/2021, “o auxílio emergencial de apoio à atividade econômica e de proteção social como medida excepcional de enfrentamento às consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia de Covid-19”, concedido à pessoas físicas e jurídicas dos ramos de alojamento (CNAE 55) ou alimentação (CNAE 56), com duas parcelas que variavam entre R\$ 400,00 e R\$ 1.000,00 (Rio Grande do Sul, 2021).

O governo municipal de Santa Maria também adotou uma política redistributiva, a fim de enfrentar a situação de extrema vulnerabilidade social causada pela pandemia, por meio da Lei nº 6569/2021, que instituiu o Programa Auxílio Inclusivo Municipal em Santa Maria, que será melhor detalhado na próxima seção.

2. O auxílio inclusivo municipal em Santa Maria-RS: uma política redistributiva local

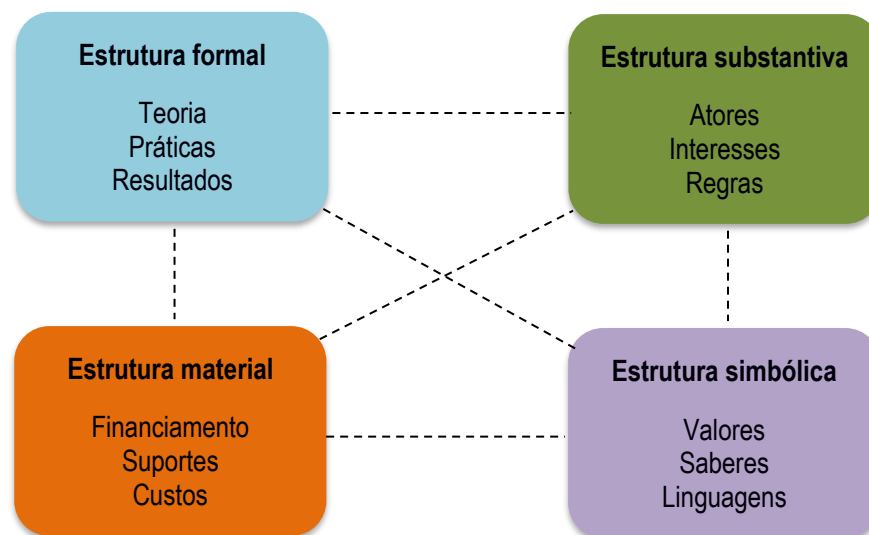
Localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul, o município de Santa Maria é um dos principais municípios do estado. Em 2021, Santa Maria era o quinto município mais populoso do estado – com uma população estimada em 285.159 pessoas – um PIB de R\$ 9,5 bilhões, um PIB per capita de R\$ 33.532,26, uma taxa de ocupação de 33% da mão-de-obra e uma média de 3,1 salários mínimos mensais por habitante. O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) do município foi de 0,77 em 2020 (IBGE, 2023; DEE, 2022). Embora Santa Maria seja reconhecida regionalmente como “cidade cultura”, em função da forte presença de estudantes e inúmeras instituições de ensino, principalmente de ensino superior – Santa Maria abriga, por exemplo, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – o município apresenta problemas socioeconômicos, como a incidência de pobreza (Vieira *et al.*, 2018).

Tendo esta realidade como pano de fundo, a chegada da pandemia ocasionou um choque em larga escala para a população brasileira, que foi afetada em diferentes níveis sociais, localidades e aspectos de suas vidas. Não foi diferente com a população santamariense, que entre os meses de março e abril de 2020, início da pandemia, registrou uma redução de 271% no saldo de empregos gerados (contratações menos demissões). Apenas a partir do mês de agosto o saldo de empregos formais voltou a ser positivo, enquanto, apenas em novembro de 2021 o estoque de emprego voltou a ser como em janeiro de 2020 (Cardoso & Becker, 2021).

De acordo com o (extinto) ministério da Cidadania,⁴ em 2021, quase 42 mil santamarienses foram elegíveis para acessar o auxílio emergencial, que contou com um repasse de R\$ 61 milhões. Contudo, ainda assim, os valores (aos quais se somaram, ainda, auxílio no âmbito estadual) foram insuficientes para solucionar a situação de vulnerabilidade social. Foi diante deste cenário que ocorreu a aprovação, em âmbito municipal, do Projeto de Lei nº 9301/2021, que deu origem à Lei nº 6569/2021, que instituiu o Programa Auxílio Inclusivo Municipal, e que veio somar às ações dos governos federal e estadual com o objetivo de amenizar os impactos sociais causados pela pandemia de Covid-19 em Santa Maria.

Assim, esta seção será dedicada a analisar esta política redistributiva local. Para tal, conforme anunciado na seção introdutória deste trabalho, esta análise se baseia na metodologia de análise de políticas públicas de Di Giovanni (2009), que tem como base quatro estruturas elementares – formal, material, substantiva e simbólica –, conforme apresentadas na Figura 1. A partir da metodologia de Di Giovanni (2009), neste artigo foi elaborada um quadro para análise do Auxílio Inclusivo Municipal (ver Figura 2).

Figura 1. Estruturas elementares das políticas públicas.



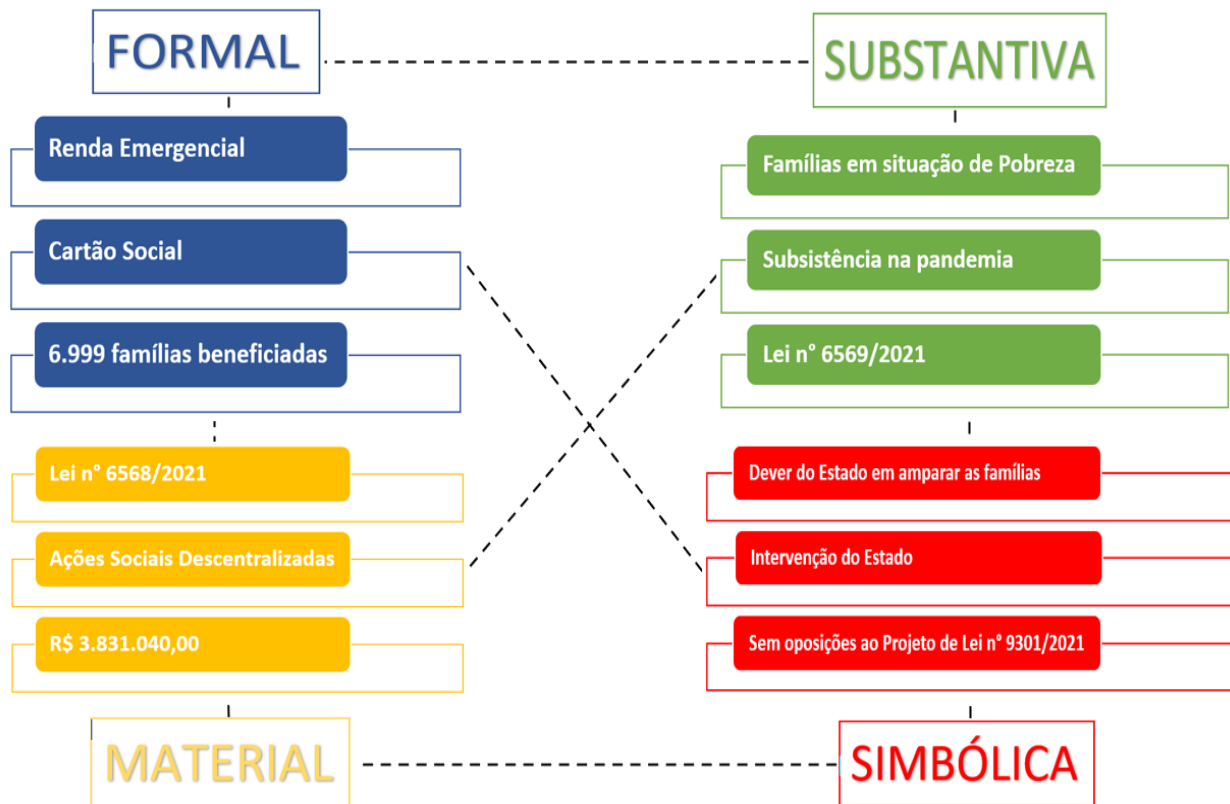
Fonte: Di Giovanni (2009, p.12).

De acordo com Di Giovanni (2009), a estrutura formal compreende os panoramas e componentes externos da mediação estatal, visto que determina as conexões inseparáveis entre *teoria*, uma coleção de *práticas* e uma coleção de *objetivos*. E, embora esta estrutura,

⁴ Com a reforma feita pelo novo governo em 2023, o Ministério da Cidadania passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

por si só, não desvende por completo os elementos que foram abrangidos na ação do Estado, aponta os efeitos de múltiplas interações que dão origem a uma configuração específica. O estudo da forma revela uma etapa necessária para entender melhor a realidade. A teoria é capaz de sintetizar um vasto repertório de dados a respeito de assuntos científicos, políticos, culturais e de princípios para a ação do Estado, assim como para a condição social que pretende envolver. No que diz respeito às práticas, estas exibem a essência prática da política, ou seja, o conjunto de providências e recursos escolhidos, para alcançar os devidos fins, ou seja, os resultados, que condizem aos efeitos de fato atingidos (Di Giovanni, 2009).

Figura 2. Estruturas elementares do Auxílio Inclusivo Municipal.



Fonte: Elaboração própria.

A principal “teoria” que rege a implementação da política pública do Auxílio Inclusivo Municipal é baseada no entendimento de que a pandemia de Covid-19 fragilizou econômica e socialmente parte das famílias, em especial aquelas que viviam em situação de pobreza, desemprego e informalidade, de maneira que afetou diretamente a renda destas famílias, tornando-se um elemento a mais nas situações de vulnerabilidade destas famílias (ver Figura 2). Ademais, o embasamento teórico deste tipo de política é o que justifica o papel

do Estado na promoção do bem-estar social, ou seja, o de política social (Aureliano & Draibe, 1989). Ainda que, através dos governos federal e estadual, foram disponibilizados o Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial de Apoio à Atividade Econômica e de Proteção Social, respectivamente, a Prefeitura Municipal de Santa Maria constatou que milhares de pessoas continuavam em situação social crítica no município.

A fundamentação do Auxílio Inclusivo Municipal concorda com o direito a um padrão de vida adequado, conforme está prescrito no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Deste modo, era necessário que houvesse a ação do poder público municipal, através de uma política de redistribuição de renda eficaz, para atender as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Destaca-se que nos primeiros meses da pandemia, quando todas as atividades foram paralisadas, 8.111 famílias santa-marienses encontravam-se em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme o CadÚnico – consideram-se em situação de pobreza as famílias com renda per capita de até R\$ 178,00 e de extrema pobreza as famílias com renda per capita de até R\$ 89,00 (Brasil). Portanto, era imprescindível que houvesse uma ação do poder público municipal para amparar estas famílias.

Após o reconhecimento do estado de emergência de saúde pública, por meio da Lei nº 6569/2021, os “objetivos” da política eram atender cidadãos santa-marienses “em condições de pobreza e de extrema pobreza, assim definidos pelo Cadastro Único do governo federal”. O auxílio, ainda que tenha sido provisório, pode contribuir para amenizar a situação social crítica vivenciada pelas famílias carentes naquele momento, além de estimular a economia do município, que foi aquecida através da circulação de dinheiro, o que contribuiu para aquecer o comércio local no momento pandêmico.

O elemento “práticas”, da estrutura formal definida por Di Giovanni (2009), pode ser estabelecido através de quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas para concretizar a teoria. O Auxílio Inclusivo Municipal foi concedido às famílias participantes do programa social do município, inscritas no CadÚnico, pelo prazo de dois meses, novembro e dezembro de 2021, com o pagamento de R\$ 200,00 por mês, correspondendo a uma parcela por família e designada ao responsável familiar (prioritariamente do sexo feminino), seguindo uma dinâmica já utilizada pelo governo federal.

O benefício foi creditado por meio de cartão magnético e a operacionalização do pagamento ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social. Os serviços de administração, gestão de sistemas, disponibilidade de rede de estabelecimentos e fornecimento de cartão aos beneficiários ficaram sob a responsabilidade da empresa “Le Card”, da cidade de São Paulo, que venceu a licitação realizada por meio de pregão eletrônico. Além da concessão do crédito via cartão magnético, a Prefeitura Municipal de Santa Maria concedeu às famílias um cartão com 16 créditos de vale-transporte da Associação dos Transportadores Urbanos de Passageiros de Santa Maria (ATU). Para a entrega dos cartões, foram realizadas ações descentralizadas, pela Secretaria de Desenvolvimento Social, nas diferentes regiões de Santa Maria, com datas que foram divulgadas no site da prefeitura, sendo dividido um dia da semana para cada região.

Além das mobilizações em diversos pontos da cidade, os cartões também estiveram à disposição para retirada na sede da Secretaria de Desenvolvimento Social. Também, foram realizados contatos telefônicos com as pessoas que ainda não haviam retirado o cartão. No caso dos contatos telefônicos malsucedidos, a Prefeitura buscou como alternativa – quando disponível – a mobilização da equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social para o deslocamento até a casa das famílias beneficiadas para informar ao responsável familiar a respeito da disponibilidade do benefício, via cartão magnético a ser retirado na sede da pasta.

Como resultados desta política, foram, efetivamente, beneficiadas 6.999 famílias em situação de pobreza e extrema pobreza através do valor depositado no “cartão social”. O valor total por família foi de R\$ 400,00, dividido nos meses de novembro e dezembro de 2021, em parcelas de R\$ 200,00 ao mês, além dos 16 créditos de vale-transporte por família participante do programa. As famílias deveriam fazer o uso do benefício para a compra de itens de alimentação, higiene, limpeza e gás de cozinha, em 68 estabelecimentos credenciados para a utilização do cartão magnético, nas diferentes regiões do município.

Ressalta-se que o objetivo da política foi parcialmente atendido, uma vez que, das 8.111 famílias cadastradas no CadÚnico, e que se enquadravam nas regras definidas pela Prefeitura para receber o Auxílio Inclusivo Municipal, apenas 6.999 representantes por família foram localizados e retiraram o cartão magnético para a utilização do auxílio. E, embora tenham sido realizadas ações sociais descentralizadas nas diferentes regiões do município, com divulgação nas mídias sociais da prefeitura (site, *Facebook* e *Instagram*) e nos meios de comunicação (telefone, rádio, televisão, jornal), 1.112 (14%) das famílias não foram localizadas para a disponibilização do benefício.

Em relação aos cartões não entregues, a Secretaria de Desenvolvimento Social aponta que as pessoas em condição social crítica possuem hábitos comuns, como a troca frequente de números de celular e mudança de endereço, o que pode ter dificultado o contato com os beneficiários do programa. O valor dos créditos não utilizados retornou ao município

e foi aplicado à compra de cestas básicas para distribuição nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, também, parte do crédito foi realocado para o Programa Emergencial de Auxílio aos Pequenos Agricultores, devido à estiagem e a quebra da produção, que também afetou a população local.

O gasto total do programa foi de R\$ 3.831.040,00, sendo que R\$ 3.000.000,00 foram disponibilizados pela Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria e os restantes R\$ 831.040,00 foram destinados pela Prefeitura Municipal. O montante total do crédito suplementado para o benefício social foi proveniente de despesas municipais dos poderes Legislativo e Executivo. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Maria, o Auxílio Inclusivo Municipal provocou um alívio imediato na vulnerabilidade vivenciada pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza naquele momento, garantindo o acesso à alimentação e itens básicos de sobrevivência.

No que se refere à estrutura substantiva, Di Giovanni (2009) destaca que, uma vez que políticas públicas são atribuições do governo para a sociedade, são realizadas através de ações sociais, na qual os *atores* exercem seus papéis com base em seus *interesses*, e suas ações são moderadas por um complexo de *regras*. Os atores são entendidos como indivíduos, associações ou entidades que atuam, ativamente ou por intermédio, na elaboração, efetivação e nos desfechos de uma política pública.

Os principais “atores” das ações do Auxílio Inclusivo Municipal foram as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, pelos quais podemos atribuir interesses de sobrevivência, ou de manutenção da vida, garantia de um mínimo de bem-estar que, neste caso, se refere à busca de alternativas para subsistência em meio a pandemia de Covid-19. Contudo, outros atores (secundários) devem ser destacados nesta ação: a Prefeitura Municipal de Santa Maria, por meio da Secretaria de Município de Desenvolvimento Social, o Poder Legislativo municipal – a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria e os servidores da prefeitura que participaram ativamente do exercício do Auxílio Inclusivo Municipal.

De maneira mais direta, pode-se destacar os agentes que exerceram pareceres sobre o Projeto de Lei Nº 9301/2021, durante a tramitação do mesmo, até a instituição da Lei Nº 6569/2021. São eles: a Assessoria Técnica Legislativa, na análise do Projeto de Lei Nº 9301/2021; a Comissão de Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar, através da apuração da admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e legalidade do projeto; a Comissão de Orçamento e Finanças e Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, responsável por analisar a razoabilidade quanto a adequação orçamentária e financeira e analisar e emitir parecer sobre políticas de combate às causas da pobreza; a Procuradoria Jurídica Legislativa, na análise jurídica e de impedimentos ao trâmite da proposição legislativa.

A empresa Le Card, vencedora do pregão eletrônico para fornecimento de cartões magnéticos de vale-alimentação, responsável pelos serviços de administração e gerenciamento deles, também é considerada um ator dentro desta política. Seus interesses são de ordem econômica, da lógica de acumulação de capital.

As “regras” da política são caracterizadas pela legislação, diretrizes, culturas, princípios morais e de ética, linguagens, hábitos, que produzem linhas de conduta seguidas pelos atores (Di Giovanni, 2009). No caso do Auxílio Inclusivo Municipal, pode-se destacar as regras para a participação das famílias no programa, tais como: estarem inscritas no CadÚnico, com seu grupo familiar ativo e atualizado até 24 meses, de acordo com a relação emitida pelo Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), do dia 30 de setembro de 2021; encontrarem-se em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda de até R\$ 178,00 per capita, conforme critério definido pelo CadÚnico; e residirem no município de Santa Maria. Pode-se destacar, ainda, que o auxílio deveria ser utilizado para comprar alimentos, materiais de higiene, limpeza e gás, sendo proibida a aquisição de outras mercadorias com o saldo. Caso a família não cumprisse com as condições de utilização do benefício, seria desligada do programa. E, caso o estabelecimento comercial descumprisse com as determinações, ficaria sujeito a sanções em unidade fiscais monetárias e os valores provenientes destas multas seriam convertidos às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza, através de atividades sociais.

Ainda, pode-se destacar a Lei nº 6568/2021, que autorizou a abertura de crédito suplementar no orçamento público municipal, que será tratado a seguir na estrutura material, no elemento financiamento. E outra regra se refere ao processo licitatório utilizado pelo município na contratação da instituição responsável pelo serviço de administração do cartão magnético de vale-alimentação.

Os “interesses” se caracterizam pelos propósitos determinados por cada um dos atores, os quais podem ser perceptíveis ou estarem subjacentes na política pública a qual se referem. Os interesses podem ser divididos conforme a lógica predominante da respectiva ordem estruturante: ordem econômica, ordem política e ordem de reprodução social. Assim, podem ser identificados interesses econômicos, políticos e sociais, os quais possuem as finalidades de, respectivamente, acumulação de capital, aumento de poder político e expansão do bem-estar social (ver Figura 3) (Di Giovanni, 2009).

Figura 3. Políticas públicas: ordens de interesses e lógicas diferenciais.

Fonte: Di Giovanni (2009, p.15).

17

No caso do auxílio de Santa Maria, pode-se destacar os interesses de ordem política, econômica e social. Neste caso, a intenção declarada pelo poder público municipal foi de amparar as famílias em situação social crítica no momento de pandemia e, ao mesmo tempo, movimentar a economia local através da circulação do dinheiro advindo do benefício, auxiliando, inclusive, as empresas de pequeno porte que buscavam resistir à crise econômica. Mas, pode-se citar os interesses políticos não declarados nesta política, pelo alinhamento (ou aceitação) com as propostas de uma política redistributivas, tanto dos atores do poder legislativo e executivo, pela votação em favor do auxílio e pela implementação da política. As regras da estrutura elementar substantiva, no âmbito do poder público, são referentes ao Projeto de Lei nº 9301/2021, que após tramitação legal, resultou na Lei nº 6569/2021, de 08 de outubro de 2021, instituindo o Auxílio Inclusivo Municipal.

De acordo com Di Giovanni, a estrutura material da política pública é o que garante a sua materialização, por permitir os aspectos econômicas da mesma. “Nesse sentido, os elementos que a compõem dizem respeito à sua exequibilidade e sustentação material: *financiamento, custos e suportes*” Di Giovanni (2009, p. 17, *itálicos nossos*). A dimensão, as conjunturas e as normas do “financiamento” (responsável por garantir os “custos” da política), expõem tanto as relações da política pública com o mercado, unindo a área de políticas com a área econômica, quanto da conexão entre o governo e o mercado, de modo a expressar ideologias correntes e a posição da política pública nos compromissos do governo.

Através do primeiro caso descrito pelo autor, é possível realizar o vínculo da política do Auxílio Inclusivo Municipal com o cenário econômico de crise provocada pelo novo coronavírus. Desta forma, a política é vista como uma medida social e econômica eficaz e eficiente para amparar financeiramente as pessoas em vulnerabilidade, garantindo o aumento de sua restrição orçamentária em sua cesta de consumo.

No segundo caso descrito pelo autor, é possível perceber a importância do Estado, através da mobilização da esfera pública para promover a segurança e manter a dignidade das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no combate à fome e ao desemprego ocasionados pela pandemia. A Secretaria de Desenvolvimento Social ficou responsável por operacionalizar o pagamento do benefício, conforme descreve o artigo 10 da Lei nº 6569/2021 do Município de Santa Maria.

Com esse propósito, foi autorizado a abertura de crédito suplementar no orçamento municipal no valor de R\$ 3.831.040,00, por meio da Lei nº 6568/2021, a fim de custear o programa, garantindo as circunstâncias de exequibilidade da ação pública e funcionam como indicativo do gerenciamento e aptidão operacional da máquina pública, além de atuarem como registros de eficácia das “regras” estipuladas na estrutura substantiva (Di Giovanni, 2009). Das despesas mencionadas, R\$ 551.040,00 foram alocadas em serviço para distribuição gratuita, isto é, foram aplicados na concessão de 16 vales-transportes por família beneficiada no programa.

O valor de R\$ 3.280.000,00 é relativo ao pagamento do Auxílio Inclusivo Municipal, que saíram da pasta da Secretaria de Desenvolvimento Social, para a empresa Le Card, a qual realizou o processo de administração do cartão social, creditando o valor para os santa-marienses envolvidos no programa. Portanto, como explicado anteriormente, a forma de financiamento da política redistributiva foi através de uma realocação de recursos à disposição da Câmara Municipal de Vereadores e da Prefeitura Municipal de Santa Maria, que contribuíram com R\$ 3.000.000,00 e R\$ 831.040,00 respectivamente.

Por fim, o “suporte” é um elemento essencial na estrutura material, por referir-se às correlações da política com outras ações, que podem ser resolvidas no próprio núcleo da política, assim como por meio de fontes externas, através de políticas semelhantes. No caso do Auxílio Inclusivo Municipal, o suporte são as ações descentralizadas nas diferentes regiões do município (região leste, região oeste, região sul, região norte, região central e interior) para a entrega dos cartões sociais, as quais contaram também com postos de vacinação contra a Covid-19, de modo que os beneficiados do programa, além de retirarem seu cartão, também tiveram a oportunidade de aumentar a proteção contra a doença. Outros suportes identificados na política foram: a concessão dos 16 vales-transportes por família beneficiada no programa e a atuação dos agentes públicos que foram em busca das famílias em suas casas. Outro

suporte fundamental para a execução da política foi a dinâmica do contrato realizado para o processo de licitação, via pregão eletrônico nº 123/2021, no dia 08/11/2021, no qual, o município de Santa Maria contratou a empresa Le Card para a execução do projeto.

Por fim, a estrutura simbólica destaca associações entre a cultura e o trabalho científico desenvolvido no campo das políticas públicas. Ela é composta pelos *valores, saberes e linguagens* da política pública, elementos que indicam os níveis de particularidades ou generalização, segregação ou união de determinada arena política (Di Giovanni, 2009).

Os “valores” são as convicções e princípios nos fundamentos científicos, quanto em sua efetiva realização, enquanto os saberes são as experiências desenvolvidas na prática. Para expressar esses valores e saberes, faz-se necessário o uso de “linguagens”, que são os meios de comunicação adequados que criam as conexões entre os múltiplos agentes envolvidos em uma política. Valores podem ser entendidos como posicionamentos de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos na sociedade a respeito de determinado assunto, pelo qual o considera como uma verdade (Di Giovanni, 2009). Estes valores, muitas vezes são colocados a teste em frente a pesquisas empíricas, os saberes, os quais confirmam o posicionamento do indivíduo, ou acabam por desmentir aquilo que era considerado como uma verdade. Por fim, a forma como é feita esta comunicação é entendida por linguagens.

No caso do Auxílio Inclusivo Municipal, os valores que sustentaram a criação do benefício são aqueles que propagam a necessidade de atuação do Estado para amparar as pessoas em estado social crítico. E foi essencialmente durante a pandemia de Covid-19, em estado de emergência de saúde pública, que se fez necessária a presença do Estado. Naquele momento, e frente a gravidade da situação de calamidade pública provocada pela pandemia, nem mesmo aqueles políticos que comungavam valores contrários à atuação do Estado na implementação de políticas redistributivas tiveram posicionamentos contrários a ela.

Pode-se ressaltar que o próprio governo federal do momento, na figura do então presidente Jair Bolsonaro – considerado um governo de extrema direita que propagava crenças do Estado mínimo e a favor de reformas que afetariam diretamente a assistência social –, diante do estado de emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência da pandemia e de pressão popular, fortalecida pela pressão de políticos alinhados à valores progressistas, atuou de maneira contrária a seus valores. E um dos saberes deste momento é que, por mais que o governo federal fosse aderente aos valores liberais, naquele momento, era inevitável a intervenção do Estado para amparar as carências da população por causa do risco de haver uma convulsão popular em virtude da gravidade da situação social.

O projeto 6569/2021 que deu origem ao auxílio emergencial em Santa Maria surgiu após a apresentação do projeto nº 04/2021, que sugeriu o “Programa Municipal de Renda

Básica de Cidadania no Município de Santa Maria”, pela vereadora Marina Callegaro. Após algumas adequações no projeto, o próprio chefe do Executivo municipal, prefeito Jorge Pozzobom colocou em tramitação na Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria o Projeto de Lei nº 9301/2021, o qual aprovado, originou a Lei nº 6569/21, em 8 de outubro de 2021, instituindo o Programa Auxílio Inclusivo Municipal. Destaca-se que a vereadora Marina Callegaro é do Partido dos Trabalhadores (PT), um partido que defende as políticas redistributivas (o próprio Programa Bolsa Família foi uma política do PT), enquanto o prefeito Jorge Pozzobom pertence ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), um partido que, embora também tenha tido ações de políticas redistributivas (durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo), não tem este como um dos seus marcos. Ademais, pode-se destacar que esta política redistributiva reuniu diferentes perfis de políticos locais em favor do auxílio, seja declarando-se abertamente em favor dele, seja calando-se, mas votando favorável a ele.

Assim como ocorreu com o governo federal, também em Santa Maria existem legisladores que comungam dos valores liberais (contrários à adoção de uma atuação mais contundente do Estado). Porém, dada a gravidade do momento pandêmico, não houve manifestações de oposição ao Projeto de Lei nº 9301/2021, que propôs a instituição do Auxílio Inclusivo Municipal no município, em nenhum dos processos de tramitação da matéria, que por fim gerou a Lei nº 6569/2021. Desta forma, o próprio silêncio daqueles que, em valores se posicionam contra estas políticas, pode ser interpretado como uma forma de linguagem específica, ainda que de concordância forçada. E com as insuficiências dos auxílios federal e estadual, naquele momento para Santa Maria, os “saberes” verificados pelo poder público municipal conduziram à criação da política social de redistribuição de renda no município.

20

Conclusão

Ao analisar o Auxílio Inclusivo Municipal de Santa Maria, o presente estudo mostrou a implementação desta política como ferramenta para enfrentar a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias em situação de pobreza no município de Santa Maria, durante o ano de 2021, período da pandemia de Covid-19.

Como resultados da análise, evidenciou-se que a política apresentou uma taxa efetiva de 86,29% do público-alvo atendido. De modo que, das 8.111 famílias classificadas na faixa de pobreza e extrema pobreza pelo CadÚnico e qualificadas para receber o benefício social, efetivamente observou-se que foram atendidas 6.999 famílias.

Em relação à parcela da população que foi designada para receber o benefício social e não obteve sucesso, sugere-se a adoção de ações que visem a atualização frequente dos

dados dos usuários, como número de telefone e endereço, para uma maior efetividade de contato em políticas futuras.

Deste modo, a pesquisa concluiu que a política social do Auxílio Inclusivo Municipal, ademais de contribuir para amparar as famílias que vivem em situação social crítica na cidade, proporcionando segurança alimentar, de higiene e o acesso a gás de cozinha e vales-transportes para as famílias beneficiadas pelo programa, no período pandêmico, nos meses de novembro e dezembro de 2021, também contribuiu para a demonstrar a importância do papel do Estado para desenvolver políticas que possam enfrentar situações de calamidade e amparar aqueles que mais necessitam. Ademais, é válido destacar que a iniciativa do poder público municipal, além de amparar a população em estado de vulnerabilidade, com a concessão do benefício, movimentou a economia local da cidade, ao passo que os créditos dos cartões magnéticos foram gastos em estabelecimentos da cidade credenciados para aceitar o Auxílio Inclusivo Municipal.

Salienta-se, entretanto, que o Auxílio Inclusivo Municipal foi uma política social temporária no município de Santa Maria, nos meses de novembro e dezembro de 2021, que poderia ter sido estendido por mais tempo. Contudo, sua implementação demonstrou a possibilidade e capacidade do poder público municipal de atentar para as necessidades da população local. Destaca-se que se faz necessário, a criação de ferramentas públicas em âmbito local eficazes para a manutenção e efetivação de políticas públicas de longo prazo que visem amparar as pessoas em situação social crítica. Além disso, destaca-se que, embora a pandemia tenha ocasionado piora nas condições de vida da população, o município já contava com uma situação de pobreza anterior a ela, o que exige uma atuação contínua do poder público municipal no enfrentamento ao problema. Assim, é importante que o poder público municipal dê continuidade a este tipo de política que, somada a outras políticas sociais (habitacional, saneamento, educação, saúde etc.) e políticas para geração de emprego, podem garantir a redução da pobreza e da vulnerabilidade social do município, garantindo o consumo local, que gera emprego e renda para outras pessoas.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa se limitou a analisar a política social do Auxílio Inclusivo Municipal, através da metodologia de análise de Di Giovanni (2009) e, embora tenha obtido resultado satisfatório para o entendimento da importância e alcance desta política, para conclusões gerais com potencial de uso e aplicação maiores, é necessário que mais estudos sobre o tema sejam realizados. O estudo foi realizado durante a implementação da política, por isso não foi possível avaliar os resultados efetivos dessa política emergencial – um aspecto importante a ser avaliado. Assim, sugere-se pesquisa futura que possa analisar os resultados dessa política.

Fica evidente a importância dos programas de redistribuição de renda para a redução da pobreza. Especialmente, no que se refere ao período da pandemia, momento de grande instabilidade econômica, incertezas e alto risco de contaminação e morte pelo contágio do vírus, a política redistributiva ganhou papel ainda mais importante, pois, para além de garantir a sobrevivência pela possibilidade de acesso aos bens essenciais à vida, permitia às pessoas manterem-se em isolamento social, medida necessária para evitar a propagação do vírus, as políticas redistributivas realizadas no âmbito dos governos estaduais e municipais – como é o caso do Auxílio Inclusivo Municipal de Santa Maria – tiveram fundamental importância para garantir a sobrevivência desta parcela da população brasileira.

Referências

Arruda, P. L. de (2023). Transferência de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecedentes. [Série Proteção Social, Policy Brief, n. 2], Fundo das Nações Unidas para a Infância no Brasil (UNICEF). https://www.unicef.org/brazil/media/27156/file/policy-brief-2_unicef-brasil.pdf

Aureliano, L., & Draibe, S. (1989). Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/items/14012861-f6f0-485a-b5e8-949a5beefdc>

Barros, R. P., Henriques, R., & Mendonça, R. (2001). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. [Texto para Discussão, n. 800], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf

Bortoli, G. S. (2022). O enfrentamento à pobreza através de uma política redistributiva em Santa Maria-RS: uma análise do Auxílio Inclusivo Municipal. (Monografia, Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal de Santa Maria. https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/27126/Bortoli_Guilherme_Schneider_2022_TCC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Casa Civil da Presidência da República et al. (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post* (Vol. 2). <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>

Cardoso, M. N., & Becker, K. L. (2021). O mercado de trabalho formal em Santa Maria no ano de 2020 e as diferenças metodológicas entre o CAGED e o novo CAGED. [Análise de Conjuntura, n. 19], Observatório Socioeconômico da Covid-19, Universidade Federal de Santa Maria. <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2021/04/Ana%CC%81lise-de-Conjuntura-19.pdf>

Castro, J. A. (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21 (n. spe.), 1011–1042. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182012000400012>

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

Di Giovanni, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa* (82), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp. https://nepp.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/57/2024/10/CadPesq_82.pdf

Grynspan, R. (2010). Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional. In M. F. P. Coelho, L. M. de S. Tapajós, & M. Rodrigues (Orgs.), *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão* (pp. 27-48). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); UNESCO.

Ministério da Saúde (2020, 26 de fevereiro). Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>

Ministério da Saúde (2022, 22 de abril). Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19>

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana.

Neri, M. (2021). *Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia*. Sumário executivo. FGV Social. <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>

Neves, E. F., Oliveira, S. V., & Pauli, R. I. P. (2020). As medidas governamentais de enfrentamento ao desemprego no Brasil em razão da Covid-19. [Texto para Discussão, n. 11], Observatório Socioeconômico da Covid-19, Universidade Federal de Santa Maria. <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/07/Textos-para-Discussao-11-Medidas-de-Enfrentamento-ao-Desemprego.pdf>

Organização Mundial da Saúde (OMS). (2023). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing. <https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing>

Organização das Nações Unidas (ONU) (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2020). ILO Monitor: Covid-19 and the world of work (2d ed.). Updated estimates and analysis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) (2022). 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil [relatório final]. Rede PENSSAN. <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>

Santa Maria. Secretaria de Município de Desenvolvimento Social (2021). Auxílio Inclusivo Municipal. <http://www.santamaria.rs.gov.br/smasc/?secao=auxilio>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

Suplicy, E. M., & Cury, S. (1994). A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, 14(1), 101–119.
<https://centrodeeconomiacpolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1272/1257>

Teixeira, S. M. F. (1985). Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*, 1(4), 400–417.
<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x1985000400002>.

Vieira, C. A., Moraes, D. A., Puchale, C. L., Uberti, B., Oliveira, S. V., & Marin, S. R. (2018). Pobreza multidimensional: um estudo de caso das privações básicas na região nordeste de Santa Maria/RS. *Economia e Desenvolvimento*, 30, e3.
<http://dx.doi.org/10.5902/1414650934253>

Werneck, G. L., & Carvalho, M. S. (2020). A pandemia de Covid-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(5), 1–4.
<https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>

Welle, A., Furno, J., & Bastos, P. P. Z. (2022). O poder de compra do salário mínimo: dos governos Lula a Bolsonaro. [Nota do CECON, n. 18], Centro de Conjuntura do Instituto de Economia da UNICAMP. <https://www.eco.unicamp.br/noticias/o-poder-de-compra-do-salario-minimo-dos-governos-lula-a-bolsonaro-nota-do-cecon-n-18>

Legislação

Câmara Municipal de Santa Maria. Prefeitura Municipal. Projeto de Lei nº 9301/2021.

Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei nº 6568, de 08 de outubro de 2021. Autoriza abertura de crédito suplementar no orçamento no valor de R\$ 3.831.040,00 (três milhões oitocentos e trinta e um mil e quarenta reais).

Lei nº 6569, de 08 de outubro de 2021. Institui o Programa Auxílio Inclusivo Municipal, no âmbito do Município de Santa Maria, com o objetivo de amenizar os impactos sociais causados pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), e dá outras providências. Santa Maria: Prefeitura Municipal, 2021.

Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei Nº 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 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.

Lei nº 15.604, de 12 de abril de 2021. Institui o auxílio emergencial de apoio à atividade econômica e de proteção social, bem como estabelece medidas excepcionais de enfrentamento às consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia de Covid-19.

Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Bases de dados

Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (2022). Santa Maria em dados: aspectos gerais. <https://santamariaemdados.com.br/1-aspectos-gerais/>

Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Benefícios ao cidadão: Auxílio Emergencial. <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2018>

Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul. PIB municipal [Série Histórica]. <https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202312/15103758-pib-municipios-rs-2021-serie-historica-1.xlsx>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021). IBGE Cidades - Santa Maria. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas>

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada - IPEADATA. Pobreza - taxa de pobreza (P0) e Pobreza - taxa de extrema pobreza (P0). <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

Ministério da Saúde. Painel Coronavírus 2022. Secretaria de Vigilância em Saúde. <https://covid.saude.gov.br/>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). IDHM Municípios 2010. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>

Recebido em 08 de novembro de 2024.

Aprovado em 12 de dezembro de 2024.