

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE: A ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA
EMPRESA CIDADÃ DE NITERÓI COMO AÇÃO ECONÔMICA LOCAL**

GIORDANO BRUNO ANTONIAZZI RONCONI
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

GIOVANNA TESTA VICTER
PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI

POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE: A ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA EMPRESA CIDADÃ DE NITERÓI COMO AÇÃO ECONÔMICA LOCAL

1. Introdução: A Crise Econômica do COVID-19 para as Empresas de Niterói

No começo de 2020, Niterói possuía mais de 145 mil empregos formais, sendo que 90 mil compõem o setor de serviços e cerca de 34 mil pertencem ao setor de comércio, 62% e 23% dos empregos, respectivamente (CAGED, 2020). Esses dois setores representam significativamente o município, com mais de 25 mil empreendimentos no total. São empresas que possuem atividades fortemente conectadas com a rotina do niteroiense e com uma queda de demanda local sofrem direta e imediatamente.

Após uma reunião de conscientização da pandemia do novo coronavírus pelo Ministério da Saúde durante a Frente Nacional dos Prefeitos (12 de março), foi criado em Niterói um gabinete de crise (14 de março) especificamente para enfrentar o espraiamento da doença. Durante esse momento de organização interna, eram iniciados os estudos sobre as ações e posicionamento do governo federal frente ao início da crise. Cabe destacar que era a semana em que se iniciava a crise financeira na bolsa de valores (tendo uma queda de 37% no final de março), provocando uma ação inicial do Banco Central em injetar liquidez na economia¹, que poderia chegar na forma de crédito para as pequenas empresas.

O primeiro decreto de isolamento social, publicado no dia 16 de março, provocou uma redução da circulação local, com alta adesão da população ao distanciamento. No entanto, a partir do dia 22 de março, iniciou-se o fechamento de atividades consideradas não essenciais. Essa rápida tomada de decisão pelo isolamento mais efetivo se deve principalmente à notícia da primeira morte de COVID-19 (17 de março) em Niterói e que a possibilidade de um rápido colapso socioeconômico no município era alta, devido à presença de um grande segmento populacional de alto risco².

Havia uma grande preocupação, tanto por parte dos trabalhadores e empresários, quanto por parte da própria prefeitura, em garantir a manutenção do trabalho, para evitar um colapso econômico e fiscal. Já se percebia na primeira semana de isolamento social na cidade que políticas públicas robustas seriam necessárias para ajudar a economia local. Com a queda de demanda, esses pequenos estabelecimentos demitiriam em massa caso não intervisse algum apoio financeiro para sobreviverem à crise.

Ainda nessa semana inicial, foi anunciada a Medida Provisória 927 facilitando a flexibilização das leis trabalhistas, abrindo a possibilidade para suspensão dos contratos de trabalho. Estes acontecimentos deixaram algumas premissas claras aos gestores locais: 1) não haveria ajuda concreta e/ou imediata do governo federal; 2) a falta de diretrizes e comunicação claras do ente federal demandaria uma ação planejada a nível local; 3) todas as áreas (saúde, segurança pública, social e econômica) deveriam ser completamente envolvidas no planejamento local de enfrentamento da crise, sendo descartada a possibilidade de setorizar a um segmento da população.

Este trabalho procura exemplificar tais ações feitas em Niterói por meio da análise e avaliação da implementação do Programa Empresa Cidadã, uma das ações emergenciais na economia local. O artigo está dividido em um detalhamento do desenho do programa, seguido

à uma estruturação conceitual para visualizar melhor sua implementação. Em seguida, duas seções dão destaque a dois aspectos fundamentais para a eficácia do programa: a digitalização completa do serviço e as ações de comunicação por parte da prefeitura. Por fim, reserva-se uma seção para a avaliação dos resultados imediatos do programa e como estes influenciaram em sua expansão e melhoria.

2. Desenhando o Programa Empresa Cidadã

Inicialmente, era necessário aos gestores visualizar se uma significativa proporção de empresas e trabalhadores estavam contemplados nas atividades econômicas mais afetadas pela crise. Ficava claro, a partir dos dados disponíveis pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (2020), conforme destaca a tabela abaixo, que seria necessário proteger os trabalhadores que recebem menos de três salários mínimos, visto que estes representavam uma porcentagem significativa da composição laboral no município. Definia-se assim o público-alvo prioritário a receber um subsídio da prefeitura: as atividades proibidas com até 19 funcionários que recebem até 3 salários mínimos.

Tabela 1: As 10 Principais Atividades Proibidas de Atuar em Niterói com Maior Número de Empregados dentro do Público-Alvo

| CLASSE CNAE | ESTABELECEMENTOS | | | EMPREGADOS QUE RECEBEM ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS | | |
|--|---------------------|-----------------------|--------------|---|-----------------------|---------------|
| | de 1 a 9 empregados | de 10 a 19 empregados | TOTAL | de 1 a 9 empregados | de 10 a 19 empregados | TOTAL |
| Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas | 554 | 181 | 735 | 2.205 | 1.629 | 3.834 |
| Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios | 437 | 63 | 500 | 1.432 | 567 | 1.999 |
| Atividades de atenção ambulatorial executadas por médicos e odontólogos | 835 | 9 | 844 | 1.264 | 81 | 1.345 |
| Comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente | 307 | 27 | 334 | 888 | 243 | 1.131 |
| Cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza | 217 | 21 | 238 | 657 | 189 | 846 |
| Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção | 192 | 23 | 215 | 634 | 207 | 841 |
| Atividades de contabilidade, consultoria e auditoria contábil e tributária | 198 | 23 | 221 | 544 | 207 | 751 |
| Comércio varejista de calçados e artigos de viagem | 101 | 26 | 127 | 451 | 234 | 685 |
| Comércio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificados anteriormente | 121 | 10 | 131 | 407 | 90 | 497 |
| Comércio varejista especializado de móveis, colchoaria e artigos de iluminação | 115 | 8 | 123 | 369 | 72 | 441 |
| TOTAL DAS 210 ATIVIDADES PROIBIDAS | 6.512 | 920 | 7.432 | 17.812 | 8.280 | 26.092 |

Fonte: CAGED, 2020

A tabela anterior também indica que há uma convergência entre o número de

trabalhadores e a quantidade de estabelecimentos de cada atividade, devido à predominância do setor de serviços no município. Ou seja, ao ajudar estes trabalhadores, ajudava-se também as principais atividades econômicas no município. Por fim, avaliando os números gerais, conforme tabela abaixo, ficava clara a importância do segmento que possuía até 19 empregados recebendo até três salários mínimos: em termos de estabelecimentos, representavam uma significativa parcela de atividades; em termos de empregados, englobava mais de 26 mil pessoas.

Tabela 2 – Público-Alvo do Programa Empresa Cidadã

| Atividades | ESTABELECEMENTOS | | EMPREGADOS | |
|-------------------------|------------------|---------------------|------------|---------------------|
| | NUMEROS | % ATÉ 19 EMP. (3SM) | NUMEROS | % ATÉ 19 EMP. (3SM) |
| PROIBIDAS | 7.432 | 66% | 26.092 | 62% |
| PERMITIDAS | 3.890 | 34% | 15.705 | 38% |
| TOTAL ATÉ 19 EMP. (3SM) | 11.322 | | 41.797 | |

Fonte: CAGED, 2020

Dessa forma, se fosse dado um subsídio de um salário mínimo (R\$ 1045) para estes trabalhadores seria possível manter uma quantidade significativa de funcionários atuando nos principais estabelecimentos do município, gerando renda e evitando uma queda drástica na produção. Caso o trabalhador tivesse seu salário suspenso ou flexibilizado por meio da Medida Provisória 927, ou se estivesse para ser demitido, esse benefício do município suprimiria no curto prazo essa perda de poder aquisitivo.

No entanto, nessa discussão da elaboração inicial ficava claro que não seria possível somente entregar recursos aos empregados diretamente, por dois motivos: primeiro, por serem um público que recebia até três salários mínimos, seria significativo o número de pessoas que não possuem conta bancária e que recebem seu salário em cheque ou dinheiro. Manter essa transferência para milhares de pessoas geraria aglomeração física nos espaços da prefeitura ou problemas de pagamento; segundo, a possibilidade de obter documentos padronizados de todos para pagamento e fiscalização de forma digital também não era possível e geraria um longo processo de cadastramento e verificação.

Assim seria necessário transferir os recursos diretamente às empresas, esperando como contrapartida a manutenção dos postos de trabalho previamente ao início da crise e consequentemente o pagamento aos funcionários. Muitas tinham interesse em aderir ao Programa, pois seu caixa já estava acabando e não tinham interesse em demitir, pois o próximo passo seria a falência e fechamento do negócio.

Dessa forma, definiu-se que para um pagamento de três meses por parte da prefeitura que envolveria o comprometimento da empresa em manter o mesmo número de postos de trabalho ocupados nos seis meses seguintes à adesão do Programa. Para os formuladores da política, essa definição temporal baseava-se nas informações existentes no período de abril sobre a curva da pandemia, a frustração de arrecadação no município e o ambiente econômico vigente e posterior à crise. Ou seja, o município poderia arcar com significativa previsibilidade nos próximos três meses e acreditava-se numa retomada econômica e volta à normalidade a partir de outubro/novembro.

Assim, ficou definido que as empresas que participassem do Programa colocassem um adesivo em seus empreendimentos, tanto para valorizar a sua atuação quanto para os empregados estarem cientes que seus empregos estariam protegidos. Para evitar o retiro

presencial deste adesivo, estes seriam enviados aos endereços cadastrados na base de alvarás da cidade uma vez que a adesão da empresa fosse deferida no Programa.

Figura 1 – Adesivo Final do Programa Empresa Cidadã



Como resultado do desenho do programa, o público-alvo do Programa Empresa Cidadã de Niterói seriam as empresas, entidades religiosas e sindicais, de qualquer porte, com alvará na cidade, com até 19 funcionários, que teve suas atividades suspensas por conta da pandemia. A Prefeitura pagaria um salário mínimo para até nove empregados pelos próximos três meses, desde que não haja redução dos postos de trabalho indicados no início da adesão ao Programa nos próximos seis meses após adesão. Com a injeção de cerca de R\$ 32 milhões na economia local, seria possível proteger diretamente 10 mil trabalhadores (40 mil pessoas indiretamente, considerando famílias com 4 pessoas) e beneficiar mais de mil empresas. Com estas definições da política pública, foi elaborada a lei municipal nº 3.482 de 2 de abril de 2020, regulamentada por meio do decreto nº 13.538/2020, especificando os documentos necessários e as obrigações do cadastrado ao aderir ao programa.

3. Marco Lógico como Instrumento de Avaliação dos Processos do Programa Empresa Cidadã

Compreender as variáveis que foram eficazes na implementação de uma política pública demanda um arcabouço teórico que abranja tanto as causalidades estabelecidas pela política, como também as modificações durante o processo que melhoraram os seus resultados. Tomando a conceituação de política pública como um momento de orientações para decisão e ação (SECCHI, 2012), sua compreensão como uma diretriz (*policy*) para enfrentar um problema concreto permite desencadear um ciclo de política pública específico. Determinar a eficácia da política, especificamente seu desempenho, e sua efetividade, se tornam fundamentais em um momento cuja aplicação deve ser feita de forma remota. Dessa forma, o foco da avaliação inclui o desenho, a tomada de decisão e a implementação, comparando o que foi intencionado inicialmente e o realizado pela política (VEDUNG, 2009).

A avaliação se torna, de acordo com Vedung (2009), uma retrospectiva cuidadosa do mérito e do valor da intervenção governamental. Especificamente, uma avaliação processual “procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações”, tendo como foco é “aferição da adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional” (RAMOS & SCHABBACH, 2012, p. 1277).

O contexto da pandemia do novo coronavírus implica considerações importantes no desenvolver de um processo no ciclo de política pública. O distanciamento social torna-se um imperativo tanto na prestação do serviço ao cidadão, como também internamente na organização pública. Os processos internos no qual um programa é implementado necessitam de um feedback contínuo não somente para o seu aprimoramento, mas também para um alcance efetivo do público-alvo estabelecido. Essa questão da retroalimentação já é considerada em uma implementação “normal” de política (VEDUNG, 2009), não obstante, entender sua influência na transformação dos *outputs* permite visualizar com maior clareza a importância de modificações processuais nas atividades do programa que melhoram os resultados finais.

Dessa forma, construir uma matriz lógica garante a contextualização necessária para compreender as atividades que resultaram em resultados imediatos e de médio e longo prazo (COSTA & CASTANHAR, 2003). Com a aplicação da metodologia do marco lógico, pode-se diferenciar conceitos e relacioná-los com atividades e resultados específicos (CARVALHO, 2003). Além disso, permite avaliar metas, processos e impactos do programa (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008). Com a aplicação do Programa Empresa Cidadã no marco lógico (tabela 3), é possível compreender momentos de avaliação processual que permitiram melhorias nos resultados, além de visualizar as principais variáveis que possibilitaram a rápida e eficaz implementação do programa.

Tabela 3: Matriz Lógica do Programa Empresa Cidadã

| Inputs do Programa | Atividades do Programa | Resultados Imediatos | Resultados (impactos) de médio prazo |
|--|---|--|---|
| Carteira de projetos do Planejamento Estratégico | Utilização de plataforma de serviços ao cidadão para demanda imediata | Transformação de projeto em portal virtual de cadastro do programa | Utilização de outros serviços emergenciais por meio de plataforma virtual |
| Recursos Financeiros | Apoio às empresas locais | Manutenção de postos de trabalho | |
| Pessoal Alocado ao Programa | Rotina de Verificação | Ajustes na plataforma | Aumento de número de cadastrados |
| | Treinamento de força-tarefa | Verificação eficiente de cadastros | Aumento no número de cadastros deferidos |
| Comunicação e Atendimento ao Cidadão | Criação de Gabinete de Crise | Atuação e planejamento de ações emergenciais | |
| | Realização diária de conscientização | Entrada contínua de cadastros no sistema | |

Detalharemos esses itens nas seções seguintes, cabendo já destacar alguns apontamentos. Até o momento, o Programa ainda está ativo, não permitindo uma constatação definitiva de impactos de longo prazo. Ou seja, ainda não é possível estimar as transformações socioeconômicas deste público decorrentes do benefício, tais como manutenção do padrão de vida das famílias beneficiadas na crise ou manutenção das atividades econômicas pós-crise.

Não obstante, é possível avaliar e quantificar o público-alvo beneficiado (número de empresas e trabalhadores) e como este resultado está ligado às atividades destacadas no marco lógico.

4. Implementação contra o tempo: a necessidade de digitalizar para salvar empregos

Com a possibilidade de mais de duas mil empresas se cadastrarem no Programa, qualquer situação de presença física na Secretaria de Fazenda para realizar o cadastro ou para solucionar dúvidas geraria uma aglomeração nociva às normas de isolamento social. A operacionalização do Programa Empresa Cidadã necessitava ser o máximo possível digitalizada, tanto externamente com o público quanto internamente com os servidores que atuavam nele. Além disso, adquirir uma nova solução digital específica para este Programa envolveria um tempo demasiadamente longo em um cronograma já apertado.

A solução seria utilizar os projetos já existentes pela Prefeitura e avaliar sua adequação para o Programa. Para isso, consultou-se o projeto Plataforma de Serviços ao Cidadão, que visava disponibilizar por aplicativo e site uma variedade de solicitação e consulta de serviços públicos oferecidos pela prefeitura. Este projeto era resultado de um longo e estruturado planejamento estratégico da cidade, com uma sólida carteira de projetos estruturantes em implementação desde 2013 (VICTER *et al*, 2015; NITERÓI, 2017). Todo o desenho e contratação dos serviços já estavam disponíveis para a adequação do programa emergencial.

Dessa forma, seria possível transformar este serviço em um portal para todas as necessidades do Empresa Cidadã, permitindo ao usuário o cadastro, monitoramento de sua solicitação, solução de dúvidas e denúncias de irregularidades. Assim, evitava-se a criação de inúmeros processos físicos, distintos entre si, e permitia à gestão municipal a centralização e procura rápida de todos os pedidos de cadastramento, por meio de protocolos internos criados dentro desta plataforma.

A etapa de envio de arquivos garante o mínimo de documentos exigidos para que os servidores da prefeitura possam verificar se o pedido de adesão ao Programa pela empresa está em conformidade ou não. Todos os arquivos seriam anexados na plataforma, sem qualquer necessidade de o interessado ter que entregar presencialmente na secretaria de fazenda. No entanto, seria ainda necessária uma verificação manual por parte da secretaria para garantir que o interessado estava em conformidade com o Programa.

Na elaboração do Programa, desde início ficou claro que esta operacionalização seria a nível local, isto é, independentemente de qualquer apoio de fora do município. Todos os dados e verificações necessitariam ser feitos pelos servidores municipais. Isso se devia a dois motivos principais: 1) acessar e inserir outra organização e seu banco de dados demandaria diversos trâmites e tempo, podendo inviabilizar o programa; 2) as verificações cadastrais e quaisquer problemas operacionais precisavam ser resolvidos imediatamente.

Dessa forma, todos os documentos exigidos dos usuários faziam parte do banco de dados da Prefeitura e eram possíveis de verificação imediata pelos servidores municipais. O Guia de Recolhimento do FGTS (GRF e GFIP) permite verificar se a empresa está pagando regularmente a previdência de seus empregados, mantendo o vínculo CLT. O GFIP possibilita listar todos os empregados da empresa, seus respectivos salários, mês de competência (importante para validar a Adesão ao Programa) e PIS, sendo também fundamental para verificar se o empreendimento possui no máximo 19 trabalhadores. Caso houvesse irregularidade nestes documentos, a empresa é indeferida do programa. Para fazer tais verificações foi criada uma força-tarefa de dez servidores da secretaria da fazenda que, após

capacitação e detalhamento das diretrizes com os gestores, acessavam a plataforma e se responsabilizavam por conferir os protocolos de cadastro.

Ainda sobre a plataforma, procurou-se sempre mantê-la simplificada e de fácil acesso. Pelo site “empresacidade.niteroi.rj.gov.br” o interessado acessava diretamente todas as funcionalidades da plataforma. Além disso, para evitar uma comunicação excessiva sobre dúvidas de cadastro ou questões sobre o programa, havia uma detalhada explicação sobre o programa, bem como a elaboração de diversas respostas para possíveis dúvidas frequentes (FAQ), que eram constantemente atualizadas para suprimir quaisquer questionamentos adicionais.

Figura 2 – Layout de Acesso à Plataforma do Programa Empresa Cidadã



Também ficava aberto na plataforma um canal para denunciar irregularidades por parte de empresas já desde a abertura do Programa para cadastros. Por meio deste canal havia espaço para o denunciante optar pelo anonimato bem como anexar provas indicando alguma má conduta por parte da empresa cadastrada.

Esse cadastro era transmitido de forma simplificada à população, indicando que em duas fases (validação do CNPJ e cadastramento de informações) o interessado já terminaria sua adesão ao Programa. A consolidação dessas informações em uma única plataforma permitia a rápida geração de relatórios customizados. Com isso, era possível atualizar diariamente no Portal da Transparência de Niterói a situação de empresas deferidas e indeferidas, bem como os empregados cadastrados ou não. Deixar tal informação disponível para a população é fundamental para que quem fosse beneficiado pudesse cobrar da empresa cadastrada o recurso.

Crucial para agilizar o pagamento às empresas aprovadas era gerar um relatório com os dados de pagamento cadastrados. Isso permitia a criação de uma “folha de pagamento única”, que necessitava de um único processo administrativo. Como todos os pagamentos da prefeitura necessitam de um processo físico para atestar a liquidação, esse relatório de mais de 2 mil empresas em um único processo evitou um dispêndio de tempo, papel e dinheiro para a Prefeitura.

5. O Papel da Liderança e Comunicação para a eficácia do Programa Empresa Cidadã de Niterói: Soluções Céleres para Problemas Imediatos

A abertura para cadastro do Programa Empresa Cidadã de Niterói ocorreu no dia 13 de abril, sendo que o anúncio inicial do Programa foi feito no dia 25 de março, poucos dias antes de sua

conceituação. Era necessário conscientizar uma população de cerca de 500 mil habitantes de uma grande oportunidade em um período de menos de um mês para garantir o pagamento do benefício a partir do início de maio.

A Prefeitura já contava com um aparato comunicacional bem organizado, cujo veículo principal eram vídeos ao vivo do Facebook pelo prefeito para anunciar projetos ou notícias de Niterói. Com a instituição do gabinete de crise específico para o combate ao novo coronavírus, estas lives se tornaram diárias. O posicionamento da liderança, anunciando diretrizes e comunicando todos os anúncios, se tornam fundamental para uma mudança rápida de comportamento e conscientização por parte da população. A audiência dessas *lives* diárias ficam em torno de 25 mil pessoas, e a repercussão dos anúncios e medidas pelos jornais e outras mídias é imediata, devido à credibilidade criada por ações anteriores da comunicação da prefeitura.

Além disso, há um papel de responsabilidade na liderança local na gestão e tomada de decisão, de forma que as ações tomadas pela prefeitura sejam comunicadas de forma concatenada, refletindo o discurso e convencendo as pessoas da necessidade das medidas. Dessa forma, todas as políticas públicas anunciadas, incluindo o Programa Empresa Cidadã de Niterói, se inserem nesse fluxo comunicativo e permitem sua rápida propagação e entendimento por parte da população.

Os canais de comunicação do programa também facilitaram a detecção de exceções e problemas. Ao disponibilizar diversas formas de acesso ao cidadão, a secretaria da fazenda pode comunicar aos diversos requerentes sobre os motivos do CNPJ não ser aceito pela plataforma. De acordo com os atendentes, a maioria dos solicitantes ou não tinha um alvará ativo no município ou seu CNAE principal não estava na lista de atividades proibidas pela prefeitura.

No entanto, surgiram questionamentos pelos requerentes nesse caso, de terem sua atividade principal impedida pela fiscalização municipal. Como sua atividade principal estava inicialmente permitida, o sistema não possibilitava o seu cadastro. Sendo fundamental viabilizar o cadastro a essas empresas, e com a urgência do tempo em manter o fluxo de cadastros e de pagamento de acordo com o cronograma, foi utilizado o próprio canal de denúncias da plataforma como meio de criar um protocolo específico para essa questão, em que o requerente podia anexar um documento indicando o impedimento de sua atividade e a secretaria de fazenda, ao verificar a veracidade do auto, incluía seu CNPJ na lista de empresas habilitadas a se cadastrar.

Esse exemplo de problema concreto e solução célere com os instrumentos operacionais existentes mostra como é possível reagir rapidamente para preencher lacunas operacionais e manter a eficácia da política pública. Assim como o este caso de atividade impedida, surgiram outras demandas da população (cancelamento, alteração de dados bancários, mudança de alvará) que eram captados pelos diferentes canais de comunicação da prefeitura, discutidos imediatamente pela equipe e solucionados nos dias seguintes.

Essa criação de rotina interna da equipe do Programa era fundamental para alinhar as diversas ações necessárias para garantir o cronograma previamente estabelecido de cadastramento e pagamento das empresas. Durante o período de pré-lançamento do Programa, foram feitas reuniões remotas com toda a equipe envolvida diariamente para ajustes, verificações, soluções e aprimoramento da plataforma digital. No período de cadastramento eram feitas duas reuniões diárias remotas com toda a equipe envolvida para checagem dos eventuais problemas do sistema e respostas aos questionamentos dos cidadãos. A primeira

reunião acontecia no início do dia para discutir eventuais problemas e a segunda ao final do dia para fechamento dos números atualizados do programa.

6. Avaliação do Programa Empresa Cidadã de Niterói: resultados e possibilidades de expansão

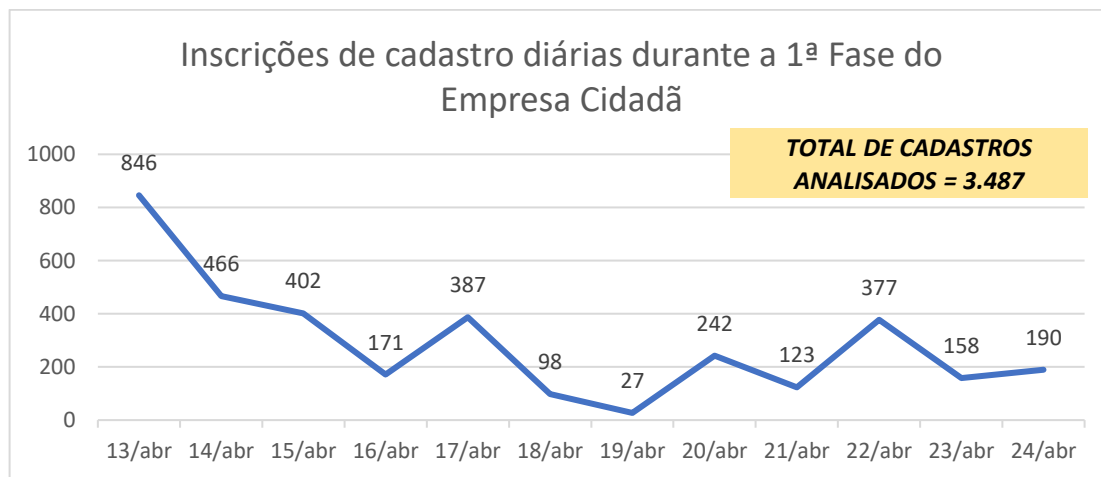
O período de cadastro ao Programa iniciou no dia 13 e foi até o dia 24 de abril. O primeiro dia de inscrição foi o com mais cadastros, com 846 inscrições finalizando o processo de cadastramento, 466 no segundo e 402 no terceiro. Esse número tendeu a cair até o último dia cadastro, em que teve uma alta para 437 cadastros. No total, 3487 processos de cadastro ocorreram durante uma janela de 12 dias³.

Tabela 4 - Acumulado Diário durante Período de Cadastro do Empresa Cidadã (Fase 1)

| | EMPRESA CIDADÃ 1 - FASE 1 (prazo inicial + 1 a 19 empregados) | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 13/abr | 14/abr | 15/abr | 16/abr | 17/abr | 18/abr | 19/abr | 20/abr | 21/abr | 22/abr | 23/abr | 24/abr |
| Inscrições de Cadastro | 846 | 1312 | 1714 | 1885 | 2272 | 2370 | 2397 | 2639 | 2762 | 3139 | 3297 | 3487 |
| Empresas Aprovadas | 83 | 228 | 354 | 483 | 776 | 1013 | 1141 | 1319 | 1440 | 1671 | 1823 | 2138 |
| Empregados Aprovados | 520 | 1122 | 1347 | 1835 | 2970 | 3878 | 4336 | 4949 | 5431 | 6141 | 6833 | 8127 |
| Média funcionário/empresa | 6,3 | 4,9 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,8 |
| % de deferimento de cadastros | 50% | 54% | 52% | 53% | 53% | 55% | 55% | 56% | 56% | 57% | 58% | 62% |

O processo de conferência dos documentos iniciou-se no momento de abertura de cadastros, para evitar um acumulado de solicitações e possível atraso no cronograma. De acordo com os dados de monitoramento do programa, durante os 12 dias em que estava aberto para cadastro, foram analisados diariamente uma média de 31 cadastros por servidor, sendo que o total de cadastros analisados foi de 3.487. Vale ressaltar que uma empresa poderia ter o seu processo indeferido em um dia e em uma nova tentativa (ou após várias) ela conseguir o deferimento. A taxa de deferimento das inscrições⁴ iniciou-se em 50% e terminou em 62%.

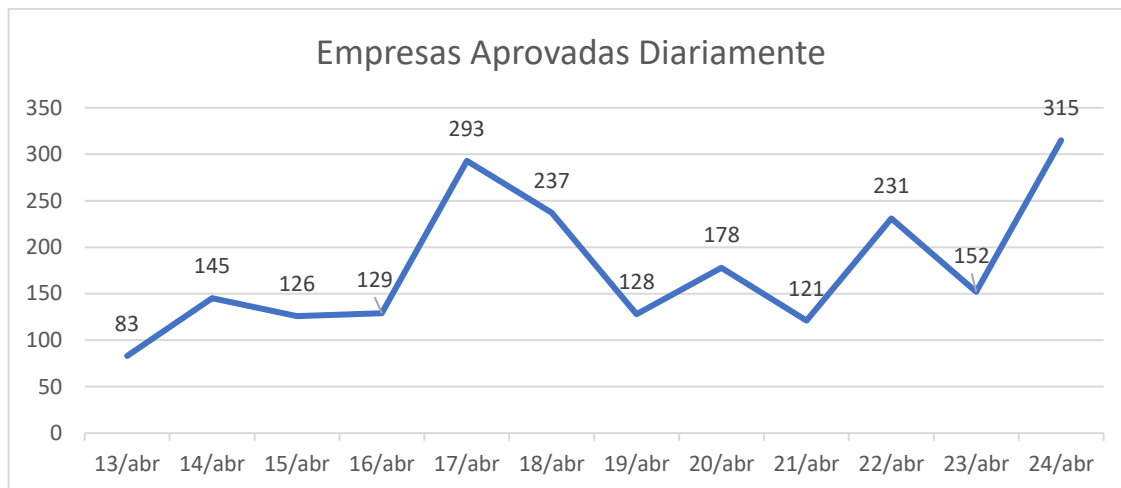
Gráfico 1 – Evolução Diária de Cadastros (Fase 1)



O Programa finalizou suas inscrições com 2138 empresas aptas a receberem o benefício,

apoiando diretamente 8127 trabalhadores, com uma média de 3,8 empregados por empresa. Este número de cadastros representa 50% das potenciais empresas previamente definidas como público-alvo.

Gráfico 2 – Evolução Diária de Cadastros Aprovados (Fase 1)



Esta média de empregados cadastrados por empresa destaca a opção de empresas com poucos empregados em aderir ao programa. É possível confirmar pelos dados cadastrais que metade das empresas colocaram um ou dois funcionários para receber o benefício. A medida em que o número de empregados cadastrados avança, diminui o número de empresas, com exceção do cadastro de nove funcionários, superior ao número de empresas que cadastraram quatro.

Observando pela ótica de atividades, percebe-se que as caracterizadas como foco principal desta política pública (tabela 1) foram alcançadas, conforme destaca a tabela abaixo. Restaurantes, comércio de vestuário, clínicas e atividades administrativas foram as que compuseram o principal número de empresas e empregados cadastrados. Percebe-se também que a atividade de restaurantes foi a que mais cadastrou funcionários no total, tendo em média 5 funcionários por empresa. Das 266 empresas que cadastraram nove funcionários, 62 foram restaurantes e 42 foram da área de ensino.

Tabela 5 – Principais Atividades Cadastradas no Programa Empresa Cidadã (Fase 1)

| Atividades | Total de Empresas | Total de Funcionários |
|---|-------------------|-----------------------|
| Restaurantes e Outros Estabelecimentos de Serviços de Alimentação e Bebidas | 313 | 1555 |
| Comércio Varejista de Artigos do Vestuário e Acessórios | 137 | 430 |
| Atividades de Contabilidade, Consultoria e Auditoria Contábil e Tributária | 127 | 441 |
| Atividades de Atenção Ambulatorial Executadas por Médicos e Odontólogos | 122 | 287 |
| Cabeleireiros e Outras Atividades de Tratamento de Beleza | 112 | 360 |
| Comércio Varejista de Ferragens, Madeira e Materiais de Construção | 107 | 469 |
| Comércio Varejista de Outros Produtos Novos não Especificados Anteriormente | 101 | 339 |
| Comércio Varejista de Artigos de óptica | 47 | 135 |

| | | |
|--|----|-----|
| Comércio Varejista de Produtos Alimentícios em Geral ou Especializado em Produtos Alimentícios não Especificados Anteriormente | 46 | 165 |
| Atividades de Condicionamento Físico | 46 | 180 |
| Corretores e Agentes de Seguros, de Planos de Previdência Complementar e de Saúde | 45 | 92 |
| Atividades de Profissionais da área de Saúde, Exceto Médicos e Odontólogos | 41 | 106 |
| Intermediação na Compra, Venda e Aluguel de Imóveis | 40 | 96 |
| Serviços Combinados de Escritório e Apoio Administrativo | 40 | 162 |
| Atividades de Ensino não Especificadas Anteriormente | 40 | 168 |

Como o limite de 10 mil empregados não foi alcançado, havendo uma dotação orçamentária disponível, e com a vigência prolongada do isolamento social, duas ações foram tomadas. A primeira era uma prorrogação (uma segunda fase) para cadastro de empresas por mais uma semana no período de 11 a 15 de maio de 2020. A segunda ação seria uma expansão do público-alvo, alcançando empresas com até 40 empregados. Nessa ampliação, seriam incluídas organizações filantrópicas e clubes, que poderiam receber o benefício para 20 empregados.

Tabela 6 – Prorrogação Do Empresa Cidadã

| | EMPRESA CIDADÃ 1 - FASE 2 (prorrogação) | |
|--|--|----------------------|
| | Durante a semana adicional | Acumulado (fase 1+2) |
| Inscrições de Cadastro | 824 | 4311 |
| Empresas Aprovadas | 308 | 2446 |
| Empregados Aprovados | 1088 | 9215 |
| Média funcionário/empresa | 3,5 | 3,8 |
| % de deferimento de cadastros ⁴ | 37% | 57% |

Na fase de prorrogação do Empresa Cidadã, ocorreram mais 824 inscrições durante a semana de 11 a 15 de maio, sendo que cerca de 40% teve sua inscrição deferida. Essa prorrogação permitiu a entrada de 1088 empregados a receber o benefício. Destaca-se também que muitas empresas que tiveram sua inscrição indeferida anteriormente puderam efetivamente se cadastrar nesta prorrogação.

Analisando o Programa como um todo (cadastro inicial + prorrogação), percebe-se o resultado bastante satisfatório quanto ao fluxo de aprovação de cadastros. Como já indicado, a empresa recebia rapidamente um aviso sobre sua inscrição, e caso houvesse um indeferimento, ela saberia os motivos da recusa e poderia tentar novamente o cadastro. Os dados indicam que houve mais de 1300 novas tentativas de inscrição, sendo que 987 empresas tiveram seu novo pedido aprovado após alguma correção: 96% dessas empresas resolveram os problemas de indeferimento já na segunda tentativa, enquanto poucos casos precisaram de até seis tentativas para obter a aprovação. Em resumo:

- 2784 empresas tentaram se inscrever durante o Programa Empresa Cidadã;
- 2446 tiveram seu cadastro aprovado e somente 338 foram indeferidas no final do Programa;
- 9215 empregados obtiveram o subsídio;

- A porcentagem de aprovação final foi de 88% de deferimento de empresas cadastradas.

Essa porcentagem de aprovação mostra a importância da agilidade da equipe técnica em avaliar os pedidos e, em caso de erros cadastrais, retornar ao requerente os motivos que o levaram ao indeferimento de sua inscrição. Como destacado acima, a correção destes erros viabilizou a um número significativo de empresas a sua aprovação no Programa.

A ampliação do Empresa Cidadã para abranger empresas com até 40 empregados se configurou como um “segundo programa”, pois envolvia a redação de uma nova lei (nº 3.496 de maio/2020). Nesta nova redação, também foram incluídos clubes e as entidades filantrópicas que tiveram suas atividades suspensas total ou parcialmente em virtude do período de isolamento social. Para esta nova fase, foram destinados cinco mil postos de trabalho como limite de atendimento.

Tabela 7 – Ampliação do Empresa Cidadã (Segundo Programa)

| | EMPRESA CIDADÃ 2 -(1 a 40 empregados) | |
|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| | Durante período de cadastro | Acumulado (EC 1+2) |
| Inscrições de Cadastro | 773 | 5084 |
| Empresas Aprovadas | 409 | 2855 |
| Empregados Aprovados | 2399 | 11639 |
| Média funcionário/empresa | 5,9 | 4,1 |
| % de deferimento de cadastros | 48% | 56% |

Durante o período de ampliação do Empresa Cidadã (18 de maio a 1 de junho) ocorreu o cadastro de mais 773 inscrições. Com essa ampliação do escopo do Empresa Cidadã, foi possível ajudar 20 clubes e entidades filantrópicas da cidade, beneficiando diretamente cerca de 340 empregados. Essa ampliação de escopo também foi a que teve a maior média de empregados cadastrados por empresa. Em resumo, no Empresa Cidadã 2 (ampliação):

- 409 empresas tiveram seu cadastro aprovado e somente 74 foram indeferidas no final do Programa;
- Mais 2399 empregados obtiveram o subsídio, totalizando 11.639 beneficiados;
- A porcentagem de aprovação final de empresas nesta fase foi de 84%.

Com estes resultados positivos de cobertura e tendo em vista que no final do mês de maio a pandemia do Covid-19 ainda perduraria por mais meses do que o esperado, optou-se por estender por mais dois meses o pagamento de subvenção econômica do município. Assim, abria-se um período para as empresas tanto do primeiro quanto do segundo programa optarem por uma nova adesão, desde que mantivessem seus postos de trabalho por igual período da extensão, ou seja, receber o apoio financeiro por 5 e manter o emprego por 8 meses. O prazo final coincidiria com a data de pagamento da parcela mensal do subsídio, para a empresa avaliar se estendia o seu comprometimento com o programa ou não.

Essas informações possibilitaram uma avaliação de resultados imediatos da política, conforme destaca a tabela abaixo. Analisando na sua totalidade, tendo em vista o público-alvo potencial identificado no início do programa⁵, o alcance da política foi significativo: mais de 36% dos estabelecimentos foram atendidos e quase 40% dos empregos visados foram

protegidos pelo Programa. Observando as principais atividades, percebe-se que em diversos casos que este “grau de proteção” é superior ao da média total.

Tabela 8 – Principais Estabelecimentos e Empregos Protegidos

| Atividade | Número de estabelecimentos atendidos | Número de empregados atendidos | Estabelecimentos Potenciais | Empregos potenciais | Estabelecimentos atendidos / Potencial | Empregos atendidos / Potencial |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------|--|--------------------------------|
| Total | 2.855 | 11.639 | 7.806 | 29.458 | 36,5 | 39,3 |
| Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas | 366 | 1.936 | 735 | 3.834 | 49,8 | 50,5 |
| Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção | 123 | 536 | 225 | 931 | 54,7 | 57,6 |
| Atividades de contabilidade, consultoria e auditoria contábil e tributária | 142 | 524 | 228 | 814 | 62,3 | 64,4 |
| Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios | 153 | 477 | 517 | 2.152 | 29,6 | 22,2 |
| Cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza | 131 | 440 | 247 | 927 | 53,0 | 47,5 |
| Comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente | 114 | 385 | 340 | 1.185 | 33,5 | 32,5 |
| Atividades de atenção ambulatorial executadas por médicos e odontólogos | 138 | 322 | 850 | 1.399 | 16,2 | 23,0 |
| Atividades de condicionamento físico | 57 | 241 | 108 | 501 | 52,8 | 48,1 |
| Ensino fundamental | 32 | 235 | 70 | 489 | 45,7 | 48,1 |
| Atividades de ensino não especificadas anteriormente | 49 | 224 | 97 | 391 | 50,5 | 57,3 |
| Comércio varejista de calçados e artigos de viagem | 43 | 212 | 135 | 757 | 31,9 | 28,0 |

| | | | | | | |
|--|----|-----|----|-----|------|------|
| Educação infantil - pré-escola | 33 | 211 | 60 | 419 | 55,0 | 50,4 |
| Clubes sociais, esportivos e similares | 13 | 208 | 21 | 246 | 61,9 | 84,6 |

7. Considerações Finais

As opções de atuação econômica para um município são sempre limitadas devido tanto aos aspectos macroeconômicos nacionais que influenciam as atividades locais, como também pela capacidade de aplicação significativa de recursos a determinados projetos neste setor. Conseqüentemente, a ação municipal deve ser cirúrgica e altamente eficiente para garantir um impacto econômico significativo para o público-alvo afetado. Avaliando a implementação do Programa Empresa Cidadã em Niterói, é possível alcançar tal objetivo com uma ação econômica municipal que ajude empresas e trabalhadores a superarem a crise econômica provocada pelo novo coronavírus.

O Programa conseguiu ser estruturado de forma majoritariamente virtual, com mais de 35 reuniões de equipe por videoconferência. Seu planejamento e implementação foram feitos em poucas semanas e todas as lacunas operacionais eram rapidamente identificadas e solucionadas. Um mês após a declaração do estado de calamidade pública, o Programa já estava preparado para ser aberto aos munícipes, já cientes da possibilidade de cadastro.

O Programa teve uma avaliação muito positiva com a finalização dos cadastros. Na parte de inscrição, o fluxo ocorreu de forma dinâmica, com as solicitações e dúvidas sendo atendidas rapidamente. Casos excepcionais foram tratados imediatamente pela equipe do Programa, evitando quaisquer pendências de soluções. Essas considerações de feedback imediato permitiram uma nova fase, expandindo o seu alcance na cidade.

Trata-se de uma política pública criada, desenhada e implementada durante uma das maiores crises socioeconômicas dos últimos cem anos. Seus resultados de curto prazo já podem ser vistos com o alcance do público-alvo previamente estabelecido, possibilitando diversas empresas sobreviverem à queda de demanda e mantendo suas atividades. Os impactos de longo prazo ainda serão medidos por meio das famílias niteroienses que terão emprego e renda durante os piores meses desta crise.

Referências Bibliográficas

CAGED. Cadastro Geral de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho E Emprego. Base de dados online. Disponível em: <https://www.caged.gov.br/index.html>. Acesso em: 01/07/2020.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 37(5): 969-92, set./out. 2003.

NITERÓI, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle de Niterói. Carteiras de Projetos 2017-2020. Niterói/RJ, 2017.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TREVISAN, Andrei; VAN BELLEN, Hans. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun.

VEDUNG, Evert. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers. 2009.

VICTER, Giovanna. *et al.* Parcerias e oportunidades para a viabilização de projetos voltados à melhoria da gestão em contexto local e o caso de Niterói. *In:* VIII Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília. 2015.

VICTER, Giovanna. *et al.* O alinhamento dos processos e da estrutura da prefeitura de Niterói. *In:* IX Congresso Consad de Gestão Pública. Painel Modernizando os serviços públicos. Brasília. 2016.

Nota 1: Estas informações foram divulgadas amplamente no momento do anúncio das medidas por meio de notícias. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/01/bovespa.ghtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/entenda-as-medidas-do-banco-central-contr-a-cri-se-do-coronavirus.shtml> (acesso em 24/07/2020).

Nota 2: A população idosa em Niterói é alta, muito concentrada na zona sul da cidade, onde há bairros de classes média e alta (tais como Icaraí, Santa Rosa e São Francisco), com muita circulação em território nacional e internacional.

Nota 3: Todos os dados retirados do Programa Empresa Cidadã foram gerados diariamente durante a sua implementação. Dados de empresas e funcionários cadastrados estão disponíveis no site da transparência de Niterói: <http://transparencia.niteroi.rj.gov.br/Portal-da-Transparencia/portal-da-transparencia.html> (acesso em 24/07/2020).

Nota 4: Importante destacar que nesta porcentagem de deferimento se refere ao número de cadastros e não de empresas. Ou seja, neste número estão incluídas também as múltiplas tentativas de uma única empresa em efetuar o cadastro.

Nota 5: As diferenças de números na tabela 2 e 8 deve-se ao fato de que, após o desenho do programa e durante a implementação, foram adicionadas mais atividades no rol de aptas a se cadastrarem, como exemplo os clubes e entidades filantrópicas.