

**TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE COVID-19: UMA
DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICA DE RENDA NO BRASIL**

ANA MARIA HEINRICHS MACIEL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

TAIANE KEILA MATHEIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

TAMARA OTILIA AMARAL ROSENBLUM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

NELSON GUILHERME MACHADO PINTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

KALINCA LÉIA BECKER

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE COVID-19: UMA DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICA DE RENDA NO BRASIL

1. INTRODUÇÃO

A transparência na administração pública tem evoluído mundialmente, sendo que cada vez mais a sociedade fiscaliza as ações desenvolvidas pela gestão pública. Em cenários de crise mundial como a atual crise causada pela pandemia da Covid-19, a gestão pública tem o grande desafio de desenvolver políticas públicas para auxiliar a sociedade e amenizar os efeitos e impactos socioeconômicos causados pela crise (RAFAEL *et al.*, 2020; PECI; AVELLANEDA; SUZUKI, 2021). Aliado a aplicação das políticas voltadas ao coletivo, também deve estar à transparência de tais ações, demonstrando os resultados do seu emprego.

Neste contexto, o objetivo da implementação das políticas públicas é a atuação e transformação da realidade da população, onde o produto de suas ações deve ser a alteração positiva no cenário (DIAS, 2017), o que leva a repensar as políticas existentes e adequá-las a nova realidade (RAFAEL *et al.*, 2020). Com isso, o Estado necessita agir e promover as condições comunitárias e sociais de forma estruturada, organizada e harmoniosa; objetivando alcançar propósitos pré-determinados de interesse da comunidade civil, podendo sugerir métodos para solucionar conflitos identificados na sociedade, aplicando e garantindo os direitos dos cidadãos mais necessitados (DIAS, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2020).

Com o propósito de atender a população que se tornou vulnerável em meio à crise, ocasionada pela pandemia Covid-19, o governo federal criou o programa de auxílio e renda, denominado Auxílio Emergencial. Entretanto, há certo receio quanto à execução das políticas públicas de caráter assistencial, já que não há garantias que os recursos públicos destinados à determinada política estão sendo empregados adequadamente e com objetivo de atender com eficiência ao interesse público social (SMANIO; NUNES, 2016).

Cabe assim, a importância de avaliar as políticas públicas e a efetividade do cumprimento do seu papel. Por isso, é essencial que isso ocorra com maior transparência, ampliando a divulgação das ações implementadas, envolvendo neste debate Estado e sociedade, onde a avaliação seja realizada por entidades/órgãos distintos do governo para assegurar a impessoalidade desses resultados (BRASIL, 2018). Além de implantar as políticas, caberia ao Estado prestar contas à sociedade sobre a efetividade dos programas, mas com recorrência a sociedade acaba por não ter conhecimento sobre essas aplicações, seja por falta de informações ou falta de clareza na divulgação das mesmas.

Neste sentido, a ampla divulgação de forma idônea das ações realizadas compreende as imposições da lei da transparência. Aprovada no ano 2011, a lei nº 12.527 estabelece as normas para o acesso e publicação dos dados públicos em todos os níveis de governo (BRASIL, 2011). Outra importante base é a Lei de Acesso a Informação – LAI - que garante o direito de todo cidadão em receber dos entes governamentais as informações de interesse individual e coletivo (RODRIGUES, 2020). Uma ferramenta de grande valia na demonstração dos dados é a internet. Esta teve ainda maior proporção de uso em virtude da pandemia e do distanciamento social, pois este tem sido o ponto de partida da sociedade para busca de informações (RAUPP; PINHO, 2020). Reforça-se assim a necessidade de disponibilizar dados seguros para acompanhamento, informação e orientação para a sociedade em geral.

A transparência governamental fora do período de normalidade de uma nação, como a atual crise, enfrenta períodos nebulosos e de grandes incertezas, acentuando a necessidade da ampla divulgação das informações (SANTOS; MOTA, 2020). Desta forma, o objetivo deste trabalho é analisar o nível de transparência da política pública de renda do auxílio emergencial implementada no Brasil durante a pandemia da Covid- 19.

A inovação do estudo deve-se ao considerar as variáveis, possibilitando demonstrar um índice de transparência da política de manutenção de renda, bem como a eficácia e efetividade de implantação da mesma na redução dos efeitos da crise. Há uma carência de instrumentos relacionados à avaliação e controle de políticas públicas em virtude de sua complexidade ténue que abrange diversas áreas de diferentes áreas de intervenção. Assim, esta pesquisa vem contribuir no fortalecimento de ferramentas que auxiliam na visualização sintetizada do conjunto de ações englobadas no ciclo da política pública.

A relevância do estudo direciona-se a todos os *stakeholders* da administração pública, ou seja, todos os grupos envolvidos na administração pública, gestores públicos, tomadores de decisão e a sociedade em geral, auxiliando na compreensão e avaliação dos resultados da aplicação das políticas de auxílio ao cidadão. Diante de cenários atípicos, todas as contribuições de controle e melhorias devem ser utilizadas para contemplar o aprimoramento das ações da gestão pública, além de fornecer à sociedade os meios de fiscalizar.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE RENDA E A PANDEMIA DA COVID-19

A concentração de riquezas e a desigualdade social são problemas que decorrem de longa data (PASE; MELO, 2017). Neste sentido, as políticas públicas são direcionadas para atuarem nas lacunas existentes procurando resolver problemas cotidianos na sociedade. Assim, Matias-Pereira (2020), conceitua políticas públicas como um elenco de ações destinadas a resolver conflitos e carências sociais por meio da alocação de bens e recursos públicos, ao passo que com a aplicação das políticas garantem-se os direitos e atendem-se as carências sociais. Em geral, os conceitos existentes de políticas públicas assumem a ideia que o todo é mais importante que as individualidades, ou pequenas partes do todo, e direcionam o olhar para aquele que é responsável por construir as alternativas, o governo (SOUZA, 2007).

A partir do século XX foram realizadas uma série de ações para tentar minimizar o problema da pobreza no mundo. Na América Latina e Caribe, são cerca de dezoito países que desenvolvem políticas públicas para mitigar a pobreza das populações que não dispõem de recursos para sua sobrevivência (PASE; MELO, 2017). Entre esses países está o Brasil, que desde então desenvolve ações que possam repercutir e mudar a realidade dos cidadãos (SOUZA, 2007). E assim, conforme Pase e Melo (2017) as políticas de transferência de renda são instituídas no sentido de garantir condições básicas de sobrevivência à população vulnerável.

No cenário atual, em decorrência da pandemia da Covid-19, a expansão das desigualdades se tornou mais evidente, levando os países a repensar a dimensão das políticas públicas. É necessário que sejam tomadas medidas imediatas para dar suporte aos menos favorecidos, tentando entregar a estes tudo que for preciso para aliviar o impacto da pandemia (NICOLA et. al. 2020). Ao comparar a atual crise com as anteriores, Mattei (2020) expõe a tamanha distinção entre ambas, pois esta é uma crise sanitária global, que além de roubar vidas causa impactos na economia mundial, afetando assim as questões socioeconômicas de forma geral. Camarano (2020) corrobora citando as consequências devastadoras da pandemia, que ocasiona mortes, perdas de emprego, diminuição de renda pela redução de membros dos domicílios, desencadeando diversos problemas econômicos para a unidade familiar.

Estes fatores socioeconômicos pressionam a ação do Estado, para que atue como agente regulador e mitigador desses impactos. Com o isolamento e a recessão mundial, ocorreu à redução dos empregos nos diversos setores econômicos (NICOLA et. Al. 2020), afetando tanto empregos diretos como indiretos e desencadeando a necessidade de apoio financeiro governamental (SULLIVAN; WOLFF, 2021). Assim, há necessidade de o Estado implementar políticas voltadas à população que ficou desempregada involuntariamente, bem como, os que trabalham na informalidade e àqueles que vivem na pobreza (KOMATSU;

MENEZES-FILHO, 2020). De fato, a complexidade do cenário é desafiadora, principalmente para programar políticas públicas que sejam efetivas para a população (RAFAEL *et al*, 2020) ao considerar que esta mesma população espera por estratégias e respostas governamentais (PECI; AVELLANEDA; SUZUKI, 2021).

Diante desta necessidade, a lei nº 13.982/2020 que institui a Renda Básica Emergencial (RBE), foi aprovada com intuito de realizar transferência de renda no valor de R\$600,00 (seiscentos reais) para a população apta a participar do programa (BARBOSA; PRATES, 2020). A mesma lei objetiva fornecer auxílio de renda mínima para trabalhadores informais, Microempreendedores Individuais (MEIs), autônomos e desempregados, bem como dispõe de regras elegíveis para participação; como a quantidade de parcelas a serem pagas a cada destinatário, por exemplo (ALVARES, 2020).

Embora o programa seja desenvolvido com intuito de atender a todos que estão sem fonte de renda, Alvares (2020) destaca que ficam ainda extratos, ou determinados grupos que não são alcançados por esta política, ou seja, ela não é capaz de atingir toda a sociedade necessitada, considerando as diversas peculiaridades de casos. Em simulação realizada por Komatsu e Menezes Filho (2020) este programa poderia auxiliar na redução da pobreza adicional e na desigualdade social, caso fosse focada somente nas famílias mais pobres, sem incluir os informais que ganham acima da renda de corte do programa. Na ótica de Alvares (2020), embora a política não seja perfeita, pode ser considerada bem sucedida quanto ao fim que se propôs.

2. 1. INDICADORES DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na busca de mensurar os resultados da aplicação das ações governamentais sociais, instituições desenvolvem metodologias que retratem de forma abrangente a realidade social antes, durante e após a sua aplicação, transformando esses indicadores em “balizadores de políticas públicas” (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2016). Por isso, é fundamental avaliar se essas mudanças na realidade social foram alcançadas ou não, ou seja, se a política atingiu ao objetivo que se propôs (GERTLET *et al.*, 2018).

A formulação de políticas públicas pode ser dividida em duas fases, sendo estas: a análise *ex-ante*, que visa refletir sobre a criação ou aprimoramento, ou seja, é anterior a aplicação, e a segunda parte denominada de avaliação *ex-post*, que compreende a execução, com a avaliação posterior a aplicação da política (BRASIL, 2018). Para realizar a avaliação das políticas a disponibilização de dados sociais é de grande importância. Desta forma, Guimarães e Januzzi (2016) citam os órgãos do Sistema Estatístico Nacional - IBGE, agências federais (INEP, DATASUS, Ministério do Trabalho) e institutos estaduais de estatística com importantes parceiros neste processo.

Para a avaliação de uma política é necessário o uso de metodologia formal, com maior aprofundamento, visto sua amplitude de sintetização, bem como por considerar os benefícios impalpáveis, ou não percebidos de maneira específica pela sociedade. Assim, utilizam-se técnicas avançadas de computação e estatísticas de manipulação de grandes bases de dados que permitem criar resultados com base na proposta de cada política (BRASIL 2018).

É possível dividir as avaliações conforme a pergunta que se busca responder, conforme as características do programa em análise. Como descritiva, quando procuram saber o que está acontecendo. Como normativa, quando comparam o que está acontecendo ao que deveria acontecer. E por fim, como de causa e efeito, ligada a atribuição, ou seja, a diferença que as políticas implementadas exercem nos resultados (GERTLER *et al.*, 2018).

Internacionalmente os estudos de avaliação são desenvolvidos há mais tempo, no entanto, no Brasil a avaliação já é reconhecida como importante para avaliar a eficácia, eficiência e efetividade dos programas e vem sendo executada de forma sistemática pelo

governo federal e alguns estados (CUNHA, 2018). A cultura do uso de indicadores sociais se fortaleceu no país nos últimos anos, ampliando sua utilização para diversas instituições e órgãos (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2016). Por meio dos resultados avaliativos, é possível aperfeiçoar e legitimar o gasto público, alocando e orientando adequadamente as decisões das políticas públicas (GERTLER *et al.*2018).

2.2 TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO EM TEMPOS DE COVID-19

No contexto atual da administração pública, os termos de transparência, governança e *accountability* são temas que estão presentes em muitos estudos, pois estão diretamente ligados às exigências e imposições de leis. Outro fator que colocou os termos em evidência, diz respeito à mudança de cultura da sociedade, a qual passou a participar mais da gestão e do controle dos recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2020).

A transparência na administração pública tem evoluído significativamente ao longo dos anos, todavia, quando a análise ocorre sobre a ótica de um novo cenário, taxado como imediatista, e que exige demandas emergentes, muitas vezes o comportamento dos tomadores de decisão tende a mudar de lógica (SANTOS; MOTA, 2020). Diante destas novas demandas específicas cabe refletir sobre os meios para garantir que de fato ocorra a transparência nas ações executadas pelos tomadores de decisões. A sociedade se preocupa com a corrupção e com isso exige maior transparência e responsabilidade dos gestores públicos (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Frente as transformações ocasionadas pela pandemia, tanto as decisões como as demandas por informações são realizadas de maneira acelerada e o ritmo do processo todo também sofre alterações, além de terem demandas por informações específicas (SANTOS; MOTA, 2020). Surgiram portais, ou seções específicas relacionadas as informações sobre a Covid-19, e este fato auxilia muito aqueles que buscam informações específicas do tema, além de contribuir com o exercício da transparência (RAUPP; PINHO, 2020).

Por meio da aplicação correta dos conceitos, a transparência das informações possibilita que ocorra a *accountability* - ou a prestação de contas - e a governança por parte daqueles que são os *stakeholders* – grupo de interesse - da gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2020). Assim, aliam-se as boas práticas na administração pública e consequentemente, contribuem com o sucesso da gestão governamental.

Após essa grave crise e a todos os percalços ocasionados, pressupõe-se que com a prática governamental da disponibilização de dados ocorra de forma mais ágil, visto que a tendência é que tais hábitos tendem a se refletir e impactar no futuro, pois a agilidade nas informações é um costume que deve permanecer (SANTOS; MOTA, 2020). Embora tenham ocorrido evoluções significativas na transparência pública ainda existem muitos pontos que devem ser melhorados; ações concomitantes entre os participantes, exigindo o comprometimento dos governos (federal, estaduais e municipais) e a mobilização da sociedade, construindo desta forma uma transparência mais efetiva (RAUPP; PINHO, 2020).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se quanto ao seu objetivo como descritivo, visto que procura trazer os diversos aspectos relacionados ao tema, procurando descrever características do fenômeno aqui abordado (GIL, 2019). A abordagem do estudo é quantitativa, com foco em analisar a transparência da política pública de renda do auxílio emergencial, mensurando o nível, ou índice de transparência desta política pública implementada no Brasil no período de pandemia. Os indicadores permitem realizar a medição indireta de um fenômeno, utilizando-se de variáveis de interesse que auxiliam na medição, e os índices são a combinação de duas

variáveis ou mais, ou de indicadores, que permitem ordenar um conjunto de objetos, e assim, medir variáveis complexas (BÊRNI; FERNANDEZ, 2012).

Quanto aos procedimentos técnicos para realização do estudo classifica-se como uma análise documental. Os documentos analisados compreendem os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do governo federal e dados do Ministério da Cidadania, que também disponibilizou um *link* para acesso a prestação de contas do programa. Assim, a fonte de dados é caracterizada como dados secundários. Foram observadas informações recentes disponibilizadas nos portais e *links* de acesso direto a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, que facilitem o acesso a outras informações relacionadas a prestação de contas de programas sociais.

O estudo também se caracteriza como *design science*, por considerar a elaboração de constructos que venham a auxiliar na prática a realidade, mesmos sendo estes artificiais, ou como neste caso, índices sintéticos. A *design science* “procura desenvolver e projetar soluções para melhorar sistemas existentes, resolver problemas ou, ainda, criar novos artefatos que contribuam para uma melhor atuação humana, seja na sociedade, seja nas organizações” (DRESCH; LACERDA; ANTUNES JUNIOR, p.56, 2015).

Para tanto, o modelo de análise foi adaptado da Escala Brasil transparente, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU), e com base no Índice de Transparência da Covid-19, desenvolvido pela *Open Knowledge Brasil* - OKBR. A Rede pelo Conhecimento Livre - RCL, também conhecida como OKBR, é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e apartidária que atua no país desde 2013 (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2020). O índice de transparência criado pela organização citada foi usado como parte da base de construção devido ao seu fácil entendimento e intuito de promover transparência participativa, facilitando o acesso para toda a sociedade.

Assim, o índice proposto é denominado Índice de Transparência da Política Pública do Auxílio Emergencial (ITPP_{AE}) é um indicador sintético, ou seja, que busca sintetizar uma base de dados procurando traduzir de forma quantitativa o fenômeno estudado (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2016). O índice compreende três dimensões, as quais envolvem o monitoramento (D1), a avaliação (D2) e o acesso à informação (D3). São consideradas no estudo somente informações de transparência ativa, que são aquelas disponibilizadas por iniciativa do próprio poder público e independe de solicitações (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017). Cada uma destas dimensões é constituída por um conjunto de variáveis avaliadas individualmente, onde são atribuídos pesos/notas diferentes conforme as características apresentadas na base. A Tabela 1 apresenta as variáveis em cada dimensão do modelo proposto.

Quadro 1- Modelo de análise: dimensões e variáveis do Índice de Transparência da Política Pública do Auxílio Emergencial.

Dimensões	Variáveis	Descrição da	Pontuação
D1 (Monitoramento)	Idade	Idade ou Faixa Etária	0 = não apresenta 0,5=apresenta parcial 1 = apresenta
	Sexo	Feminino, masculino	
	Chefe de família	Pai ou mãe de família	
	Nº de filhos	Número	
	Localização	Município, estado.	
	Benefício concedido a MEI	Número	
	Benefício concedido a autônomo(a)	Número	
	Benefício concedido a desempregado (a)	Número	
	Nº de benefícios originários do bolsa família	Optantes pelo Auxílio emergencial	
	Nº de benefícios CadÚnico	Só cadastrados, mas sem	

		receber outros auxílios	
	Nª de parcelas pagas ao beneficiário e Valor	Valor, data, número de transferência	
D2 (Avaliação)	Divulgação da meta da política pública	Meta da política	0 = não apresenta 0,5=apresenta parcial 1 = apresenta
	Benefícios concedidos em cada fase.	Número e fase	
	Benefícios negados	Número e fase	
	Benefícios cancelados	Cancelados por irregularidades	
	Benefícios suspensos	Suspensão por volta ao emprego	
	Quantidade total de pessoas beneficiadas	Direta e indiretamente	
	Benefícios devolvidos	Devolvidos por iniciativa do beneficiário	
D3 (Acesso a Informação)	Perguntas e Tira Dúvidas	Perguntas e respostas básicas de orientação	0 = não apresenta 0,5=apresenta parcial 1 = apresenta
	Visualização dos dados	Painel público de consulta	
	Clareza	Facilidade de entendimento	
	Formato dos dados	Dados editáveis em planilha	
	Séries históricas	Base de dados única e atualizada e completa	
	Disponibilidade de download	Disponível para download	

Fonte: Possamai e Schindler (2017); Controladoria Geral da União (2018); OKBR (2020); Raupp e Pinho (2020).

A nota final do índice é obtida por meio da equação:

$$ITPP_{AE} = \left(\frac{\sum Dimensão1 + \sum Dimensão2 + \sum Dimensão3}{\sum Possíveis pontos} \right) \times 100 \quad (1)$$

Onde,

$ITPP_{AE}$ = O Índice de Transparência da Política Pública do Auxílio Emergencial é o resultado da análise do estudo, que visa sintetizar de forma quantitativa a transparência desta política.

Dimensão 1= envolve o conjunto de variáveis relacionadas ao monitoramento da política pública, dividida em onze variáveis.

Dimensão 2 = envolve o conjunto de variáveis relacionadas a avaliação da política, aqui compreendidas no âmbito de cinco variáveis.

Dimensão 3= envolve o conjunto de variáveis direcionadas a avaliar o acesso a Informação e é composto de cinco variáveis.

Possíveis pontos = compreende o total de pontos possível de serem encontrados no quando somadas as pontuações máximas de cada variável. Assim, o total de possíveis pontos é vinte e dois. Onde, cada conjunto é obtido com a soma das variáveis de sua dimensão, e por fim é transformado em percentual.

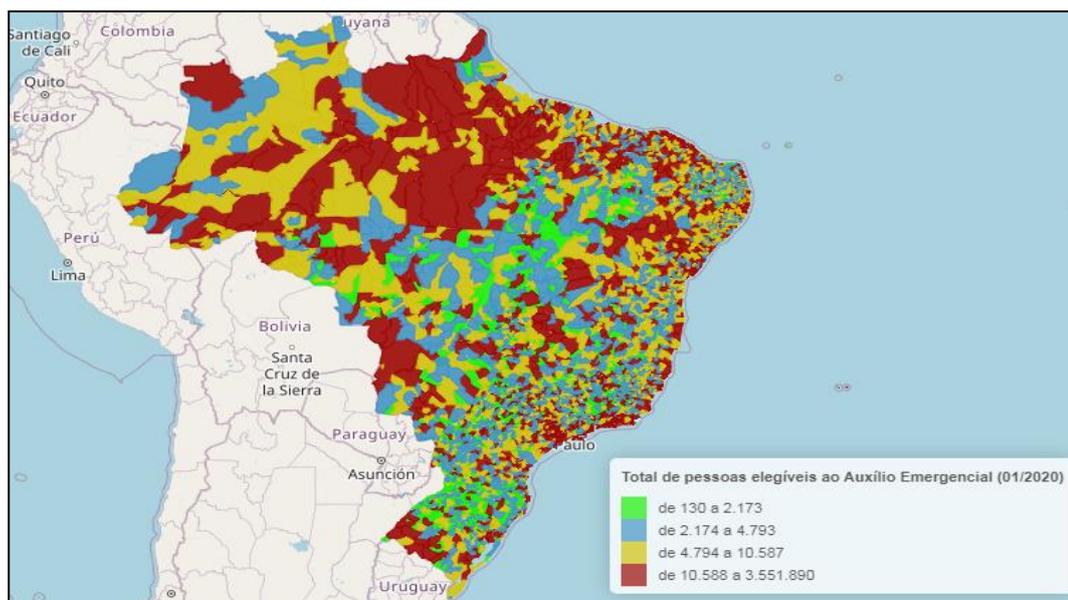
Conforme proposto pela *Open Knowledge Brasil* (2020) cada variável recebe peso 1. O índice é representado em uma escala de 0 a 1, em que 0 é atribuído quando a informação não está disponível. Ao atender parcialmente aos requisitos, atribui-se a nota 0,5, e quando atende totalmente ao requisito é atribuído o valor máximo para o item, ou seja, 1. Cada dimensão tem valor proporcional ao número de variáveis, sendo a dimensão 1 com pontuação a quem tem maior representatividade 45,83%. A dimensão 2, que envolve as variáveis que são importantes na avaliação representa 29,17%. E por fim a dimensão 3, pautada nas premissas da Lei de Acesso à informação, que representa 25,00% da pontuação total.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir do modelo metodológico, foram aplicadas as análises na prática, buscando as informações disponibilizadas de forma aberta no portal público, realizando a análise de cada item contemplado no modelo e consolidados por dimensões, de modo a identificar quais são os itens de maior representatividade no processo. E ainda, os mais deficitários na avaliação. O auxílio emergencial foi um benefício que abrangeu grande parcela da população brasileira.

Foram beneficiadas no Brasil, de acordo com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- SAGI (2020), cerca de 68,2 milhões de pessoas (68.178.729) da população, gerando aos cofres públicos um despendido de R\$ 230,98 bilhões. Entretanto, a informação constante no portal do Ministério da Cidadania (2020) é de que foram 118.076.461 (cento e dezoito milhões e setenta e seis mil e quatrocentos e sessenta e uma pessoas) assistidas, cerca de 55,8% da população brasileira. A Informação não é clara quanto ao termo “assistidas”, não é possível inferir se refere somente aos que receberam, ou envolve crianças e demais familiares indiretamente atendidos. A Figura 1 contribui de maneira visual para entender a participação populacional no programa a nível nacional.

Figura 1 - Distribuição de frequência de beneficiários do auxílio emergencial no Brasil



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- SAGI (2020).

Como observado, as variações de frequência de beneficiários distribuídos no mapa estão agrupadas com maior homogeneidade na região norte do país, com grande contribuição dos usuários de bolsa família, que conseqüentemente eleva a participação da região no programa do auxílio emergencial. Esta ferramenta dinâmica está disponível para consulta na fonte citada, e possibilita a interação do usuário na interface. O Portal da Transparência disponibiliza uma série de informações para consulta e que podem ser acessadas utilizando-se de filtros para facilitar as buscas relacionadas ao auxílio emergencial.

Para melhor entendimento dos itens dispostos para consulta é possível consultar o dicionário descritivo que faz breve definição sobre cada item disponível no site, conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2 – Dicionário descritivo estruturado dos dados disponibilizados para consulta pública

Item	Descrição do item na planilha
Mês disponibilizado	Ano/Mês a que se refere a parcela, no formato AAAAMM.
UF	Sigla da Unidade Federativa do beneficiário do Auxílio Emergencial.
Código do município	Código, no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do município do beneficiário do Auxílio Emergencial.
Nome do município	Nome do município do beneficiário do Auxílio Emergencial.
NIS Beneficiário	Número de Identificação Social (NIS) do beneficiário do Auxílio Emergencial, caso possua.
CPF Beneficiário	Número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do beneficiário do Auxílio Emergencial, caso possua.
Nome Beneficiário	Nome do beneficiário do Auxílio Emergencial.
NIS responsável	Número de Identificação Social (NIS) do responsável pelo beneficiário do Auxílio Emergencial, caso possua.
CPF responsável	Número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável pelo beneficiário do Auxílio Emergencial, caso possua.
Nome responsável	Nome do responsável pelo beneficiário do Auxílio Emergencial, caso possua.
Enquadramento	Identifica se o beneficiário é do grupo Bolsa Família, Inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) ou Não Inscrito no Cadastro Único (ExtraCad).
Parcela	Número sequencial da parcela disponibilizada.
Observação	Indica alterações na parcela disponibilizada como, por exemplo, se foi devolvida ou está retida.
Valor benefício	Valor disponibilizado na parcela.

Fonte: Portal da Transparência

4.1. AVALIAÇÃO DOS DADOS NAS RESPECTIVAS DIMENSÕES

Analisando os dados de acordo com a ordem da proposta do modelo, não é possível identificar a idade dos beneficiários, nem tampouco o sexo. A distinção pode ser feita parcialmente pelos nomes, no entanto, como alguns nomes possuem utilização tanto para feminino quanto para masculino esta regra não pode ser adotada. Assim, os itens apresentaram nota 0 (zero) nesta análise.

Em relação a variável chefe de família, não consta no relatório este termo, mas pode ser analisada quando relacionada ao item “valor do benefício” uma vez que a distinção de chefe de família ou não também pode ser associada ao valor da parcela, que no caso de chefe de família era beneficiado com R\$1.200,00 (mil e duzentos reais). Logo, atribui-se nota 1. Entretanto, mesmo realizando a declaração como chefe de família, cabe analisar o número de pessoas que são beneficiadas com este valor, pois a ideia central é atender uma mulher, ou homem, que seja chefe da família, deixando margem à variação do número de filhos. Tal informação não consta, e por isso recebeu nota 0 (zero). Destaca-se a importância de analisar em uma política o número de atendidos de forma direta e indiretamente, pois em casos de famílias grandes a política pode não atender ao objetivo proposto considerando a maior necessidade de recursos.

A localização pode ser consultada tanto nos filtros quanto nas planilhas em formato CSV, segregando tanto em estados como em municípios. Porém, as planilhas quando baixadas não possuem informações completas, contendo dados em branco quanto a estes fatores. Assim, a este item a nota atribuída foi 1 mesmo com esta divergência nas planilhas é possível fazer a buscar direto no portal, acessando os dados por município ou estado.

No item enquadramento, é possível verificar a segregação em três classes: Bolsa Família, CadÚnico e Extracad, estes últimos relacionam-se ao público que fez solicitação do

auxílio por meio do aplicativo da Caixa. Nestes, não há classificação/especificação relacionando tratar-se de Microempreendedor individual (MEI), autônomos ou desempregados. Assim, aos três itens atribui-se nota 0 (zero).

Entre as informações que estão mais claras na plataforma do portal da transparência, relacionam-se aos beneficiários que já possuíam cadastro na base de dados de programas sociais de renda. O número de benefícios originários do bolsa família e o número de benefícios concedidos a pessoas cadastradas no CadÚnico, bem como o número de parcelas concedidas. Atenta-se também que há distinção também quanto ao valor pago em cada parcela, bem como o número total de parcelas pagas ao usuário.

A dimensão 2, que compreende as variáveis que permitem fazer a avaliação da política, associada às demais informações da fase anterior, tem em seu primeiro tópico a divulgação da meta da política pública do auxílio emergencial. Essa informação está divulgada no portal do governo federal, a saber-se que foi “Criado para assegurar uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia da COVID-19, o benefício de R\$600,00 é concedido a todos os brasileiros que se enquadram nos critérios da lei” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

O número de benefícios concedidos em cada fase, bem como o valor total pago em cada fase, são informações que estão explícitas nos dois portais, mas com variações entre as duas fontes. Em virtude deste fato foi atribuída nota 0,5 ao item. Não há informações do número total de pessoas beneficiadas, relacionando demais membros da família que não receberam benefícios, mas que também são beneficiados com o mesmo.

Entre os dados disponíveis sobre o auxílio emergencial, não é possível consultar no portal da transparência a população de benefícios que foram negados desde a sua solicitação. Os benefícios cancelados também podem ser interpretados como os benefícios suspensos ou como retidos.

Os benefícios devolvidos estão expressos em reais e giram em torno de um bilhão e trezentos e sessenta e nove milhões e quinhentos e sessenta e três mil reais (R\$ 1.369.563.000). Daqueles que não tiveram movimentação e foram devolvidos/recolhidos ao Ministério são R\$ 735.346.800 (setecentos e trinta e cinco milhões e trezentos e quarenta e seis mil e oitocentos reais) e demais, que ainda constam em processo de devolução para o Ministérios.

A dimensão três contempla variáveis que dizem respeito ao acesso à informação e facilidade de acesso aos dados. Como fonte básica de orientações analise-se as perguntas e respostas que servem de orientação para todos os que acessam, orientando como proceder diante de todo o fluxo do processo, avaliando-se assim que o mesmo (Ministério da Cidadania) é bastante completo, e possui clareza nas informações e orientações à sociedade.

A visualização dos dados em geral é facilitada pela boa organização dos dados, com fontes de tamanho adequado e com filtros que possibilitam a realização de seleções que facilitam as buscas e a separação dos dados. Em geral, também existe clareza nas informações prestadas, sendo estas, disponibilizadas com um vocabulário de fácil compreensão, sendo que em poucos casos há possibilidade de efetuar interpretações ambíguas.

Todavia, vale ressaltar a divergência existente entre os portais, no que tange as informações de valores de beneficiários entre o SAGI (2020) e o Ministério da Cidadania (2020). Não obstante sobre a forma de acesso aos dados, há possibilidade de realizar *download* de documentos em formato *CSV* e *PDF*, conforme filtros por períodos e busca por séries históricas. No entanto, a busca pelo Portal da Transparência é um tanto intrincada, enquanto, que pelo portal do Ministério não é possível baixar os resultados desejados nos formatos supracitados. O produto das avaliações foi demonstrado no Quadro 3, bem como sua porcentagem alcançada em cada uma das dimensões.

Quadro 3- Síntese de resultados da análise e pontuação dos indicadores de monitoramento, avaliação e acesso à informação para construção do ITPPAE

Dimensões	Variáveis	Pontuação atribuída	Pontuação total	Percentual/ pontos possíveis e realizados
D1 (Monitoramento)	Idade	0	4,00	Possíveis: 11 %Possível: 45,83% % Realizado: 16,67%
	Sexo	0		
	Chefe de família	0		
	Nº de filhos	0		
	Localização	1		
	Benefício concedido a MEI	0		
	Benefício concedido a autônomo(a)	0		
	Benefício concedido desempregado(a)	0		
	Nª de benefícios originários do bolsa família	1		
	Nª de benefícios CadÚnico	1		
	Nª de parcelas pagas ao beneficiário e Valor	1		
D2 (Avaliação)	Divulgação da meta da política pública	1	5,00	Possíveis: 7 %Possível: 29,17% % Realizado: 20,83%
	Benefícios concedidos em cada fase.	1		
	Benefícios negados	0		
	Benefícios cancelados	1		
	Benefícios suspensos	1		
	Quantidade total de pessoas beneficiadas	0		
	Benefícios devolvidos	1		
D3 (Acesso à Informação)	Perguntas e Tira Dúvidas	1	5,50	Possíveis: 6 %Possível: 25% % Realizado: 22,92%
	Visualização dos dados	1		
	Clareza da informação	1		
	Formato dos dados	0,5		
	Séries históricas	1		
	Disponibilidade de download	1		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência, do Ministério da Cidadania, e nos links de acesso das informações disponibilizadas pelo SAGI, foram avaliadas as variáveis de cada dimensão e atribuídas as notas para aplicação na equação, conforme metodologia explanada anteriormente.

4.2 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A avaliação foi aplicada em fevereiro de 2020 e pautada nas informações atualizadas até este período. Assim, o índice obtido na equação foi de 60,42%.

$$ITPP_{AE} = \left(\frac{4 + 5 + 5,5}{24} \right) \times 100 = 0,6042 \times 100 = 60,42\% \quad (2)$$

Observa-se na dimensão 1 os percentuais mais baixos de avaliação, o que leva a reflexão a fase inicial de implantação da política. Embora tenha sido um período turbulento, que exigia medidas imediatistas, alguns aspectos passaram despercebidos frente ao

planejamento, principalmente de controle da administração pública. Embora o país tenha avançado em relação à transparência, a pandemia também serviu como alerta para direcionar maior atenção na aplicação de medidas emergenciais, sendo interessante maior reflexão sobre os pontos positivos e negativos na condução da crise por gestores públicos (GASPARETTO JUNIOR, 2020).

Há uma grande parcela de trabalhadores informais que não estão cadastrados em nenhum programa de renda, ou outro programa social, e de fato as maiores notas foram atribuídas justamente para os fatores relacionados àqueles que já possuem cadastros na base de dados do governo, beneficiários do programa bolsa família e do CadÚnico. Entretanto, Schymura (2020), relata que uma parcela considerável do público-alvo do programa não estava nos cadastrados do CadÚnico, o que levou o governo a encontrar grandes dificuldades no processo operacional do auxílio emergencial.

A dimensão que compreende as variáveis que permitem avaliar o efeito da política apresentou percentual mais satisfatório, em relação ao percentual total do item. Quando avaliado de maneira geral apresentou maior parte dos requisitos, entretanto a maior fraqueza é compreender a quantidade total de beneficiados no programa. Em virtude das falhas de controle operacional indicados na dimensão 1, as mesmas também acabam por impactar neste tópico. O cadastramento dos beneficiários deveria ser mais rigoroso, até mesmo para evitar fraudes.

A dimensão 3 cumpriu com grande parte das imposições da Lei de Acesso à Informação - LAI, garantindo ao menos preceitos básicos que são propostos na LAI (BRASIL, 2011). Neste sentido, observa-se que a lei contribui para melhoria da publicidade e responsabilidade na prestação de contas dos recursos públicos, promovendo maior transparência. Entre os maiores consensos encontrados na obtenção de medidas de combate a corrupção relaciona-se a promoção da transparência disposta por meio de dados abertos (FLORÊNCIO FILHO; ZANON; 2020).

Embora já venha ocorrendo no Brasil à promoção da transparência, o índice evidenciado é convidativo à reflexão de que ainda há muito a ser melhorado. E em se falando de políticas públicas a discussão ainda é mais complexa, pois somente com maior transparência no ciclo total da política é que pode ser avaliado seu impacto real na sociedade, e a efetividade da mesma. Em virtude da conjuntura crítica representada pela pandemia da COVID-19 (SULLIVAN; WOLFF, 2021) ocorrem muitas mudanças de padrão, ao passo que se produzem legados históricos com predominância de interesses políticos. E a transparência vem reforçar a importância do acompanhamento social nestes momentos em que muitas situações são novas e fogem aos antigos padrões, tendo a sociedade como um importante agente fiscalizador das ações do Estado. De igual modo, o Estado deve contribuir por meio da *accountability*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são implantadas visando preencher a vastidão de carências sociais externalizadas de longa data, mas em virtude da crise da Covid-19 essas carências ficaram ainda mais evidentes e escancaradas a toda a sociedade. Mesmo em meio à turbulência, as políticas implementadas para amenizar tais situações devem ser transparentes, inserindo-se neste contexto o objetivo deste estudo de analisar o nível de transparência da política pública de renda do auxílio emergencial, implementada no Brasil durante a pandemia da Covid-19.

A complexidade da discussão da política pública envolve, principalmente a capacidade de avaliar o seu impacto frente ao que foi proposto, e neste contexto, a transparência das informações vem a contribuir no processo de avaliação. Ao avaliar a sua total transparência,

subtende-se que as informações que são relevantes no momento de realizar uma análise de impacto estejam todas disponibilizadas. Esta é uma forma de assegurar que esta e outras políticas possam ser avaliadas por instituições independentes ao governo, desde que apresentem um bom índice de transparência.

Assim, o índice proposto vem com o intuito de adicionar ferramentas à administração pública e a sociedade, para avaliar o que está sendo feito, mas principalmente como está sendo feito, pois avaliar o processo é a possibilidade de ajustá-lo para que promova maior resultado quanto o esperado. No momento atual, em que se discute mais uma vez a possibilidade de prorrogação do auxílio emergencial, é importante que ferramentas como esta sejam utilizadas para avaliar os pontos fortes e os pontos fracos do modelo implantado. Este índice, *ITPP_{AE}*, avaliado em 60,42% de transparência, vem apontar as deficiências operacionais e a necessidade de melhorias no planejamento e controle desta política pública de auxílio e renda, pois de fato a fase inicial, aqui caracterizada na dimensão 1, deve ser ajustada e melhor controlada. Além disso, este modelo é uma ferramenta que convida para que ocorra uma administração mais participativa, que envolva maior atuação da sociedade. A sua elaboração é baseada na simplicidade e clareza e compreende o intuito de que qualquer pessoa possa fazer a aplicação do índice, para que seja útil na prática aqueles que desejarem tornar-se cidadãos atuantes e participativos, para assim contribuir com a melhoria dos processos, da gestão, e crescimento como sociedade.

Entre as limitações encontradas na pesquisa envolve o período posterior a implementação da política, visto que a administração pública está ainda pautada exclusivamente ao monitoramento. Há uma lacuna grande no sentido de mostrar resultados mais específicos e sintetizados para a sociedade. A exemplo que não se encontram informações diretas dos resultados de políticas, e seu impacto onde foram implantadas, nem mesmo a própria administração pública consegue avaliar e mostrar os resultados de suas ações. E este fato impacta no resultado de avaliação da transparência do índice, que acaba automaticamente por não pontuar em pontos importantes a serem avaliados.

Em virtude de não haver ainda um instrumento de medição da transparência das políticas públicas contemplando todo seu ciclo, sugere-se que o presente instrumento possa servir de base para a aplicação em outras políticas públicas. Evidentemente que será necessário ajuste em algumas variáveis, de acordo com a especificidade de cada política. Além disso, é possível ranquear o nível de transparência das políticas, possibilitando a comparação entre as políticas existentes, semelhante ao que ocorre com o índice de transparência de países, estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ALVARES, L.B.O. **Direito econômico e políticas públicas urgentes: um estudo de caso sobre estratégias econômicas aplicadas à crise do Coronavírus.** *In*: Medidas de emergência na administração pública. GASPARETTO JR. (org). [Recurso eletrônico]. Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020.

BARBOSA, R.J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2020.

BÊRNI, D.de A.; FERNANDEZ, B.P.M. **Métodos e técnicas de pesquisa: modelando as ciências empresariais.** São Paulo: Saraiva, 2012

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 11 dez. 2020.

BRASIL- **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. v. 2. Casa Civil da Presidência da República *et al.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504>.

CAMARANO, Ana Amélia. Depending on the income of older adults and the coronavirus: orphans or newly poor? **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 25, p. 4169–4176, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.30042020>

CUNHA, C.G.S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente 360°. 1. Ed. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/pdf/37d997db-c928-4262-8589-d92e23db7571.pdf>>.

DIAS, R. **Gestão Pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DRESCH, A.; LACERDA.D.P.; ANTUNES JÚNIOR, J.A.V. **Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Bookman, 2015.

FLORÊNCIO FILHO, M.A.; ZANON, P.B. covid-19 e corrupção: políticas de controle em face às medidas emergenciais. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 14, n. 2, 2020.

GASPARETTO JUNIOR, A. (Org). **Medidas de emergência na administração pública** [recurso eletrônico]. Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. 76p.

GERTLER, P.J. *et al.* **Avaliação de impacto na prática**. 2 ed. Banco Mundial: Washington, 2018.

GUIMARÃES, J.R.S.; JANNUZZI, P. de M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. **Anais**, p. 1-18, 2016. Disponível em: <http://www.abep.org/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1451/1416>.

KOMATSU, B.K.; MENEZES-FILHO, N. Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade. São Paulo: **Policy Paper**, 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da gestão pública contemporânea**. 6º ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MATTEI, L. A crise econômica decorrente do covid-19 e as ações da Equipe econômica do governo atual. **Núcleo de Estudos de Economia**. Texto para discussão 35/2020, 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Prestando contas aos brasileiros**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1>. Acesso em 14 jan. 2021.

NICOLA, M. *et al.* The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. **International journal of surgery** (London, England), v. 78, p. 185, 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Nota metodológica**. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19V.2.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 51, n. 2, pp. 312-329, mar-abril, 2017. Rio de Janeiro, Brasil.

PECI, A.; AVELLANEDA, C. N.; SUZUKI, K. Respostas governamentais à pandemia da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 1-11, 19 fev. 2021.

POSSAMAI, A.J.; SCHINDLER, E. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 45, n. 1, p. 71-86, 2017.

RAFAEL, R.M.R. *et al.* Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil. **Revista Enfermagem UERJ**, [S.l.], v. 28, p. 49570, abr. 2020. ISSN 0104-3552. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/49570>>. Acesso em: 10 dez. 2020. doi:<https://doi.org/10.12957/reuerj.2020.49570>.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Precisamos evoluir em transparência? - Uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. **Gestão e Sociedade**, v.14, n. 39, p. 3725-3739, 1 jun. 2020.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 142-161, 2020.

SANTOS, J. G.; MOTA, F. P. B. A transparência governamental em tempos de covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v.14, n.39, p. 3716-3724. Especial COVID-19 – 202.

SCHYMURA, L.G. A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 4, p. 6-9, 2020.

SMANIO, G.P; NUNES, A.R.S. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. **Interfaces Científicas-Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, p. 83-96, Aracajú, 2016.

SOUZA, C. **O estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G. (org). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iBP0AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=politic+as+p%C3%ABlicas+no+brasil&ots=aG7PePDg05&sig=Px-2PjcZF5O71Jxx70Vk1OFPI_A#v=onepage&q&f=false.

SULLIVAN, E.; WOLFF, E. A. Políticas, pandemias e auxílio do estado: o papel dos atores políticos no auxílio governamental oferecido pelos Países Baixos durante a pandemia da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 50-71, 19 fev. 2021.