TEXTO PARA DISCUSSÃO

2883

AUXÍLIO EMERGENCIAL E *STIMULUS CHECK* COMO MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

ELAINE CRISTINA LICIO

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2883

Brasília, maio de 2023

AUXÍLIO EMERGENCIAL E *STIMULUS CHECK* COMO MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS[1]

ELAINE CRISTINA LICIO[2]

1. Pesquisa realizada durante estágio como pesquisadora visitante na Universidade de Oklahoma (*Spring* 2022). A autora agradece os comentários e as recomendações dos pareceristas anônimos que ajudaram a dar maior consistência ao texto, eximindo-os, naturalmente, de quaisquer erros ou omissões remanescentes.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

JEL: H53; I38.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2883-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 6

2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NOS PLANOS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 9

3 DESENHO, PÚBLICO-ALVO E VALORES 13

4 DIFERENTES LEGADOS DE PROTEÇÃO SOCIAL, DIFERENTES DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO 20

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS EXPERIÊNCIAS 26

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES 29

REFERÊNCIAS 31

SINOPSE

O texto discute o desenho e a implementação de programas emergenciais de transferência de renda adotados como formas de enfrentamento da pandemia de covid-19. São analisados os casos do Auxílio Emergencial (AE), no Brasil, e do *stimulus check*, nos Estados Unidos, buscando identificar em que medida ambas as experiências – com características distintas e implementadas em contextos econômicos e de proteção social tão diferentes – poderiam aprender uma com a outra. O AE se concentrou no público em situação de pobreza e constituiu estratégia central no enfrentamento da pandemia, evidenciando tanto as limitações na cobertura dos programas regulares de assistência social quanto a necessidade de criar estratégias para superá-las. Embora o *stimulus check* tenha sido uma entre as principais estratégias adotadas no enfrentamento da covid-19 nos Estados Unidos, abrangeu uma proporção maior da população, inclusive a classe média, com benefícios mais generosos, encontrando, todavia, limitações operacionais para alcançar os segmentos mais pobres da sociedade. Entre os aprendizados mútuos, destaca-se que o Brasil pode ensinar aos Estados Unidos sobre sua experiência com o Cadastro Único, que permitiu que os mais pobres fossem os primeiros a receberem os benefícios. Os Estados Unidos, por sua vez, podem ensinar ao Brasil sobre os impactos econômicos produzidos pelos programas de transferência de renda, que para tanto precisam apresentar cobertura, valor do benefício e orçamento mais substanciais.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial; *stimulus check*; programas de transferência de renda; pandemia covid-19.

1 INTRODUÇÃO

Programas de transferência de renda foram essenciais para garantir o bem-estar da população durante a pandemia de covid-19. Na sua versão emergencial, essas iniciativas se prestam tanto a atender necessidades básicas das famílias pobres quanto a estimular a economia local, visto que, pela ausência de poupança, os mais pobres tendem a gastar quase que imediata e integralmente os valores recebidos, o que também preserva empregos e garante a arrecadação de impostos (Stone, 2020).

Adotados largamente na América Latina e Caribe[1] tais programas se concentraram não apenas no público em situação de pobreza, mas também em trabalhadores informais, autônomos e suas famílias, que, até o momento, não se beneficiavam dos esquemas de proteção disponíveis por possuírem patamar de renda superior aos limiares contemplados nos programas sociais (Rubio *et al*., 2020).

Os efeitos multiplicadores desse tipo de medida na economia podem ser reconhecidos tanto como medida fiscal quanto de proteção social. Isso quer dizer que, a depender de como estejam desenhadas, as transferências de renda emergenciais funcionam como instrumento de combate à recessão – assumindo a forma de pagamentos que alcançam parte significativa da população, mediante uma única parcela (*one lump sum*), paga em curto intervalo de tempo – e de garantia de renda para provisão das necessidades básicas da população em situação de pobreza, sua principal função quando adotada em países em desenvolvimento. Vale dizer que os países desenvolvidos como Estados Unidos, Japão, Singapura e Israel também adotaram essa modalidade entre as medidas de *lockdown* utilizadas em virtude da pandemia, o que permitiu que as pessoas continuassem a comprar bens e serviços, de modo a preservar o funcionamento de suas economias, evitar falências e a perda de empregos, com efeitos também na garantia de atendimento de necessidades básicas das famílias mais pobres (Gentilini, 2022).

Ao analisar a proliferação dessas iniciativas por ocasião da pandemia de covid-19, Gentilini (2022) afirma que a transferência de renda foi o instrumento mais utilizado pelos governos para enfrentamento dos efeitos da pandemia, com uma cobertura sem precedentes, da ordem de 1,36 bilhão de pessoas, ou 17% da população mundial, alcançadas por benefícios, via de regra, um pouco mais generosos do que aqueles praticados pelos programas de transferência de renda por ventura existentes. O autor identificou 1.023 programas dessa natureza em 203 países, o

1. Segundo Rubio *et al*. (2020), 23 países da América Latina e Caribe adotaram alguma espécie de transferência de renda emergencial durante a pandemia. Cuba, México e Nicarágua não criaram programas dessa natureza.

que representou 26% das medidas adotadas no âmbito da proteção social e 43% no âmbito da assistência social. Esse processo se concentrou na fase inicial da pandemia, com perspectiva de curta duração, sendo posteriormente renovado com o surgimento de novas variantes do vírus e consequente retomada das medidas de distanciamento social.

Entre as lições aprendidas pela experiência, o autor destaca que esses programas deveriam ser contemplados entre os estabilizadores automáticos de proteção social e/ou da política macroeconômica – funcionando como política anticíclica com expansão da renda em momento em que ela se contrairia, de modo a responder mais rápida e uniformemente durante novas crises. Chama atenção para a simplicidade do desenho das iniciativas, sem condicionalidades, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão – baseados no uso de novas tecnologias para inscrição, seleção e pagamentos de beneficiários – em muitos casos incorporados posteriormente aos programas pré-existentes. Reforça ainda a necessidade de que os países criem sistemas de entrega universal, mediante interoperabilidade de bases de dados para maior efetividade desses novos instrumentos.

Tais achados e lições ilustram em grande parte o contexto das experiências do Brasil e dos Estados Unidos. O primeiro, um país em desenvolvimento que, embora com restrições fiscais sérias, possui um arcabouço de proteção social de pretensões universalistas. Condição oposta à dos Estados Unidos, país desenvolvido que goza de situação fiscal mais confortável, porém com orientação liberal na provisão das políticas sociais (Karger e Storcz, 2014).

A pandemia de covid-19 nos mostrou que os sistemas de proteção social não estavam preparados para lidar com catástrofes de dimensão global. A julgar pelas previsões climáticas ou mesmo sanitárias, é provável que ocorrências dessa escala voltem a acontecer, sendo necessário adequar nossos esquemas de proteção para tanto. Nesse sentido, comparar ambas as experiências pode trazer subsídios importantes para repensar essas medidas caso venham a ser reeditadas.

Principal medida de enfrentamento da pandemia no Brasil, o Auxílio Emergencial (AE) teve como público-alvo as pessoas em situação de pobreza, e chegou a beneficiar 68,2 milhões de pessoas e alcançar mais de 40% dos lares brasileiros (IBGE, 2020), ao custo total de R$ 353 bilhões, com benefícios mensais que variaram entre R$ 250,00 e R$ 600,00. Operado nos anos 2020 e 2021, foi a primeira vez que um programa de transferência de renda alcançou tão larga escala no país, tendo sido fundamental para aliviar o impacto econômico da pandemia – ao menos em termos das privações monetárias. Pesquisas mostram que a experiência resultou, em 2020, em elevação da média da renda domiciliar *per capita*, redução expressiva da pobreza e da desigualdade de renda, geração de postos de trabalho e mitigação da queda do produto interno bruto – PIB (Paiva *et al*., 2022). No entanto, na edição de 2021, restrições fiscais fizeram com que o AE reduzisse o valor do benefício e alcançasse menos pessoas, o que limitou seus efeitos

sobre a pobreza. Segundo Souza, Hecksher e Osorio (2022) em 2020 a pobreza reduziu para 24,7% e chegou a 29,4% em 2021,[2] evidenciando o impacto mais significativo da versão do AE implementada no primeiro ano da pandemia.

O benefício Economic Impact Payment (EIP), transferência de renda emergencial conhecida como *stimulus check*, foi uma entre as principais medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos para amortecer a crise econômica gerada pela pandemia de covid-19. Ao todo, cerca de US$ 869 bilhões (R$ 4,3 trilhões) foram destinados a um público estimado em 85% das famílias americanas. Operado mediante um único pagamento efetivado em três rodadas, entre os anos de 2020 e 2021, seus valores variaram de US$ 500,00 a US$ 1,4 mil por indivíduo (adulto ou criança).[3] Diferentemente do Brasil, nos Estados Unidos a medida abrangeu também a classe média. Embora seu objetivo mais imediato tenha sido combater a recessão, de acordo com projeção do Urban Studies Institute, o *stimulus check* respondeu, sozinho, pela remoção de 12,4 milhões de pessoas da condição de pobreza[4] em 2021 (Wheaton, Giannarelli e Dehry, 2021), cuja taxa chegou à histórica marca de apenas 9,3% em março de 2021,[5] quando foi paga a terceira edição do *stimulus check*.

Este texto apresenta e discute o desenho e a implementação do AE no Brasil e do *stimulus check* nos Estados Unidos, buscando identificar em que medida ambas as experiências – com características distintas e implementadas em contextos econômicos e de proteção social tão diferentes – poderiam aprender uma com a outra, de modo a ampliar sua efetividade caso sejam novamente adotadas em seus respectivos países. Após breve contextualização da posição ocupada pela transferência de renda emergencial no conjunto das medidas adotadas para enfrentamento da covid-19, apresenta os principais componentes de ambas as experiências e aponta seus desafios de implementação. Em seguida analisa e compara as estratégias utilizadas e apresenta os principais legados que tais experiências deixaram para seus respectivos sistemas de proteção social. Nas considerações finais, busca identificar o que uma experiência pode ensinar para a outra, sob a forma de recomendações para eventuais retomadas desse instrumento.

2. Linha de pobreza considerada é internacional, paridade do poder de compra (PPC$) 5,50/dia (dólares internacionais).

3. Algo próximo a R$ 2,5 mil e R$ 7 mil, respectivamente, em junho/2022.

4. Nesse caso, a linha de pobreza considerada é a Supplemental Poverty Measure (SPM), que é mais abrangente que a linha de pobreza oficial por considerar não apenas a renda, mas também benefícios não monetários e despesas. Para essa publicação, em 2021 essa linha foi de US$ 30.232 para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), podendo variar para mais ou para menos conforme a localidade de residência da família.

5. Dados do Center on Poverty & Social Policy, da Universidade de Columbia, com base na SPM. Disponível em: <http://bit.ly/3Jqd8Kv>.

2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NOS PLANOS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19

O arcabouço da proteção social no Brasil – calcado em direito à saúde, educação e assistência social com provisão pública de caráter universal – difere substancialmente dos Estados Unidos, onde, salvo no caso da educação básica, via de regra, o acesso a serviços sociais tem caráter focalizado e residual, ocorrendo mediante teste de meios, no qual a pessoa comprove situação de pobreza. Esse contexto é importante para compreender a relevância das estratégias de transferência de renda emergenciais no conjunto dos respectivos planos de enfrentamento da pandemia de covid-19 por ambos os países.

2.1 Brasil

Antes da pandemia, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[6] indicavam que a taxa de desocupação no Brasil estava em 12,4% (janeiro/2020). Em julho/2020, com a persistência das medidas de *lockdown*, alcançou o pico de 14,9%, tendo retornado ao patamar pré-pandemia apenas a partir do segundo semestre de 2021. Em que pese os efeitos catastróficos da pandemia, a pobreza seguiu em direção oposta, muito por conta do pagamento do AE. Segundo estimativa de Souza, Hecksher e Osorio (2022), de 25,7% em 2019, a taxa de pobreza caiu para 24,7% em 2020, quando o benefício começou a ser pago. Entretanto, a redução no valor do subsídio em 2021 e o recrudescimento da pandemia fizeram com que a taxa de pobreza subisse para 29,4% nesse ano. Ou seja, enquanto teve valor e cobertura mais elevados, o auxílio provocou uma redução impressionante da pobreza, mesmo em um contexto de enorme perda de ocupações.

Foram diversas as medidas de enfrentamento da pandemia de covid-19 adotadas pelo Brasil, as quais custaram R$ 645 bilhões[7] entre 2020/2021, sendo mais da metade desse valor (R$ 353 bilhões) destinada ao AE. O restante do gasto foi destinado, além das ações sanitárias, a medidas de apoio ao setor produtivo (do pequeno empresário à indústria de grande porte); de proteção do emprego, inclusive com ampliação do seguro-desemprego; ao auxílio financeiro aos estados e municípios;[8] e uma pequena parte à ampliação temporária da oferta de diversos serviços socioassistenciais, em especial de acolhimento institucional e relativos a calamidades (Paiva *et al*., 2022).

6. Disponível em: <https://bit.ly/40dyiSU>.
7. Disponível em: <http://bit.ly/402Y10U>.
8. Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020.

A mobilização do auxílio durante a pandemia se beneficiou da existência prévia de programas de ampla cobertura nacional, cuja estrutura serviu de base para sua implementação e permitiu que as pessoas em maior vulnerabilidade fossem as primeiras a recebê-lo. Dois deles foram particularmente importantes nesse sentido: o Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) – base de dados com famílias em situação de pobreza – e o Programa Bolsa Família (PBF) – transferência de renda condicionada para famílias pobres. No momento inicial da pandemia, em março de 2020, o Brasil contava com mais de 25 milhões de famílias pobres cadastradas, das quais 13,1 milhões eram beneficiárias do PBF. O cadastro, a logística de pagamento via cartões, assim como o uso de contas bancárias simplificadas e isentas de tarifas, são exemplos de ferramentas já utilizadas para o programa em menor escala, as quais pavimentaram o caminho para a rápida implementação do AE.

No caso brasileiro cabe destacar ainda que, antes da pandemia, a transferência de renda, na forma de benefícios não contributivos, já havia se consolidado como principal ferramenta de enfrentamento da pobreza: seja via PBF (voltado para pessoas economicamente ativas que, mesmo trabalhando, não conseguem alcançar determinado patamar de renda), seja via Benefício de Prestação Continuada (voltado para idosos e deficientes, incapacitados para o trabalho). Em 2019, ambas as iniciativas representavam mais de 95% do orçamento federal destinado às políticas de assistência social, de modo que os serviços socioassistenciais já vinham desempenhando papel secundário na estratégia (Paiva *et al*., 2022).

2.2 Estados Unidos

Apesar de figurar como campeão mundial em número de mortos[9] pela covid-19 e de não contar com uma rede robusta de proteção social que pudesse ser facilmente mobilizada, como foi o caso do seu vizinho Canadá (Béland, 2021), os Estados Unidos conseguiram passar pela covid-19 sem grande sofrimento econômico nos momentos em que o *lockdown* foi necessário. Em janeiro de 2020, antes da pandemia, a taxa de desemprego[10] era de 3,5%, chegando a 14,7% apenas três meses depois (abril/2020), como consequência das medidas de isolamento com vistas à contenção do espalhamento do vírus. Desde então essa taxa vem caindo, tendo retomado o patamar anterior à pandemia (3,6%) em março de 2022. Com as medidas adotadas, a trajetória da pobreza também seguiu tendência de redução, semelhante à do Brasil em 2020. De acordo com o Center on Poverty & Social Policy, da Universidade de Columbia, o percentual de pobreza nos Estados Unidos era de 15,3% em fevereiro de 2020. Como resultado dos planos de alívio da covid-19, especialmente do *stimulus check*, a pobreza chegou a 9,3% em março de 2021.

9. Mais de 1 milhão de mortos em junho/2022, segundo informação da World Health Organization (WHO). Disponível em: <http://bit.ly/3JKOaG7>.

10. De acordo com o United States Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <http://bit.ly/3JrxgvH>.

À medida que cessou a vigência desses planos e que a pandemia tem sido controlada, o nível de pobreza tem retornado ao patamar pré-pandemia, alcançando 14,7% em junho de 2022.

Com aportes que somaram US$ 4,5 trilhões[11] (ou R$ 22,5 trilhões), nos Estados Unidos os planos de enfrentamento da covid-19[12] tiveram mote mais econômico que social. Como tal, apresentaram uma série de intervenções, a saber: apoio aos pequenos negócios e a determinados setores de indústrias e empresas; medidas de proteção ao emprego, ampliação dos valores e do tempo de recebimento do seguro-desemprego; apoios financeiros a governos estaduais, locais e tribais; além de apoio à retomada das atividades escolares e subsídio ao acesso ao ensino superior. No que se refere às políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza, os planos também ampliaram algum aporte de recursos em iniciativas pré-existentes: caso dos incentivos tributários (ampliação do Child Tax Credit – CTC e do Earned Income Tax Credit – EITC; do programa de alimentação Supplemental Nutrition Assistance Program – Snap; do programa socioassistencial Temporary Assistance for Needy Families – Tanf; e de programas de aluguel social – Emergency Rental Assistance Programmes).

Diferentemente do Brasil, os Estados Unidos não possuem uma iniciativa mais abrangente de transferência de renda voltada para a população economicamente ativa. Algo próximo disso está disponível apenas no caso dos idosos e das pessoas com deficiência, na forma da Renda de Segurança Suplementar (Supplemental Security Income – SSI). Com exceção do *stimulus check*, todas as demais iniciativas voltadas para pessoas em situação de pobreza apoiadas pelos planos de enfrentamento da covid-19 possuem alcance restrito e não atendem a todos os perfis de famílias e suas necessidades em termos de transferência de renda. O CTC atende apenas famílias com crianças. O EITC atende apenas quem está trabalhando, mas recebe rendimentos abaixo da linha de pobreza. O Snap, que tem o recorte de renda como principal critério de elegibilidade e por isso é mais abrangente, opera via *voucher*/cartão e restringe sua utilização à aquisição de alimentos. Já o Tanf envolve uma série de serviços socioassistenciais, com apenas 22% do seu orçamento dedicado à transferência de renda, o que limita sua cobertura monetária junto ao público-alvo (Azevedo-McCaffrey e Safawi, 2022). Além do mais, embora contem com recursos federais, alguns desses programas são geridos e complementados pelo nível estadual, mediante recursos próprios, o que faz com que o valor dos benefícios e critérios de elegibilidade variem bastante entre si, de modo que o acesso chega a ser bastante desigual dependendo de onde a pessoa resida.[13]

11. De acordo com o USAspending. Disponível em: <http://bit.ly/40e6KNo>.

12. Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (Cares Act) (março/2020); Consolidation Appropriation Act (dezembro/2020); e American Rescue Plan Act (Arpa Act) (março/2021).

13. A título de exemplo, Azevedo-McCaffrey e Safawi (2022) apontam que, em julho de 2021 o benefício máximo do Tanf que uma família de três pessoas poderia receber variava de US$ 204 no Arkansas (11% da linha de pobreza) a US$ 1.098 em New Hampshire (60% da linha de pobreza), com uma mediana nacional de US$ 498 (27% da linha de pobreza).

Portanto, embora também tenham sido importantes para aliviar situações de pobreza, com exceção do *stimulus check*, as demais iniciativas potencializadas pelos planos estadunidenses de enfrentamento da covid-19 não atendiam a todos os perfis de composição demográfica das famílias mais vulneráveis e, em alguns casos, possuíam valores e regras de funcionamento diferentes conforme a localidade. Dessa forma, não viabilizavam recursos suficientes para fazer frente à diversidade de despesas que integram o dia a dia das famílias.

Entre as ações sociais previstas nos planos de enfrentamento da covid-19 nos Estados Unidos, o *stimulus check* foi a que mais consumiu recursos, estimados em US$ 869 bilhões.[14] Também foi a medida mais efetiva na redução da pobreza, sem precedentes no âmbito da proteção social dos Estados Unidos (Wheaton, Giannarelli e Dehry, 2021; Moffitt e Ziliak, 2020). Contribuiu para isso o fato de que definiu o mesmo corte de renda e valor do benefício para todos os estados do país, o que fez com que seu efeito fosse relativamente maior nas localidades de menor renda.

Cabe ressaltar que essa não foi a primeira vez que a transferência de renda emergencial foi adotada nos Estados Unidos como medida de combate à recessão, tendo assumido versões mais restritas nas recessões de 2001 e 2008. A diferença dessa vez foi sua maior abrangência populacional em relação às edições anteriores, as quais alcançaram apenas pessoas acima de certo patamar de renda, especialmente os pagadores de impostos (Stone, 2020).[15] Outra diferença foi que, na edição recente, o pagamento foi automático para a maior parte dos beneficiários, exigindo requerimento apenas para quem não declarava impostos ou não recebia aposentadorias ou pensões federais.

Em suma, a experiência com a transferência de renda emergencial no Brasil se deu em um contexto em que esse instrumento já era largamente utilizado como política de enfrentamento da pobreza e contava com um legado de processos e sistemas de informação que permitiam maior foco nesse público. Já no caso dos Estados Unidos, a transferência de renda era usada para públicos mais restritos, temporariamente e para determinados segmentos e famílias pobres, tendo sido utilizada apenas pontualmente em experiências mais abrangentes de enfrentamento de recessões. Se nos Estados Unidos a transferência de renda foi uma entre as principais ações, no Brasil ela foi central para enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia.

Como veremos nas próximas seções, o legado de proteção social e o contexto da medida no conjunto das estratégias de enfrentamento da pandemia influenciaram não apenas os desenhos, mas também as respectivas capacidades de implementação e resultados.

14. De acordo com o Comitee for a Responsible Federal Budget. Disponível em: <http://bit.ly/3Fwah1s>.

15. Segundo o autor, o Economic Stimulus Act de 2008 concedeu descontos únicos no imposto de renda e pagamentos a: contribuintes que tiveram pelo menos US$ 3.000,00 em ganhos em 2007 ou 2008; e a pessoas que receberam benefícios da Previdência Social.

3 DESENHO, PÚBLICO-ALVO E VALORES

3.1 Auxílio Emergencial

Ao analisar as experiências de transferência de renda emergencial latino-americanas e do Caribe adotadas durante a pandemia, Rubio *et al*. (2020) apontam, entre as principais estratégias mobilizadas nesse contexto, o aproveitamento dos programas similares prévios para atendimento rápido dos mais pobres e a criação de transferências temporárias para aumentar a cobertura dos sistemas de proteção social.

O choque econômico decorrente também expôs a vulnerabilidade de uma classe que não estava previamente incluída nos cadastros dos seus sistemas de proteção social, qual seja, a dos trabalhadores por conta própria e informais, com baixa produtividade e remuneração, não beneficiária de mecanismos de proteção contributiva ou não contributiva. Também evidenciou a capacidade limitada dos instrumentos de gestão em processar as novas demandas, como as baixas coberturas cadastrais, os quais precisaram ser reforçados com ferramentas digitais para viabilizar os requerimentos dos novos públicos (Rubio *et al*., 2020). Na visão dos autores, a maior ou a menor cobertura dessas transferências dependeu da capacidade dessas ferramentas de complementar a informação dos registros existentes com formas inovadoras de identificação. Da mesma maneira, foram aperfeiçoados os sistemas de cruzamento de registros administrativos governamentais como forma de se evitar fraudes ou duplicidades. Também foi necessária a ampliação dos meios de pagamento que, dada a falta de acesso ao sistema bancário ou limitações regulatórias, se viabilizou em meio digital, mesclado com outras formas, como o saque escalonado nas agências para se evitarem as aglomerações. A implementação maciça de contas sociais digitais permitiu ainda o acesso ao sistema bancário por uma parcela da população não coberta pelos benefícios sociais (Rubio *et al*., 2020).

Em grandes linhas, esses achados retratam a experiência brasileira, implementada na forma do AE. Tal qual o PBF e o Cadastro Único, foi gerido pelo Ministério da Cidadania e teve como agente operador um banco público – a Caixa Econômica Federal (Caixa).[16] Com foco nos indivíduos com renda familiar mensal até meio salário mínimo *per capita*, ou até três salários mínimos no total, o seu público-alvo se dividiu em três grupos: i) beneficiários do PBF; ii) demais pessoas inscritas no Cadastro Único; e iii) trabalhadores autônomos e informais que, até então, não estavam cadastrados. Para os dois primeiros públicos a concessão do benefício foi automática, após cruzamento de dados com outros registros administrativos federais com vistas à verificação das condições de elegibilidade. Somente para o terceiro público – informais não incluídos no Cadastro Único –, equivalente a cerca de 56% do total de beneficiários, foi necessário requerimento por meio de aplicativo, no qual o requerente informava dados básicos como identificação, renda e composição familiar.

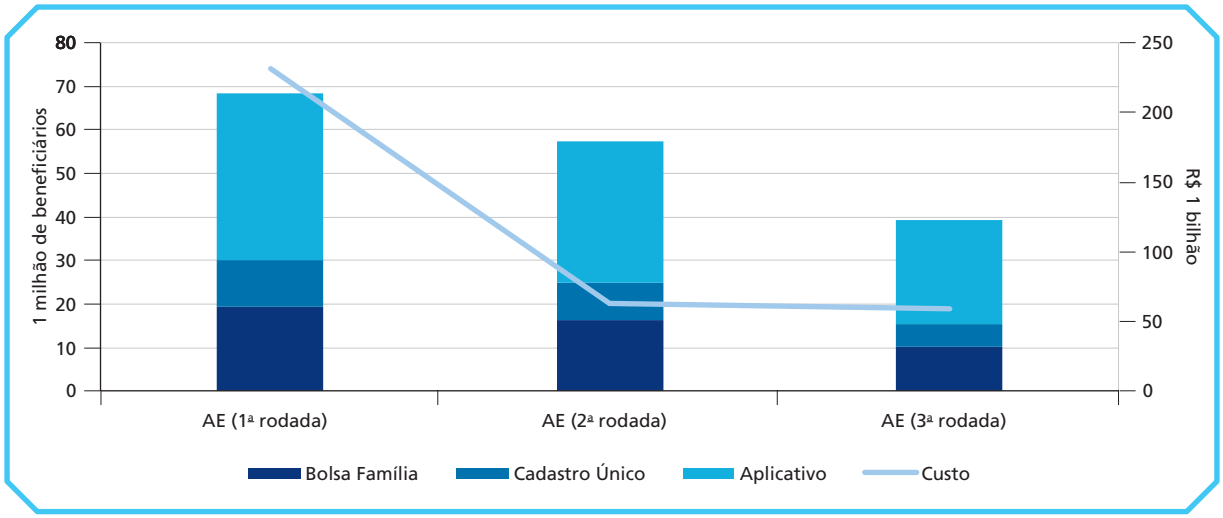
16. Banco federal responsável pelo pagamento de benefícios sociais.

O pagamento do benefício ocorreu via depósito em conta bancária – caso o beneficiário não a possuísse previamente, era criada uma poupança digital social, isenta de tarifas. A criação do aplicativo de cadastro pelo próprio banco que operacionalizava o pagamento do benefício ocorreu em um contexto em que o processo de cadastramento via entrevista presencial, por meio de um formulário extensivamente detalhado, tradicionalmente adotado pelo Cadastro Único, não daria conta da celeridade necessária para que o benefício chegasse rapidamente à mão dos beneficiários.

O prolongamento da pandemia demandou a continuidade do benefício, que foi pago entre abril/2020 e outubro/2021, com uma breve interrupção nos primeiros meses de 2021 em virtude de indefinições políticas e orçamentárias sobre a viabilidade dos recursos necessários para seu prolongamento (Paiva *et al*., 2022). O gráfico 1 mostra o custo e o número de pessoas beneficiadas pelo programa durante suas três fases de implementação.

GRÁFICO 1

Beneficiários do AE, por público-alvo e gasto, em cada fase (2020-2021)



Fonte: CGU (2022).
Elaboração da autora.

Depois de uma primeira rodada mais abrangente em termos de valor do benefício e de público-alvo, as demais fases gradualmente incorporaram mais restrições. De 68,2 milhões em 2020, o número de beneficiários caiu para 56,8 milhões e 39,4 milhões na segunda e na terceira rodada, respectivamente. O gasto, em especial, foi o que sofreu maior redução (de R$ 231 bilhões para R$ 63 bilhões e R$ 59,5 bilhões, respectivamente), o que abreviou sobremaneira o impacto e a abrangência da medida em 2021, quando a pandemia sofreu um recrudescimento pelo aparecimento de novas variantes mais transmissíveis do vírus.

QUADRO 1

Características do AE em 2020 e 2021

Aspectos	2020		2021	
	Fase 1 (AE1)	Fase 2 (AE2)	Pagamento interrompido	Fase 3 (AE3)
	Abril a agosto	Setembro a dezembro	Janeiro a março	Março a outubro
Regulamentação	Lei nº 13.982/2020; Decreto nº 10.316/2020; e Decreto nº 10.412/2020.	Medida Provisória nº 1.000/2020; e Decreto nº 10.488/2020.		Medida Provisória nº 1.039/2021; Decreto nº 10.661/2021; e Decreto nº 10.740/2021.
Principais critérios de elegibilidade para acesso ao benefício	Ser maior de 18 anos; não estar incluído no mercado formal; exercer atividade de microempreendedor individual ou contribuinte individual ou ainda ser trabalhador informal; não receber benefícios previdenciários ou assistenciais (exceto PBF); e não ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF).	Ser beneficiário do AE1; não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; não estar preso em regime fechado; não residir no exterior; não figurar como dependente do IRPF; e não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados apenas na fonte, com soma superior a R$ 40.000,00.		Ser beneficiário do AE1 ou AE2 em dezembro/2020; não ter bens e direitos com valor superior a R$ 300 mil em 2019; não atuar como estagiário, residente médico ou residente multiprofissional, nem beneficiário de bolsas de estudo; e ter movimentado os valores relativos ao AE1 ou AE2 disponibilizados em conta.
Valores[1] e quantidade de parcelas dos benefícios	5 x R$ 600,00 (R$ 1,2 mil para mãe solteira).	4 x R$ 300,00 (R$ 600,00 para mãe solteira).		7 x R$ 250,00 (R$ 375,00 para mãe solteira, R$ 125,00 para família unipessoal).
Pagamentos realizados	331.744.424	203.536.639		257.032.649

Fontes: Paiva *et al*. (2022) e CGU (2022).

Elaboração da autora.

Nota: [1] O AE substituiu o benefício recebido pelas famílias atendidas pelo Bolsa Família nos casos em que foi mais vantajoso. Na primeira fase o AE alcançou 95% dos beneficiários do PBF, caindo para cerca de 60% na terceira fase.

O quadro 1 mostra que, ao longo das três fases, os valores dos benefícios foram fortemente reduzidos, alcançando valor máximo de R$ 1,2 mil mensais para mães solteiras na primeira rodada e mínimo de R$ 125,00 para famílias unipessoais na terceira. Os critérios de elegibilidade também

foram se restringido a aspectos indicativos de que o requerente realmente fizesse jus a uma renda emergencial, passíveis de apuração a partir do cruzamento com outros registros administrativos nacionais. Tais restrições foram introduzidas mais claramente a partir da segunda fase do AE, que operacionalizou a reavaliação mensal da condição de elegibilidade a partir do cruzamento da sua folha de pagamento com outras bases de dados, como a do Imposto de Renda (IR), de benefícios socioassistenciais e previdenciários[17][19] e do emprego formal[18] e outras[19] gradualmente adicionadas ao processo.

3.2 *Stimulus check*

O Internal Revenue Service (IRS), órgão responsável pela arrecadação de impostos federais, foi responsável pela gestão do *stimulus check*. Diferentemente do Brasil, a experiência americana não contou com uma instituição bancária específica para operar os pagamentos, que eram comandados diretamente pelo IRS.

O gráfico 2 mostra o volume de pagamentos realizados[20] durante cada edição do *stimulus check*, assim como o respectivo volume de recursos previstos. Ao contrário do Brasil, onde a primeira rodada de pagamentos, feita em 2020, foi a mais generosa, nos Estados Unidos foi a terceira rodada, já em 2021, que distribuiu mais recursos a mais pessoas. Após 161,9 milhões de pagamentos na primeira rodada, esse número caiu para 146,5 milhões na segunda e alcançou 167,6 milhões na terceira. O gasto, por sua vez, saiu de US$ 271,4 bilhões na primeira rodada, para US$ 141 bilhões na segunda e US$ 411 bilhões na terceira.

17. Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

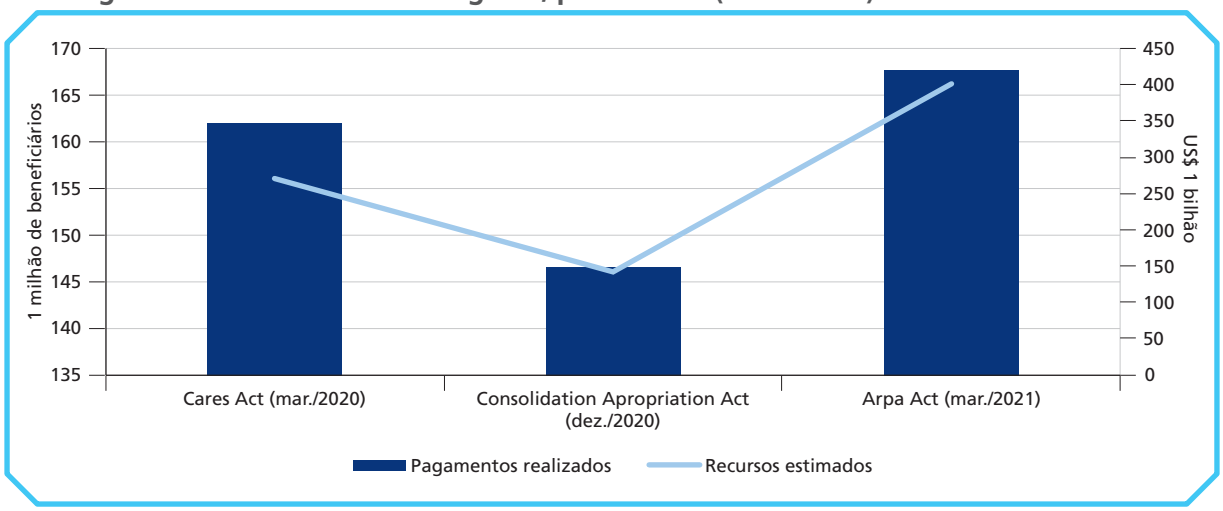
18. Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

19. No início do AE, a verificação era feita junto a dezessete registros administrativos; ao final, chegou a incluir mais de quarenta bases de dados. Para uma relação pormenorizada das bases incluídas, ver o relatório de pesquisa de Arruda *et al*. (2021).

20. O IRS não divulga o número de pessoas beneficiadas, apenas o número de pagamentos realizados em cada rodada. Cada pagamento pode ser feito para uma ou mais pessoas, ocorrendo via de regra para família, no qual já se considera sua composição em termos de adultos e crianças.

GRÁFICO 2

Pagamentos *stimulus check* e gasto, por rodada (2020-2021)



Fonte: IRS. Disponível em: <bit.ly/3xMBM29>.

A partir do quadro 2, que traz as principais características das três edições do *stimulus check*, é possível visualizar como sua terceira rodada flexibilizou restrições de elegibilidade e ampliou valores dos benefícios, especialmente no caso das crianças.

QUADRO 2

Características dos *stimulus checks* pagos durante a pandemia de covid-19 (2020-2021)

Característica	2020		2021
	Cares Act (março/2020)	Consolidation Apropriation Act (dezembro/2020)	Arpa Act (março/2021)
Valor do benefício	US$ 1,2 mil (R$ 6 mil) por indivíduo; US$ 2,4 mil (R$ 12 mil) para casal com declaração; e US$ 500,00 (R$ 2,5 mil) adicionais por criança (menor que 17 anos), excluindo dependentes adultos.	US$ 600,00 (R$ 3 mil) por indivíduo; US$ 1,2 mil (R$ 6 mil) para casal com declaração conjunta; e US$ 600,00 (R$ 3 mil) adicionais por criança (menor que 17 anos), excluindo dependentes adultos.	US$ 1,4 mil (R$ 7 mil) por indivíduo; US$ 2,8 mil (R$ 14 mil) para casal com declaração conjunta; e US$ 1,4 mil (R$ 7 mil) adicionais por dependente (menor que 17 anos), incluindo adultos.
Limite de renda[1]	US$ 75 mil (R$ 375 mil) por indivíduo; US$ 112,5 mil (R$ 562,5 mil) por chefe de família; e US$ 150 mil (R$ 750 mil) por casal com declaração conjunta.		
Outros critérios de elegibilidade	Todos solicitantes devem ter um número de seguridade social (Social Security Number – SSN) associado a autorização para trabalho	Mesmo anterior.	Família recebe se pelo menos uma criança ou dependente da família tiver SSN, independentemente de estar associado à autorização para trabalho.

(Continua)

(Continuação)

Característica	2020		2021
	Cares Act (março/2020)	Consolidation Apropriation Act (dezembro/2020)	Arpa Act (março/2021)
Pagamento automático para declarante de impostos	Declarante em 2019 e, caso não o tenha feito, em 2018.	Declarante em 2019.	Declarante em 2020 e, caso não o tenha feito, em 2019.
Pagamento automático a determinadas famílias para as quais não é exigida declaração de impostos	Beneficiários da Previdência Social, da SSI ou certos benefícios de veteranos de guerra.	Mesma regra dos beneficiários do Cares Act. Pagamentos realizados com base em informações fornecidas pelo órgão de Seguridade Social, inclusive aposentados, ferroviários e veteranos.	O IRS teve autoridade para fazer pagamentos com base nas informações do Tesouro, inclusive em relação aos benefícios pagos nas duas primeiras rodadas do *stimulus check*.

Fonte: IRS. Disponível em: <bit.ly/3xMBM29>.

Nota: [1] O valor do benefício reduzia gradualmente caso a pessoa apresentasse rendimento até 5% superior a esse limite.

As duas primeiras rodadas do *stimulus check*, ocorridas no contexto dos dois primeiros planos de enfrentamento da covid-19 (Cares Act e Consolidation Apropriation Act) foram mobilizadas ainda sob o governo Trump, em 2020, reconhecido pela orientação conservadora e pelo livre mercado. Nesse início, os critérios de elegibilidade eram mais restritos, excluindo dos pagamentos os dependentes adultos e a exigência de número de seguro social para todos os membros da família. A primeira e a segunda rodadas também deixaram de fora boa parte das famílias de imigrantes, em especial aquelas que não tinham um número de seguro social com permissão para o trabalho. A terceira rodada, já sob o governo Biden – que trouxe uma visão mais liberal e keynesiana de condução das políticas – quase que triplicou o benefício relativo às crianças (de US$ 500,00 na primeira rodada para US$ 1,4 mil na terceira), e o estendeu a dependentes adultos, além de ter flexibilizado a exigência de número de seguro social, o que finalmente ampliou a inclusão de famílias de imigrantes.

A expectativa inicial do IRS era de que cerca de 30 milhões de americanos que não declaravam IR fariam jus ao *stimulus check* em 2020, haja vista que mais da metade desses recebia benefícios federais. Na proposta inicial, os beneficiários da Seguridade Social que não declaravam IR também teriam de preencher um requerimento para ter acesso ao benefício. Posteriormente o IRS resolveu incluir também esse público na modalidade de pagamento automático. No caso de veteranos e aposentados/pensionistas ferroviários, foi necessário incluir dados dos demais familiares para fazer jus ao pagamento (Murphy, 2021). Para todos os demais potenciais beneficiários que não

declaravam IR nem recebiam benefícios federais – cerca de 14 milhões de americanos –, restou o requerimento via *website* ou aplicativo Get My Payment.[21]

O IRS utilizou três meios de pagamento do *stimulus check*. Em dezembro de 2020, 74% dos pagamentos foram feitos via depósito direto em conta; 22%, em cheques em papel, enviados pelo correio; e 4%, em cartões pré-pagos,[22] enviados pelo correio (Murphy, 2021). Com o aprendizado, a terceira rodada ampliou o depósito em conta em detrimento dos demais meios de pagamento, de modo que esses percentuais foram de 84,0%, 13,6% e 2,7%, respectivamente. A grande maioria dos depósitos ocorreu em contas bancárias registradas nas bases de dados acessadas pelo IRS, mais rápida entre as formas de pagamento adotadas.

Cabe destacar que, embora a experiência dos Estados Unidos tenha sido mais generosa em termos de custo e abrangência do público-alvo da medida, o aporte proporcional foi praticamente o mesmo relativo ao respectivo PIB de cada país (cerca de 3,8% do PIB no Brasil e 4% nos Estados Unidos). A diferença central reside no fato de que os Estados Unidos atenderam a um público maior com um número menor de pagamentos de valores mais altos, enquanto que o Brasil atendeu a uma proporção menor de pessoas, com benefício de valor mais baixo, pago em parcelas mensais durante boa parte do período mais crítico da pandemia.

O quadro 3 apresenta uma síntese comparativa entre ambas as iniciativas, relativas aos pontos analisados nesta subseção.

21. Disponível em: <http://bit.ly/42iJtLT>.

22. O uso de cartões pré-pagos foi realizado em caráter de projeto-piloto somente a partir de maio de 2020, visto que o número de cheques a serem impressos e enviados excedia a capacidade do governo.

QUADRO 3

Desenho do AE e do *stimulus check*

Característica	AE	*Stimulus check*
Recursos	R$ 353 bilhões (4% do PIB/2021).	US$ 869 bilhões (R$ 4,3 trilhões) (3,8% do PIB/2021).
Beneficiários/pagamentos	1ª fase: 68,2 milhões de beneficiários/331,7 milhões de pagamentos.	1ª fase: 161,9 milhões de pagamentos.[1]
	2ª fase: 56,8 milhões de beneficiários/203,5 milhões de pagamentos.	2ª fase: 146,5 milhões de pagamentos.
	3ª fase: 39,4 milhões de beneficiários/257 milhões de pagamentos.	3ª fase: 167,6 milhões de pagamentos.
Órgão(s) responsável(eis) pela gestão e pagamento	Ministério da Cidadania Caixa Econômica Federal (banco público).	IRS (Receita Federal).
Formas e frequência de pagamento, valores dos benefícios	Mensal.	Pagamento único por rodada.
	1ª fase: 5 x R$ 600,00 (abr./ago./2020); 2ª fase: 4 x R$ 300,00 (set./dez./2020); e 3ª fase: 7 x R$ 250,00 (abr./out./2021).	1ª fase: US$ 1,2 mil adulto, US$ 500,00 criança (abr./2020); 2ª fase: US$ 600,00 adulto ou criança (dez./jan./2021); e 3ª fase: US$ 1,4 mil adulto ou criança (mar./2021).
	Pagamento via conta social, movimentação de recursos via aplicativo ou saque.	Pagamento via depósito em conta, cartão de débito ou cheque impresso.
Ação de bancarização	Criação de conta social gratuita para todos os beneficiários.	Sem ações expressivas nesse sentido.
Forma de seleção dos beneficiários	Automática para beneficiários PBF e demais inscritos no Cadastro Único.	Automática para declarantes de impostos e recebedores de benefícios federais.
	Requerimento via aplicativo para os demais, que não estavam em situação de pobreza pré-pandemia.	Requerimento via *website* ou aplicativo para pessoas em situação de pobreza.

Elaboração da autora.

Nota: [1] Na pesquisa junto aos órgãos competentes dos Estados Unidos, não encontrei dados consolidados sobre o número de beneficiários que efetivamente receberam os pagamentos do *stimulus check*.

4 DIFERENTES LEGADOS DE PROTEÇÃO SOCIAL, DIFERENTES DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Constitui condição crítica para a implementação de transferências de renda de caráter emergencial a viabilização de instrumentos que atuem de maneira rápida e precisa para não apenas identificar o público-alvo adequado, mas também fazer o dinheiro chegar integral e rapidamente aos beneficiários. Embora com naturezas diferentes, ambas as experiências analisadas apresentaram dificuldades nas duas dimensões.

A esse respeito, cabe resgatar o que Rubio *et al*. (2020) avaliaram quanto ao processo de digitalização do acesso aos programas de transferência de renda emergenciais na América Latina e Caribe. Os autores consideram que, entre os principais problemas enfrentados, estiveram: i) a falta de infraestrutura nas áreas remotas; ii) a exclusão digital de parte dos beneficiários da assistência social; iii) a lacuna de acesso ao sistema bancário; e iv) a mobilização de política de proteção de dados. Conforme veremos nesta seção, os dois primeiros afetaram mais a experiência brasileira, enquanto que os três últimos limitaram mais a efetividade da experiência dos Estados Unidos.

4.1 Auxílio Emergencial

A dificuldade de acessibilidade ao aplicativo para requerimento do AE prejudicou especialmente um conjunto de beneficiários considerados ultravulneráveis, os quais não estavam previamente cadastrados[23] e não tinham acesso a meios tecnológicos digitais ou internet suficiente para viabilizar o requerimento. O desafio da exclusão digital, caracterizada pela dificuldade de acesso à internet[24] e do próprio uso do celular para requerer o benefício, foi enfrentado mediante a viabilização do cadastramento assistido em estabelecimento dos Correios, o que, contudo, não se mostrou suficientemente efetivo para saná-lo (Paiva *et al*., 2022).

Todavia, o mais adequado seria ter utilizado a estrutura dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), equipamentos que operam serviços socioassistenciais e o próprio Cadastro Único e que, portanto, estão familiarizados com o atendimento das pessoas em situação de pobreza. Vale registrar que, de maneira geral, a desarticulação com os serviços da assistência social caracterizou as três fases de implementação do AE, que não contou com uma estratégia mais estruturada de acompanhamento do seu público (Paiva *et al*., 2022; Simoni Junior, 2021). Nesse sentido, coube à Caixa, banco pagador do benefício, boa parte da função de esclarecimento e de apoio ao beneficiário (Nunes e Cavalcante, 2022).

No que se refere aos pagamentos, mesmo no caso de ter conseguido processar o requerimento e ser incluído no AE, alguns beneficiários tiveram dificuldade de movimentar o dinheiro via aplicativo, seja por falta de acesso à internet, seja por dificuldade em compreender as mensagens

23. Simoni Junior (2021) lembra, inclusive, que parte dos novos grupos que pleitearam o AE já deveria estar previamente cadastrado caso o Sistema Único de Assistência Social não tivesse passado por um processo de desestruturação recente, o que fez com que houvesse um *deficit* de cadastramento de novos públicos entre 2014-2020, período em que a pobreza já vinha crescendo.

24. Segundo a Pesquisa TIC Domicílios, 19% dos brasileiros não acessavam a internet em 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3n57W7y>.

e sobre como operá-lo. Nesse caso, para poder utilizar o benefício foi necessário o deslocamento até os grandes centros urbanos onde se localizam as agências da Caixa – as quais tiveram de operar em horário estendido e abrir aos sábados durante os meses de pagamento – enfrentando aglomerações e longas filas (Nunes e Cavalcante, 2022).

Um problema mais específico do caso brasileiro esteve relacionado com a complexificação dos processos de seleção (via Cadastro Único e aplicativo) e a manutenção dos benefícios do AE (via cruzamento com outras bases de dados federais), os quais, embora tenham refinado os mecanismos de checagem e ampliado o escopo das consultas, terminaram por induzir vieses de exclusão, devido à utilização de registros e preditores de renda ambíguos, com fundamento em informações de renda relativas ao ano anterior, quando a pandemia ainda não havia se instalado (Arruda *et al*., 2021). Observa-se que a revalidação mensal para manutenção do pagamento dos benefícios adotada a partir da segunda rodada do benefício não dialoga com o cenário de incerteza, ilustrado por sucessivas ondas da pandemia, o que traz maior instabilidade ainda para seus beneficiários e limita o efeito protetivo almejado pela medida (Paiva *et al*., 2022). Nesses casos em que os controles terminaram por indeferir o acesso de pessoas que se enquadravam nos critérios, o governo mobilizou parceria com a Defensoria Pública da União (DPU) para garanti-lo mediante judicialização do requerimento. Já para o caso de fraudes, o governo firmou parceria com órgãos de controle. Relatório da Controladoria Geral da União identificou R$ 11,1 bilhões de possíveis pagamentos irregulares, cujos procedimentos de devolução passaram a ser demandados (CGU, 2022).

Importante observar, ainda, que a população mais vulnerável não contou com o AE nos primeiros meses de 2021, justamente quando o Brasil apresentou recordes de óbitos por covid-19[25] e implementou novas medidas de distanciamento social, as quais comprometeram ainda mais o funcionamento da economia. Com menor abrangência de público-alvo e valor da parcela, a terceira fase do AE teve sua capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade bastante limitada, acentuando hiatos de gênero e raça,[26] principalmente pela maior vulnerabilidade econômica das mulheres negras, sujeitas a recuperação mais lenta das ocupações e rendas perdidas em virtude do distanciamento social (Paiva *et al*., 2022).

25. Entre as últimas semanas de março e as primeiras semanas de abril/2021, o Brasil alcançou o pico no número de mortes por covid-19, com médias superiores a 3 mil óbitos diários. Disponível em: <https://bit.ly/3Z1ibqy>.

26. Antes da pandemia, a pobreza atingia 33% das mulheres negras, 32% dos homens negros e 15% das mulheres e dos homens brancos. Com o AE nos valores de 2021, essas taxas seriam, respectivamente, 38%, 36% e 19% (Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021).

Mesmo sem a capacidade de autofinanciamento mediante a criação de dívida – habilidade que permitiu ao governo federal se capitalizar para custear o enfrentamento da pandemia –, os governos subnacionais brasileiros, carentes da coordenação federal para a sua condução, passaram a implementar benefícios que pudessem, em alguma medida, compensar a ausência de pagamentos do AE nos primeiros meses do ano e seu baixo valor em 2021. Implementados de maneira temporária em todas as regiões do país, estes benefícios, sobretudo os estaduais, assumiram diversas formas, desde a distribuição de cartões-alimentação (para compra de alimentos em estabelecimentos credenciados), auxílio-gás (mediante os quais o beneficiário usa os cartões para aquisição da mercadoria), até auxílios monetários (pagos em espécie, tal qual o AE). Nesse último caso se destaca iniciativa comandada pelo Consórcio Nordeste – que reúne os governadores da região –, o qual assumiu o compromisso estadual de criação de auxílio financeiro para órfãos da covid-19, no âmbito do Programa Nordeste Acolhe.[27]

4.2 *Stimulus check*

Ao analisar experiências prévias similares ao *stimulus check* nos Estados Unidos, a economista do Federal Reserve Claudia Sahm defende que a medida impulsiona diretamente os gastos e ajuda a estabilizar a demanda, mas, para ser efetiva em recessões, precisa ser acionada mediante gatilhos, funcionando como um estabilizador automático (Sahm, 2019). Os pagamentos diretos de estímulo deveriam ocorrer em base anual sempre que houvesse alta contínua das taxas de desemprego. Recomenda que esse tipo de programa exista de forma permanente, com estruturação de mecanismos que garantam entrega mais rápida e com menos erros. Sugere, inclusive, que seja pago sem a necessidade de requerimento prévio, visto que, segundo estudos sobre pagamentos dessa natureza feitos durante a crise de 2008, essa exigência impediu que 17% dos elegíveis o recebessem (*Op. cit.*, 2019).

As recomendações da economista foram parcialmente atendidas na experiência do *stimulus check* na pandemia. Embora a maior parte do público-alvo da medida tenha recebido o benefício automaticamente, quem não estava nas bases de dados do IRS ou da Seguridade Social teve de passar pelo processo de requerimento via *website* ou aplicativo, o que, como já havia ocorrido anteriormente, dificultou seu acesso ao benefício. O Government Accountability Office (GAO) estimou que, em dezembro de 2020, havia ainda cerca de 8,7 milhões de possíveis beneficiários sem requerimento (Murphy, 2021). Apesar de se enquadrar na elegibilidade dos critérios, apenas

27. Nos termos da Resolução do Consórcio Nordeste nº 3, de 19 de julho de 2021, o auxílio financeiro visa contribuir para a garantia do direito à vida e à saúde, à alimentação, à educação e ao lazer, pago mensalmente até o alcance da maioridade civil, devendo o valor ser reajustado anualmente.

87,1% das famílias de baixa renda (ganhando menos de US$ 25 mil por ano) receberam o benefício nesse mesmo período (Keightley, 2020). O Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) calcula que cerca de 3 milhões de pessoas seriam as mais difíceis de alcançar porque não declaravam IR nem eram beneficiárias de nenhum programa social mais abrangente[28] (como Snap ou Medicaid). O Committee for a Responsible Federal Budget (CRFB), por sua vez, mostrou que, em maio de 2022, US$ 52 bilhões dos US$ 869 bilhões destinados às três rodadas de pagamentos do *stimulus check* ainda não haviam sido executados, provavelmente por falta de pedidos aprovados. Assim, mesmo após tais esforços, os pagamentos do *stimulus check* não conseguiram atingir o número estimado de americanos que teriam direito ao benefício.

A identificação desse público via cruzamento com outras bases de dados encontrou obstáculos legais. Relatório do GAO (2021) aponta que não houve um plano de coordenação nacional com os estados nem com os demais programas voltados para pessoas em situação de pobreza (Snap, Medicaid, Tanf), em parte devido a preocupações com a autorização legal para combinar dados, uma vez que os planos autorizavam explicitamente o uso de informações da seguridade social, mas não mencionavam outros programas. Dessa forma, para além das dificuldades com as políticas de proteção de dados, a ausência de coordenação nacional fez com que o nível de comprometimento de cada governo estadual com essa agenda tenha sido muito heterogêneo.[29]

Segundo o IRS (2022), o esforço para alcançar o público para o qual foi exigido o requerimento via aplicativo ou *website* se concentrou em parcerias com organizações que lidam diariamente com potenciais beneficiários, além da produção de material de divulgação sobre o benefício, traduzido em diversas línguas. Outras estratégias consistiram em aceitar, no requerimento, o uso do endereço de um terceiro ou mobilizar instituições financeiras para disponibilizar a não bancarizados a abertura de contas de baixo custo ou sem custo. Também foram realizadas parcerias com organizações que apoiaram o preenchimento dos requerimentos eletrônicos.[30] Governos estaduais foram instados a mobilizar suas agências implementadoras de programas federais voltados para pessoas em situação de pobreza para que informassem aos potenciais beneficiários sobre como solicitar o *stimulus check*. Embora relevantes, tais iniciativas foram adotadas posteriormente, depois de constatado que boa parte do público do aplicativo ainda não havia conseguido requerer o benefício em 2020.

28. Essas pessoas geralmente integram famílias sem crianças e com baixa inserção no mercado de trabalho, muitas das quais sem endereço porque vivem em situação de rua.

29. Alguns governos estaduais chegaram a implementar transferências de renda emergenciais com recursos próprios, de maneira complementar à iniciativa federal. Disponível em: <https://cbsn.ws/3OC4yJt>.

30. Volunteer Income Tax Assistance (Vita). Disponível em: <http://bit.ly/3FzMCNQ>.

Murphy (2021) estima que quem recebeu automaticamente seu benefício em conta bancária teve acesso ao dinheiro da primeira rodada do *stimulus check* cerca de dezenove dias após a edição do Cares Act, enquanto que os que o receberam via cheque impresso o fizeram, em média, após 26 dias e os que receberam via cartão de débito o receberam após 105 dias. Parte da demora no pagamento via cartões se deveu a questões logísticas para além da identificação dos elegíveis. A falta de material disponível para impressão do número de cheques no tempo necessário levou o IRS a implementar, em caráter piloto, estratégia de pagamento via cartões de débitos. De acordo com Murphy (*Op. cit.*), embora tenha se esforçado para informar adequadamente os beneficiários sobre a existência do cartão, até então pouco utilizado para o pagamento de benefícios assistenciais, muitos cartões foram ignorados ou até mesmo descartados após serem confundidos com um golpe.

Cabe ressaltar, ainda, que os depósitos automáticos foram operacionalizados com base nos dados de contas bancárias disponíveis para o IRS. No caso de informações desatualizadas, o pagamento foi operado via cheque impresso ou cartão. Murphy (2021) estima que um em cada dez americanos pode ter recebido esse cheque, mesmo tendo conta bancária capaz de receber um depósito direto, conta essa provavelmente ainda não cadastrada no IRS. O autor avalia que o grande volume de cheques governamentais a serem descontados em curto período também pode ter feito seus titulares buscarem correspondentes bancários ou terceiros que cobravam taxas muito acima do cobrado pelas instituições bancárias. Ademais, por causa de dívidas bancárias, algumas pessoas preferiram não depositar o cheque mesmo que tivessem uma conta. O tempo de compensação dos cheques (que demora dias) pode ter sido outro fator que tenha levado as pessoas a pagarem taxas maiores a terceiros para acessarem mais rapidamente o dinheiro em espécie. O autor estima que cerca de 9% dos beneficiários de cheques impressos (3,1 milhões de pessoas) pagaram taxas que chegavam a US$ 195[31] por cheque. Outra dificuldade na operacionalização do pagamento automático esteve no de fato de que 5,4% das famílias americanas não possuem acesso a conta bancária (entre os negros o percentual chega a 13,8%), sendo o principal motivo para tanto o alto custo de manutenção dessas contas (Murphy, 2021).

Uma última dificuldade da experiência do *stimulus check* durante a pandemia diz respeito ao uso do recurso recebido por cada perfil de público alcançado. Murphy (2021) argumenta que essa seria uma métrica importante na avaliação da eficácia do benefício, especialmente no sentido de verificar seu impacto na recessão. Com base em pesquisas da Consumer Finance Institute, do Federal Reserve Bank of Philadelphia e da Household Pulse Survey of United States Census Bureau, nas quais os beneficiários declaravam em que pretendiam empregar os recursos recebidos, os principais itens apontados foram itens de primeira necessidade, na forma de alimentos, produtos

31. Caso do estado de Indiana, para família de um casal e três crianças.

domésticos e de cuidados pessoais e pagamentos de serviços públicos – água, luz, energia etc. (Murphy, 2021). O valor e a rapidez com que os recursos recebidos foram gastos variaram de acordo com o nível de renda, porém aqueles com maior renda prévia tenderam a poupar uma parcela maior do benefício, enquanto os mais pobres gastaram sua maior parte com itens essenciais e pagamento de dívidas. Esse resultado vai ao encontro da expectativa de que os mais pobres gastem mais rapidamente qualquer aporte extra de recursos (Murphy, 2021; Stone, 2020) e sugere que a extensão do *stimulus check* para extratos de rendas superiores pode não ter apresentado tão bom custo-benefício para o enfrentamento de recessões.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS EXPERIÊNCIAS

O AE se concentrou no público em situação de pobreza, iniciando o pagamento por quem já estava no Cadastro Único e/ou PBF. O aplicativo foi o caminho para os novos públicos, como trabalhadores informais e por conta própria que empobreceram por causa da pandemia. Já o *stimulus check* começou o processo de inclusão por aqueles que pagavam impostos, exigindo requerimento via aplicativo apenas para a parcela mais vulnerável da população, tradicional beneficiária dos programas sociais.

Conforme já apregoado por especialistas, a transferência de renda se mostra mais efetiva, em termos de combate à recessão, para as pessoas em situação de pobreza. A experiência brasileira contou com ferramentas e processos mais eficazes para alcance das deste público, em boa parte graças ao legado da identificação das famílias que já participavam do Cadastro Único e do PBF. Já o *stimulus check* optou pela estratégia mais rápida para injetar dinheiro na economia via consumo por parte daqueles que já tinham um certo patamar de renda. Por motivos práticos, essa alternativa se mostrou mais viável por conta da disponibilidade das bases de dados de pagadores de impostos por parte do IRS, órgão da Receita escolhido para gerir o benefício. No caso brasileiro a medida foi gerida pela pasta responsável pela assistência social.

Para além do aplicativo, o que ambas as experiências possuem em comum é que nenhuma delas criou alternativas presenciais tempestivas para inscrição daquelas pessoas que não estavam nas bases de dados previamente utilizadas para iniciar os pagamentos, desconsiderando a dificuldade daqueles não familiarizados ou excluídos do mundo digital. Ações pontuais de apoio ao preenchimento do requerimento foram disponibilizadas posteriormente – via Correios, no Brasil, e mediante agentes credenciados, nos Estados Unidos –, bem depois que os primeiros benefícios já haviam sido pagos.

Da forma como foi implementada – em pouco tempo e para quantidade massiva de beneficiários –, a solução digital adotada acabou funcionando, no caso brasileiro, como fator tanto de exclusão de elegíveis quanto de fraude em concessões indevidas, gerando um passivo a ser recuperado pelo poder público. Dada a abrangência da experiência dos Estados Unidos, fraudes e erros de concessões não foram apontados no campo dos problemas de implementação. No entanto, restrições quanto à política de proteção de dados aplicadas ao uso de múltiplas bases de dados impediram que o governo federal estadunidense procedesse à busca ativa de potenciais beneficiários do *stimulus check* nos cadastros dos programas sociais.

Outra diferença importante entre ambas as experiências ocorreu em relação às dinâmicas de adequação do público-alvo e dos valores dos pagamentos ao longo das rodadas. O AE começou mais generoso, com poucas restrições expressas de elegibilidade para além da renda e do valor maior do benefício. Suas edições seguintes tiveram escopo reduzido e consequentemente produziram menor impacto. Já o *stimulus check* apresentou trajetória no sentido contrário. Iniciou um pouco mais restrito, excluindo dependentes adultos e imigrantes sem autorização para trabalhar. Depois de uma segunda fase mais limitada em termos de valor do benefício, sua terceira rodada ampliou o valor do benefício e corrigiu distorções que permitiram maior inclusão dos imigrantes.

Diferentemente do Brasil, que promoveu uma expressiva criação de contas simplificadas e de baixo custo para quem não tinha conta bancária até então, não houve ação mais abrangente de promoção da bancarização desse público na experiência estadunidense, o que fez com que parte importante dos pagamentos ocorresse via cheques impressos, meio de menor liquidez e sujeito a taxas de desconto que diminuem o montante recebido pelo cidadão.

Cabe registrar que, em ambas as experiências, ainda que sob setores diferentes, o comando da iniciativa esteve concentrado no governo federal, sem coordenação com ações de governos subnacionais que pudessem somar a articulação da iniciativa federal com eventuais ações locais junto ao mesmo público, o que limitou seu alcance potencial.

5.1 Legado para os respectivos sistemas de proteção social

Se nos Estados Unidos a resposta da proteção social à pandemia, na forma da transferência de renda, se submeteu a uma estratégia mais ampla de enfrentamento da crise desencadeada pela covid-19, na América Latina e Caribe, de modo geral, inclusive Brasil, ela foi central, evidenciando tanto as limitações na cobertura dos programas regulares de assistência social quanto a necessidade de criar estratégias para superá-las (Rubio *et al*., 2022).

Adotadas em caráter temporário, essas transferências constituíram espaços de experimento de novos instrumentos de gestão e, por conseguinte, adensaram o debate sobre os desafios dos sistemas de proteção social em atender ao crescente público de trabalhadores informais vulneráveis, não cobertos pelos esquemas de proteção não contributiva nem contributiva. Capacidades foram geradas para atingir esse público, criando condições para ampliação permanente dos cadastros sociais e expansão da cobertura. Da mesma forma, a experiência abriu caminho para a digitalização dos sistemas de pagamento de benefícios de proteção social, com democratização do acesso a produtos financeiros.

O AE deixou diversos aprendizados e trouxe mudanças definitivas na forma de operacionalização dos benefícios sociais. Nesse sentido, destaca-se o aperfeiçoamento dos processos de checagem das informações cadastrais via ampliação da interoperabilidade e cruzamento com diversos registros administrativos federais – mediante diversificação das bases de dados utilizadas e refinamento dos mecanismos de cruzamento dos registros –, os quais conferem maior consistência na concessão e manutenção dos benefícios. A criação de um aplicativo do Cadastro Único, em 2022, permite o pré-preenchimento do formulário pelo próprio beneficiário, fazendo com que a entrevista presencial tenha caráter complementar e de validação das informações declaradas. Essa medida não só mantém a interface do público-alvo com os equipamentos socioassistenciais locais, como também agiliza o processo de cadastramento sob responsabilidade das prefeituras. Ainda no campo dos legados tecnológicos, o pagamento via aplicativo da Caixa permitiu que outros benefícios sociais criados emergencialmente em 2022 em virtude do prolongamento da situação de calamidade – a saber, o auxílio para caminhoneiros e para motoristas de táxis –[32] fossem pagos rapidamente.

A centralidade que a experiência assumiu na sociedade brasileira durante a pandemia criou maior legitimidade para as iniciativas de transferência de renda no campo da proteção social não contributiva, evidenciada em duas principais medidas. A primeira consistiu na inclusão da renda básica familiar no rol dos direitos sociais a partir do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em Emenda Constitucional (EC) nº 114/2021, aprovada logo após o término do AE. Outra medida, adotada nesse mesmo contexto, ampliou o PBF – principal transferência de renda do nosso sistema de proteção social –, na forma do Programa Auxílio Brasil, o qual expandiu o número de beneficiários e os valores dos benefícios para atender ao público que, com o fim do AE e a dificuldade da retomada da economia, ainda não havia conseguido retornar ao mercado de trabalho. Dados do Ministério da Cidadania informam que, em agosto de 2022, o Auxílio Brasil contava com 20,2 milhões de famílias com benefício médio de R$ 608,00, enquanto que em março de 2020 o PBF beneficiava 13,1 milhões de famílias com benefício médio de R$ 192,00.

32. EC nº 123/2022.

No caso dos Estados Unidos, o legado do *stimulus check* no sistema de proteção social deve ser analisado no conjunto das ações de enfrentamento da pobreza. Nesse sentido se destacam os aperfeiçoamentos incorporados a partir do aprendizado com experiências similares durante as crises de 2001 e 2008, tais como a inclusão das pessoas em situação de pobreza e o pagamento automático para a maior parte do público-alvo. A ampliação dos depósitos em conta e o teste em massa de novas ferramentas digitais para cruzamento de bases de dados, requerimento e pagamentos eletrônicos permitiram aprendizados não só por parte do poder público, mas também da população, o que fornece condições de incorporar esses instrumentos na gestão de outros benefícios sociais, como tem ocorrido no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Em que pesem as dificuldades e limitações apontadas, avalia-se que, no geral, ambas as experiências foram bem-sucedidas em aliviar temporariamente as necessidades da população mais pobre e, ao mesmo tempo, ativar a economia durante os períodos mais críticos da pandemia. Refletindo sobre as potencialidades e dificuldades de cada uma delas, é possível extrair lições sobre como poderão fazer ainda melhor caso sejam novamente adotadas. Por trás de todas essas recomendações, está o pressuposto de que o uso de novas ferramentas digitais deve vir no sentido de democratizar e ampliar o acesso aos serviços e benefícios sociais, não podendo de forma alguma configurar como mecanismo adicional de exclusão (Simoni Junior, 2022).

No caso de uma eventual futura implementação do AE, destacamos as sugestões descritas a seguir.

1) A inexistência do Cadastro Único foi crítica na experiência dos Estados Unidos, dificultando o acesso dos mais vulneráveis ao benefício. Esse instrumento permitiu que no Brasil os mais pobres fossem os primeiros a receber os benefícios na pandemia, por isso deve ser valorizado e aperfeiçoado para que permaneça atualizado, unificado, integrado aos principais registros administrativos federais, acessível e com uma cobertura abrangente da população. Nesse sentido, faz-se necessário rever seu formulário para identificar os campos mais utilizados pelos programas sociais, com vistas a simplificar o processo de preenchimento, considerando inclusive a possibilidade de importar dados de outros registros administrativos federais, como os relativos a matrículas escolares e dados de saúde dos indivíduos cadastrados.
2) Para além do Cadastro Único, considerar fazer busca ativa de potenciais beneficiários em outras bases de dados governamentais que contenham informações dos novos públicos, como a de microempreendedores individuais.

3) O acesso da população mais vulnerável não deve ser limitado a interfaces digitais, mesmo no caso de pandemias que impliquem medidas de distanciamento social. Muitos dos problemas de implementação teriam sido evitados com a participação das estruturas locais da assistência social no apoio ao cadastramento do público dos ultravulneráveis via aplicativo, visto que esses equipamentos já atendem a pessoas em situação de pobreza em cada território. Ademais, para além de transferir renda, é necessário investir também nos serviços socioassistenciais que previnem ou tratam situações individuais e familiares de rompimentos de vínculos, visto que o recebimento de uma renda suficiente para subsistência atende apenas a demandas mais imediatas da situação de pobreza, sem enfrentar outras violações que possam concorrer no âmbito familiar (ausência de moradia, abuso infantil, violência doméstica etc.).

4) Os mecanismos de controle de acesso e permanência no programa devem ser revistos. Estratégias de apuração da renda com base em dados de ano anterior à pandemia não são as mais adequadas para avaliar a situação atual da família atingida por uma crise que rapidamente deteriorou as condições de vida de boa parte da população, de modo que maior peso deve ser dado à autodeclaração do cidadão nesses casos. Alternativamente, os controles da declaração de rendimentos podem ser efetuados *ex post*, em uma amostra da base de beneficiários, em vez de *ex ante*, para todos (Gentilini, 2022).

O *stimulus check* retirou, ainda que temporariamente, milhões de pessoas da pobreza e mitigou a recessão no conjunto das demais medidas adotadas nos planos de enfrentamento da covid-19. Foi a primeira vez em que foi adotado em tão larga escala, o que permitiu identificar gargalos a serem enfrentados em uma eventual futura reedição da medida, tais como: dificuldade de viabilizar o requerimento por parte daqueles que não declaram IR nem recebem benefícios federais (justamente os mais necessitados); não articulação com programas federais ou de governo subnacionais voltados para esse público, com a finalidade de utilização de seus dados de identificação para concessão do benefício; baixa bancarização desse público; e uso de cheques impressos – sujeitos a taxas quando descontados por terceiros – e cartão de débito, com o qual os beneficiários não estavam familiarizados, nem haviam sido suficientemente informados.

Em caso de nova emergência que traga risco de recessão, e sem prescindir do fortalecimento da rede de proteção social já existente, a decisão pela adoção desse mecanismo deve ser célere e trazer medidas que vão além da disponibilidade de recursos suficientes para os pagamentos, razão pela qual sugerimos as seguintes recomendações.

1) Considerando que os recursos são escassos e que os estratos de menor renda são mais propensos a gastar rapidamente recursos extras, recomenda-se que a medida priorize cidadãos mais pobres.

2) Conforme recomendações de especialistas, sugere-se que o pagamento seja feito automaticamente também para os mais pobres, sem necessidade ou com simplificação do requerimento prévio. Aproveitando o cadastro utilizado para o *stimulus check*, o governo federal poderia seguir

mantendo essa base de dados com a identificação das pessoas e das suas contas bancárias, sobretudo daquelas que participam de programas de combate à pobreza em todos os níveis de governo (algo próximo do que faz o Cadastro Único no Brasil). Medida alternativa seria a autorização legal para que o IRS tivesse acesso às bases de dados dos programas sociais para que pudesse pagar o *stimulus check* automaticamente para esse público, acesso que, inclusive, pode ser previamente autorizado pela lei que criar o benefício.

3) O IRS deve dar preferência para os pagamentos eletrônicos. Para tanto se faz necessário disponibilizar contas de zero ou baixo custo para reduzir o número de americanos sem conta bancária. Tais medidas evitam que taxas adicionais sejam cobradas (por instituições financeiras e terceiros) dos beneficiários que recebem via cheque governamental (medida que, dados os custos e avanços tecnológicos, é uma forma de pagamento cara e pouco eficiente). Ao mesmo tempo, deve ser aperfeiçoado o sistema de entrega de cartões como alternativa para aqueles que eventualmente não consigam criar conta bancária.

4) Os estados e os governos locais podem apoiar a implementação do *stimulus check* tanto por meio da criação de auxílios complementares quanto por meio de suas agências que lidam diariamente com o público que teve acesso dificultado ao benefício. Tais estruturas podem apoiar a divulgação desses pagamentos e oferecer aos potenciais beneficiários recursos e orientações para acessá-los, além de promover ações de educação financeira que orientem como usar os meios de pagamento digital e os demais serviços financeiros eventualmente disponibilizados para os segmentos de baixa renda.

Por fim, vale retomar o entendimento de que, para além de seu caráter de enfrentamento da pobreza, as transferências de renda devem ser encaradas como medidas não apenas de proteção social, mas também para o enfrentamento de recessões. A experiência do AE, no caso brasileiro, mostrou que, tal como nos Estados Unidos, a transferência de renda funciona também como instrumento contracíclico para aliviar a recessão econômica, atendendo a novos públicos (como os trabalhadores do setor informal e microempreendedores) não incluídos nos esquemas de proteção social contributivo ou não contributivo. Advogamos que essa diretriz deva continuar a prevalecer em caso de novas crises que limitem as atividades econômicas, sendo necessário, para tanto, orçamentos mais flexíveis, inclusive para garantia do direito à renda básica familiar, recentemente preconizada pela nossa CF.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, P. L. *et al*. **Auxílio Emergencial**: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19. Washington: World Bank; UK Government, dez. 2021.

AZEVEDO-MCCAFFREY, D.; SAFAWI, A. **To promote equity, states should invest more TANF dollars in basic assistance**. Washington: CBPP, 2022.

BÉLAND, D. *et al*. Social policy in the face of a global pandemic: policy responses to the covid-19 crisis. **Social Policy & Administration**, v. 55, n. 2, p. 249-260, 2021.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação 10942221** – escopo: ações relacionadas ao pagamento dos Auxílios Emergenciais no período de 16.04.2020 a 31.12.2021. Brasília: CGU, 2022.

GAO – UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Covid-19**: continued attention needed to enhance federal preparedness, response, service delivery and program integrity. Washington: GAO, 2021.

GENTILINI, U. **Cash transfers in pandemic times**: evidence, practices, and implications from the largest scale up history. Washington: World Bank Group, 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Covid-19**. Rio de Janeiro: nov. 2020.

IRS – INTERNAL REVENUE SERVICE. **Progress update**: putting taxpayers first – fiscal year 2021. Washington: IRS, 2022.

KARGER, H. J.; STOESZ, D. (Ed.). **American social welfare policy**: a pluralist approach. 7th ed. Boston: Pearson, 2014.

KEIGHTLEY, M. P. **CARES Act payments use and recipient characteristics**: in brief. Washington: CRS, 2020. (CRS Report, n. R46467).

MOFFITT, R. A.; ZILIAK, J. P. **Covid-19 and the U.S. safety net**. Lexington: UKCPR, Sept. 2020. (Discussion Paper Series, n. DP2020-02).

MURPHY, D. **Economic impact payments**: uses, payment methods, and costs to recipients. Washington: Brookings Institution, 2021.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Made-USP, abr. 2021. (Nota de Política Econômica, n. 10).

NUNES, H. D. da S.; CAVALCANTE, P. L. C. Inovação no pagamento de benefícios sociais: estudo de caso da Caixa Econômica Federal no pagamento do Auxílio Emergencial. **Revista Debates em Administração Pública – Redap**, v. 3, n. 5, p. 1-31, 2022.

PAIVA, A. B. *et al*. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 57-109, 2022.

RUBIO, M. *et al*. **Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe**: seguridad social y mercado laboral – III edición. Panama City; Brasilia: UNICEF; IPC-IG, 2020.

SAHM, C. Direct stimulus payments to individuals. *In*: BOUSHEY, H.; NUNN, R.; SHAMBAUGH, J. (Ed.). **Recession ready**: fiscal policies to stabilize the American economy. Washington: The Hamilton Project; WCEG; Brookings, 2019. p. 67-92.

SIMONI JUNIOR, S. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela covid-19. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 20, n. 40, p. 210-236, 2021.

SOUZA, P. H. G. F.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão**: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. Brasília: Ipea, dez. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 102).

STONE, C. **Fiscal stimulus needed to fight recessions**: lessons from the Great Recession. Washington: CBPP, 2020.

WHEATON, L.; GIANNARELLI, L.; DEHRY, I. **2021 poverty projections**: assessing the impact of benefits and stimulus measures. Washington: Urban Institute, 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CBPP – CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES. **Policy basics**: temporary assistance for needy families. Washington: CBPP, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Brena Rolim Peixoto da Silva
Cayo César Freire Feliciano
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa
Natália de Oliveira Ayres

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO