

Nota Técnica

Nº 67

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Abril de 2020

**PROTEÇÃO SOCIAL AOS MAIS
VULNERÁVEIS EM CONTEXTO
DE PANDEMIA: ALGUMAS
LIMITAÇÕES PRÁTICAS DO
AUXÍLIO EMERGENCIAL
E A ADEQUAÇÃO DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS
COMO INSTRUMENTO
COMPLEMENTAR
DE POLÍTICA
SOCIOASSISTENCIAL**

Marco Natalino

Marina Brito Pinheiro



Nota Técnica

Nº 67

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**PROTEÇÃO SOCIAL AOS MAIS
VULNERÁVEIS EM CONTEXTO
DE PANDEMIA: ALGUMAS
LIMITAÇÕES PRÁTICAS DO
AUXÍLIO EMERGENCIAL
E A ADEQUAÇÃO DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS
COMO INSTRUMENTO
COMPLEMENTAR
DE POLÍTICA
SOCIOASSISTENCIAL**

Marco Natalino

Marina Brito Pinheiro

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 67

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Abril de 2020

**PROTEÇÃO SOCIAL AOS MAIS
VULNERÁVEIS EM CONTEXTO
DE PANDEMIA: ALGUMAS
LIMITAÇÕES PRÁTICAS DO
AUXÍLIO EMERGENCIAL
E A ADEQUAÇÃO DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS
COMO INSTRUMENTO
COMPLEMENTAR
DE POLÍTICA
SOCIOASSISTENCIAL**

Marco Natalino

Marina Brito Pinheiro

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Marco Natalino

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Marina Brito Pinheiro

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc do Ipea.

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 Ipea ou do Ministério da Economia.

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

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	7
2 VULNERABILIDADES SOCIAIS, GARANTIA DE RENDA E ALGUNS PROBLEMAS DE COBERTURA DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA.....	8
3 BENEFÍCIOS EVENTUAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	12
4 RECOMENDAÇÕES.....	14
REFERÊNCIAS.....	16

Com o aprofundamento da pandemia, sociedades e governos vêm redobrando seus esforços no enfrentamento da crise. Para a maioria das pessoas, o esforço passa por reduzir ao máximo o contato social presencial e, logo, a presença nas ruas. A consequência não intencional dessa ação coletiva de autopreservação é um choque econômico generalizado. Os efeitos da Covid-19 na mortalidade, no desemprego e no acesso a necessidades básicas não poderão ser plenamente contabilizados tão cedo. Por conta disso, tem-se observado, como medida emergencial e prudencial, o reforço das ações de assistência social aos mais vulneráveis, tanto por organizações da sociedade civil quanto por instituições de Estado. E, na medida em que o aumento da vulnerabilidade social hoje deriva, em grandes linhas, da perda da renda do trabalho, a maior parte dos recursos tem sido destinada a auxílios substitutivos a essa fonte de renda.

A crise afeta mais diretamente os trabalhadores precários urbanos, tais como os vendedores e os prestadores de serviços autônomos. Impacta, particularmente, aqueles que dependem da rua – guardadores, lavadores, catadores, ambulantes, dentre outros. Com o isolamento, sua fonte de renda praticamente cessou. Além disso, por vezes, essa população não conta com residência fixa. Ou, se possui alguma habitação, esta se encontra muito distante do local de trabalho, obrigando-a a dormir de forma improvisada por vários dias na semana. Trata-se, ainda, de população que frequentemente necessita de cuidados especiais de saúde, apontando, assim, para um acúmulo de desvantagens sociais que a torna particularmente vulnerável nesse momento. Em atenção a essa realidade, e as múltiplas e complexas intersecções de vulnerabilidades que afetam uma grande gama de segmentos sociais, as estratégias nacionais, subnacionais e locais de enfrentamento do vírus têm incluído um forte componente de ampliação da solidariedade social para esses públicos. Em geral, tal ampliação implica reconhecê-los como sujeitos de direitos sociais, e, assim, incluí-los no rol dos cidadãos merecedores de proteção contra riscos para os quais não tinham como se preparar.

Com essa motivação e articulando instrumentos de política relativamente recentes – sistemas de cadastro social dos informais e bancarização subsidiada da população de baixa renda –, o Estado brasileiro demonstrou-se capaz de organizar, em pouco tempo, uma política redistributiva de escala inédita (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020). A lei buscou, em suma, ser a mais abrangente possível, buscando uma cobertura que atendesse toda a população afetada com a redução da atividade econômica. Criou-se um benefício voltado a todos os trabalhadores de baixa renda, incluindo os desempregados, e que estejam descobertos pela Previdência Social. O auxílio será pago em três parcelas de R\$ 600 ou três de R\$ 1.200, a depender da composição familiar. O efeito pretendido pelo auxílio emergencial é, expressamente, garantir, ainda que de forma temporária, uma renda mínima universal.

Porém, dada a diversidade da sociedade brasileira, as disparidades territoriais e as desigualdades existentes, nem sempre o novo auxílio emergencial, gerenciado desde o governo federal, será um instrumento suficiente, célere e/ou facilmente aplicável. Entre as vulnerabilidades sociais mais agudas do momento, algumas delas podem permanecer descobertas mesmo com o advento do novo benefício temporário. Isso é particularmente verdade nos casos em que as desvantagens sociais se acumulam e algumas necessidades básicas urgentes (nutrição, abrigo) se encontram insatisfeitas. Por sua vez, existe um instrumento de política capaz de envolver mais fortemente os governos municipais e suas pastas de Assistência Social, reduzindo os limites do auxílio operado pela Caixa Econômica Federal (Caixa): os benefícios eventuais (BEs).

Tendo isso em mente, esta nota técnica busca contribuir com os esforços de proteção social neste contexto de pandemia, apresentando uma análise de vulnerabilidades descobertas e propondo soluções. Na próxima seção, relacionamos algumas vulnerabilidades particularmente pungentes – desnutrição, desabrigo, ausência de registro civil, exclusão digital, nascimento e morte – a algumas limitações práticas do auxílio emergencial. Estas limitações incluem questões de: *i*) acesso a documentos e tecnologias da informação (TIs); *ii*) celeridade no atendimento a necessidades básicas; e *iii*) insuficiência do auxílio para cobrir alguns riscos sociais particulares. Na seção três, apresentamos os BEs como um instrumento de política adequado ao enfrentamento de todas essas limitações. Analisamos alguns dos desafios de implementação envolvidos, dando particular atenção: *i*) à importância do envolvimento do poder público municipal, que já atua na concessão desses benefícios em quase a totalidade dos municípios, mas em pequena escala; e *ii*) à insuficiência das fontes de financiamento dos BEs para dar conta da demanda potencial. A última seção busca, com base no diagnóstico apresentado e na análise de propostas recentes de aprimoramento da política socioassistencial, apresentar recomendações para a efetivação da medida.

2 VULNERABILIDADES SOCIAIS, GARANTIA DE RENDA E ALGUNS PROBLEMAS DE COBERTURA DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Os impactos econômicos da crise sanitária instalada há pelo menos três semanas no Brasil colocam o desafio ao Estado brasileiro de prover proteção social a pessoas impactadas pela retração econômica. As mudanças nos hábitos de circulação de pessoas no espaço urbano deixaram contingentes importantes da cidadania em situação de extrema vulnerabilidade. Muitos dependem e dependerão de uma complementação imediata de renda para suprir suas necessidades básicas de alimentação, higiene, moradia, entre outras.

Buscando o enfrentamento da crise, foi aprovado um novo auxílio emergencial, ainda em fase de implementação. A expectativa é que ele permita aos cidadãos não apenas ter acesso à renda, mas, também, se manter em quarentena, permitindo que a população em risco tenha as condições práticas de participar do esforço de contenção da pandemia. Mas a própria demora¹ encontrada pelo governo para a operacionalização do benefício expõe potencialmente parcelas mais vulneráveis da população pobre brasileira a situações de insegurança alimentar. Além disso, determinadas vulnerabilidades podem aumentar os riscos de exposição ao contágio do vírus causador da Covid-19. Para além das dificuldades em garantir celeridade na implementação de um novo benefício, num contexto em que uma grande parcela da população urge por fontes alternativas de renda, vulnerabilidades já existentes entre parte dessa população colocam outros desafios à ação estatal.

Desse modo, faz-se necessário que a Federação como um todo, em todos os seus níveis, envolva-se no enfrentamento à pandemia e na mitigação dos seus efeitos deletérios para a população. Governos federal, estaduais e municipais devem participar, de forma coordenada, dos esforços para proteger a todos. O poder municipal, em particular, dado seu maior conhecimento sobre o seu território, sua população e a rede de solidariedade disponível via organizações da sociedade civil (OSCs),² pode atuar na proteção social emergencial, atuando nos interstícios das ações de grande escala, tais como o auxílio emergencial. Isso é particularmente importante quando tais ações apresentam limites de três tipos: *i)* acesso; *ii)* celeridade; e *iii)* suficiência. As próximas subseções discutem esses limites.

2.1 Problemas de acesso: cadastro, documentação e acesso às tecnologias da informação

Desde o lançamento do novo aplicativo para celular e do *site* – dispositivos onde as pessoas podem requerer o benefício –, tem-se destacado as dificuldades encontradas para a regularização do Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos postulantes ao auxílio.³ Na regulamentação do auxílio, optou-se, corretamente, pela simplificação na apresentação do documento, sendo solicitado apenas o CPF da pessoa requerente, bem como de sua família, incluindo os menores de idade. Mas é necessário que a documentação esteja regular, o que nem sempre acontece. Uma irregularidade com a justiça eleitoral, por exemplo, pode impedir o recebimento do dinheiro.

A dificuldade na compreensão dos motivos que levam à suspensão ou cancelamento dessa documentação⁴ e a forma como se deve proceder na sua regularização podem levar os mais pobres a ter dificuldades de acesso. Dada a insegurança alimentar crescente, isso pode expô-los, bem como os trabalhadores e voluntários da saúde e da assistência social, a situações de risco de contaminação, haja vista as filas e aglomerações recentemente observadas, em total desacordo com as orientações do Ministério da Saúde (MS) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Há, assim, que se organizar os esforços de solidariedade social, para que eles produzam impactos positivos na vida das pessoas.

A despeito dos esforços promovidos pelos governos e pela Caixa, uma parte das pessoas poderá ver sua exclusão reforçada, na medida em que não consigam acessar o auxílio proposto com a celeridade que a situação de emergência exige. Ainda que no início de abril de 2020 tenha sido iniciado o pagamento desse benefício, apenas parte das pessoas elegíveis terão acesso rápido a ele. O primeiro lote de pagamentos foi destinado a pessoas cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e que tinham contas no Banco do Brasil (BB) ou na Caixa – exclusive os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), que terão de aguardar até a data de pagamento usual, no final do mês. Segundo informações divulgadas pela Caixa, 2.586.575 pessoas se encaixavam nesse perfil e

1. O projeto de lei (PL) que deu origem ao benefício foi aprovado no dia 30 de março de 2020, e o início dos pagamentos se deu apenas em 9 de abril de 2020, ou seja, dez dias depois.

2. A esse respeito, um mapeamento rápido da rede pode ser facilitado por meio do cadastro de organizações da sociedade civil. Disponível em: <mapaosc.ipea.gov.br/base-dados.html>.

3. Em várias regiões do país, diversos meios de comunicação têm relatado o acúmulo de pessoas em agências da Receita Federal e da Caixa em busca de regularização cadastral. Mais detalhes em: <<https://glo.bo/2XmDZkk>>.

4. As principais causas são a ausência de justificativa ou pagamento de multa por não comparecimento eleitoral e ausência de entrega de declaração anual de renda.

receberam o auxílio. Levando-se em conta a estimativa de cobertura desse benefício feito por Souza *et al.* (2020), esse número corresponde a 4,4% do total de pessoas elegíveis.

Nota-se, a esse respeito, que entre as parcelas da população mais excluídas socialmente e/ou as de maior idade, determinados aspectos da burocracia estatal são um grande obstáculo ao acesso a benefícios. Há dificuldade na compreensão de formulários cadastrais, das regras bancárias e dos aplicativos de celular. Em muitos casos, falta tanto o nível de compreensão necessário do código escrito formal para um bom uso desses dispositivos, quanto os vínculos sociais com quem possa lhes prestar auxílio.⁵ Frequentemente dependem da rede socioassistencial, principalmente os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), para conseguir as orientações e o suporte necessários.

Note-se, ainda, que cerca de 34% da população abaixo da linha da pobreza⁶ não têm nenhum tipo de acesso à internet, seja ela fixa ou móvel. Quando se analisa esses dados para a população que vive abaixo da linha internacional de extrema pobreza,⁷ 8% tem acesso à internet por computador e 49% por celular e outros tipos de aparelho.⁸ Mesmo entre a população já inscrita no Cadastro Único, a diferença no acesso às TIs é significativa. Entre os inscritos que não recebem o Bolsa Família, 85,3% possuem telefone registrado no cadastro. Entre os que recebem o Bolsa Família, o número cai para 68,7%.⁹ Muitas dessas pessoas enfrentam dificuldades em obter informações necessárias à manutenção dos seus benefícios em situações normais, perdendo os prazos para revisão cadastral e tendo seus benefícios bloqueados ou mesmo suspensos.¹⁰ No momento atual, é provável que parte delas enfrentem dificuldades similares, em particular, os mais idosos e os que vivem em áreas mais afastadas.

Dentre os mais vulneráveis, a população em situação de rua se destaca por combinar diversos fatores que os colocam em particular risco. A situação de rua é definida no Brasil pela intersecção de três vulnerabilidades sociais: pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular.¹¹ Para além das práticas atentatórias aos direitos civis mais básicos deste grupo por parte de membros da sociedade e do Estado, aqueles que vivem da rua experienciam a crise econômica de forma particularmente aguda. Além disso, são particularmente *invisíveis* à ação do Estado. Entendemos que, por meio dessa intersecção concentrada de desvantagens sociais, podemos analisar e avaliar melhor as vulnerabilidades da população, e propor soluções extensíveis a outros públicos. No ambiente urbano, o acesso às tecnologias da informação e comunicação (TICs) é significativamente maior. Ainda assim, entre a população em situação de rua, 27% não têm telefone registrado no Cadastro Único.

Como essas pessoas não possuem residência, sua localização é mais difícil, exigindo um maior esforço do poder público. Além disso, no Brasil, uma das características da população de rua é a ausência de documentação. No último grande levantamento nacional realizado no país (2009), apenas 42% das pessoas que vivem na rua tinham CPF, e 25% não tinham qualquer documento de identificação. Recentemente, uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo (2019) apontou uma porcentagem maior, sendo que 85,3% das pessoas pesquisadas tinham CPF. Entre os entrevistados, no entanto, 10,6% afirmaram que seus documentos se encontravam de posse de um familiar. A ausência de documentação, o baixo índice de participação no sistema bancário, a baixa escolaridade (aferida nas pesquisas) e a ausência de acesso à internet são apenas alguns dos desafios colocados a essa população para o acesso ao auxílio emergencial e outros programas de transferência de renda. Não surpreendentemente, a atuação das defensorias públicas tem focado na falta de documentação, que se tornou, amiúde, uma forma de negar o acesso da população à assistência, previdência e saúde.

Entende-se que, para superar esses obstáculos, o poder público municipal pode e deve atuar de forma inter-setorial, produzindo uma sinergia de esforços governamentais e não governamentais para alcançar essas pessoas e auxiliá-las a reivindicar os seus direitos, garantindo-lhes o acesso. Mas não só. Certas vulnerabilidades – em particular a nutrição, o desabrigo frente às intempéries e atenção em saúde – exigem cuidados mais imediatos e que não podem aguardar. Há que se agir de forma célere.

5. O Ipea identificou esse problema *in loco* à época da introdução do INSS digital, que, destarte seus méritos, criou um entrave particular a idosos e pessoas com deficiência pobres no acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC (Ipea, 2019).

6. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua (2018) para a população que vive abaixo da linha internacional de pobreza – PPC\$ 5,50 diários.

7. PPC\$ 1,90/dia.

8. “Acesso domiciliar à internet por outro equipamento eletrônico (*tablet*, telefone celular, TV ou outro)” (Brasil, 2019).

9. Cadastro Único (junho de 2018).

10. Ver: Natalino (2015).

11. Tal como definido pela Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR (Decreto nº 7.053/2009).

2.2 Celeridade na atenção ao desabrigo e à insegurança alimentar

Uma série de estudos mostram que o Brasil superou, em larga medida, a situação de insegurança alimentar crônica que afetava sua população mais pobre no século passado. Isso se verifica no aumento de peso e de altura das crianças beneficiárias do Bolsa Família, na produção e no consumo de alimentos pela população mais pobre e na redução dos índices de insegurança alimentar observados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em toda a população entre 2004 e 2013 (IBGE, 2014; Nações Unidas, 2014; Jaime *et al.*, 2014). Por seu turno, ainda enfrentamos problemas de insegurança alimentar crônicos entre determinados grupos, como nas comunidades quilombolas (Sardinha *et al.*, 2014). A partir de 2014, a pobreza extrema aumentou significativamente (Ipea, 2020), de sorte que o impacto causado pela pandemia se acumula à crise econômica já em curso. Considerando que a maior parte da população pobre não tem poupança suficiente para lidar com situações limítrofes, como ter de se afastar de um trabalho autônomo por questões de saúde, a pobreza nutricional crônica concentrada em determinados grupos pode se transformar em insegurança alimentar aguda para largas parcelas da população. Novamente, o auxílio emergencial tem papel decisivo em remediar esse risco social e sanitário.

A falta de segurança alimentar é algo que também atinge fortemente a população de rua. A pesquisa mais abrangente sobre esse segmento verificou que, em 2009, 19% tinham dificuldades de acesso à alimentação (Cunha e Rodrigues, 2009). O censo da capital paulista (Qualitest, 2019) identificou que 36,3% das pessoas pesquisadas haviam passado pelo menos um dia inteiro sem se alimentar nos sete dias que antecederam a entrevista. Outros aspectos que se destacam nessas pesquisas é a proporção de pessoas sem condições adequadas para realizar a higiene pessoal e a ausência de moradia, dois fatores cruciais no combate à disseminação e ao contágio do novo coronavírus. Com o esvaziamento das vias públicas, dada a implementação de medidas de distanciamento social ampliado, esse grupo que depende do fluxo de pessoas nesses espaços para a garantia de renda e segurança alimentar, estão em situação de grande risco social e de saúde. Deve o poder público, portanto, e em atendimento ao disposto na Constituição, conceder-lhes meios de subsistência. O mesmo vale às demais pessoas que necessitam desse tipo de auxílio, e com a celeridade necessária. A situação de emergência alimentar não pode aguardar desentrelaçamentos administrativos.

Para além da insegurança alimentar, temos, no caso da população de rua, uma vulnerabilidade específica, que é a falta de espaço em unidades de acolhimento. Dado o desabrigo, aquelas e aqueles que ainda detêm vínculos familiares e comunitários buscam neles apoio para lidar com as dificuldades crescentes, sobrecarregando, em algum nível, a capacidade de auxílio de suas famílias, quando não colocando em risco, pela proximidade em situação difícil, os vínculos familiares previamente fragilizados. Essas famílias devem ser objeto de acompanhamento socioassistencial com o intuito de prevenir as violências e o rompimento de laços. Para os sem condições de abrigo familiar, esse apoio deve vir das instituições estatais. O baixo número de abrigos e vagas de acolhimento para pessoas em situação de rua em todo o Brasil, no entanto, faz com que haja um alto risco de desproteção associado a esse grupo populacional. O número de vagas, entretanto, *cai* num contexto pandêmico que insta o reordenamento das unidades de acolhimento já existentes, com redução da oferta de vagas, para tornar possível o distanciamento social necessário entre acolhidas e acolhidos.¹²

Dessa forma, num momento em que a demanda por acolhimento atinge seu pico, as poucas unidades de acolhimento existentes reduzem seus atendimentos para se adequar às orientações das autoridades de saúde. Nota-se novamente, a esse respeito, que a resposta não pode demorar. É necessário dar abrigo imediato a essas pessoas. E isso pode exigir esforços para além do auxílio emergencial.

2.3 Insuficiências do auxílio: natalidade, mortalidade e condições de habitação em centros urbanos

Mesmo em um contexto que pode gerar escassez e inflação no preço de alimentos e outros itens de necessidade primária (carestia), é possível suprir as necessidades básicas de um núcleo familiar com o auxílio emergencial. Mas ele não é suficiente para cobrir outras vulnerabilidades, em especial, as causadas pelo desabrigo e pela morte de um membro da família.

O acesso a cuidados contínuos de saúde e condições de vida adequadas são um desafio diário para as populações pobres e vulneráveis. As situações adversas vividas por esses grupos fazem com que comorbidades associadas aos grupos de risco, tais como doenças crônicas, nem sempre sejam adequadamente acompanhadas e tratadas, tornando-os ainda mais suscetíveis a um quadro grave da Covid-19. Além disso, nessas populações, a morte de um membro da família, principalmente se inserido no mundo do trabalho, pode tornar ainda mais agudo o choque econômico provocado

12. Para mais detalhes, ver: *Orientações gerais sobre atendimento e acolhimento emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2020)*.

pela crise que se desencadeou durante a pandemia. O falecimento pode significar, ainda, a cessação do recebimento de auxílio emergencial em um momento de peculiar vulnerabilidade, particularmente em famílias monoparentais. Entendemos que esta medida deveria ser revertida, garantindo o recebimento de um benefício após o falecimento.

Além disso, nascimentos são também um fator de vulnerabilidade para as famílias pobres. Não apenas os gastos relacionados ao nascimento são altos, mas também a capacidade de o núcleo familiar dispor de tempo para atividades laborais e domésticas se reduz. Isso é um fator de risco importante em contextos de crise prolongada; e um risco exponencialmente mais grave em contexto de choque econômico generalizado. A insuficiência do atual arranjo de concessão poderia ser solucionada, nesses casos, por meio dos auxílios funeral e natalidade, duas modalidades de BE. Mas o Estado brasileiro desobriga-se, na prática, de conceder esses benefícios a todos os que dele necessitam. O acesso inadequado aos auxílios funeral e natalidade podem tornar desprotegidas uma parcela altamente suscetível a casos graves da nova doença, dado que o novo benefício ofertado pelo governo federal por si só não garante as condições financeiras para o enfrentamento dessas situações contingenciais e por vezes inesperadas.

Nota-se, a esse respeito, que os auxílios funeral e natalidade são apenas duas modalidades de BEs, concedidos pelas prefeituras de forma pouco equânime e financiados de forma insuficiente por estados e municípios. Além deles, há – especialmente importante no nosso caso – um auxílio para situações de vulnerabilidade temporária, tais como fome e desabrigo. Apesar de ambos os casos demandarem respostas céleres, o acesso à moradia se distingue da insegurança alimentar, pois, nos grandes centros urbanos, o auxílio emergencial *não é suficiente*.

Alguns governos municipais e estaduais têm articulado alternativas para a oferta de apoio e abrigo a populações desabrigadas, incluindo migrantes, readaptando espaços públicos para a oferta de acolhimento.¹³ Apesar dos esforços realizados, os arranjos emergenciais criados podem se tornar alternativas insustentáveis ao longo do tempo. Há a possibilidade de ciclos de relaxamento e endurecimento de medidas de distanciamento social ampliado e seletivo enquanto não se obtiver métodos de controle da pandemia, como as vacinas – algo que não deve ocorrer antes de 2021 (Leung *et al.*, 2020) – o que sugere a necessidade de aumentarmos a oferta de acolhimento por um período de tempo maior do que em outras situações emergenciais.

2.4 O papel central das prefeituras na proteção social aos vulneráveis

Em situações de vulnerabilidade temporária, as prefeituras e a rede socioassistencial instalada se tornam importantes mediadores no atendimento de demandas contingenciais como as que se observam agora no cenário de combate à Covid-19. São momentos em que se fazem imperativas a rapidez e a prontidão na oferta de proteção social pelo Estado. São assim, os municípios, por meio de sua capacidade de mobilização e seu papel legal de operacionalizar a concessão de benefícios socioassistenciais, os entes com maiores condições – e mais que isso, o dever – de oferecer cobertura às vulnerabilidades que eventualmente não estejam sendo atendidas por meio das diversas ações e políticas propostas. Essas falhas podem estar ligadas à demora na concessão do auxílio frente à urgência em combater os riscos sociais à sobrevivência, às dificuldades de sua implementação num contexto de primazia do distanciamento social e mesmo à insuficiência dos recursos transferidos frente a determinadas vulnerabilidades vivenciadas, tais como a ausência e precariedade da moradia, entre outros.

Nas últimas semanas, têm sido observadas diversas iniciativas das municipalidades brasileiras diante do desafio de promover apoio imediato a famílias que tiveram grandes perdas em sua renda. Essa atuação tem-se dado por meio de serviços socioassistenciais e de outros BEs. Além de atender as situações já mencionadas, como morte e natalidade, os BEs podem atender outros conjuntos de situação de vulnerabilidade. São provisões que podem ser prestadas em forma de bens, como as cestas básicas, ou repasses monetários seja para compra de alimentos, aquisição de documentos ou outras necessidades eventuais, e contingentes. Ou seja, são benefícios que surgem para lidar com a eventualidade, com situações imprevisíveis, como os choques econômicos e a morte.

Em outras palavras, esses benefícios foram criados para serem utilizados exatamente em momentos como este. Os BEs são instrumentos centrais no preenchimento das lacunas prementes na atuação estatal frente à crise, e, embora careçam de financiamento – o que pode ser objeto de ajuste rápido – podem auxiliar de forma crucial no esforço de proteção social do momento atual. A seção seguinte aponta alguns dos aportes de bem-estar proporcionados por esse importante e negligenciado instrumento de política pública.

13. Ver, a esse respeito, Lima e Charleux (2020).

3 BENEFÍCIOS EVENTUAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Os BEs são, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas): “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.¹⁴

Trata-se, assim, de um conjunto de benefícios. Eles são concedidos de forma heterogênea, e como parte de suas atividades regulares de assistência social, por quase a totalidade dos municípios. A regulamentação de sua oferta por meio do Decreto nº 6.307, já em 2007, finalmente abriu espaço tanto para a participação federal – ainda que muito limitada – quanto para o estabelecimento de padrões mínimos de oferta. À época, conforme salientado por Pereira (2010), observava-se a “concorrência de competências institucionais na distribuição de benefícios”.

Com a regulamentação da lei, esclareceu-se como os BEs são mais que um direito social de cidadania abstratamente reivindicável por qualquer cidadão que dele necessite, nos termos do art. 203 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). São responsabilidades do poder público garantir que sua oferta seja continuada e ser capaz de lidar com agilidade e presteza nas situações de vulnerabilidade temporária. Conforme a sua regulamentação, novos BEs podem ser criados para o enfrentamento de riscos sociais e eventos inesperados, como desastres e calamidades públicas. Além disso, os BEs por vulnerabilidade temporária devem cobrir, no mínimo, situações de: *i*) insegurança alimentar; *ii*) falta de documentação; e *iii*) falta de domicílio. Dado o exposto na seção 2, é fácil perceber que o BE se trata de instrumento de política pública particularmente adequado ao alcance das populações marcadas pelo acúmulo de desvantagens sociais, tais como a população em situação de rua.

Note-se, a esse respeito, que os BEs ampliam também o efeito do Serviço de Proteção Social Especial em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, o qual, nesse momento, se configura como atividade essencial.¹⁵ Mas enquanto o serviço conta com repasse federal regulamentado,¹⁶ os BEs sequer recebem repasses federais diretos. Municípios e estados mais pobres, e todos aqueles com suas fontes de receitas fortemente afetadas pela pandemia, podem já ter um bom plano de ação contemplando tanto serviços quanto benefícios, mas não ter recursos para implementá-lo.

Embora por lei seu financiamento conte com o apoio dos estados, na prática, os municípios acabam arcando hoje com mais de 90% de seus custos (STN, 2019). E há, conseqüentemente, grandes disparidades na operacionalização de BEs. Como apresentado na tabela 1, os BEs mais frequentemente ofertados, com ou sem regulação local, é o auxílio mortalidade (97,1%). Um total de 95,2% dos municípios cita ofertar “outros benefícios socioassistenciais”. Já o benefício em situações de calamidade e emergência existe em 78,4% dos casos, e o auxílio-natalidade em 79,8% dos casos.

TABELA 1

Tipos de benefícios eventuais ofertados e status da regulamentação (2018)

TIPO DE BENEFÍCIO EVENTUAL	MUNICÍPIOS QUE CONCEDEM		REGULAMENTAÇÃO	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Morte	5.378	97,1	4.624	83,5
Natalidade	4.418	79,8	3.961	71,5
Calamidade pública	4.345	78,4	3.737	67,5
Outros	5.274	95,2	4.446	80,3

Fonte: Censo Suas Gestão Municipal (2018).

Note-se, entretanto, que mesmo onde o benefício é regulamentado por atos normativos, ele não necessariamente é concedido de forma suficiente e com amplo acesso, como seria desejável. A ausência de estruturas formais no interior da gestão municipal para a administração desses benefícios – 37,7% dos municípios não possuem estrutura para gestão de benefícios, ou possuem estrutura informal¹⁷ – reforça o diagnóstico de Pereira (2010) de que ainda há situações em que não se observa o atendimento organizado das demandas apresentadas, nem planejamento adequado para contemplá-las. Conseqüentemente, não apenas o financiamento pode ser apontado como um gargalo à operacionalização dos BEs, como também os diferentes padrões observados na gestão e no fluxo de concessões, integrando secretarias de assistência social, centros de referência e outros espaços municipais.

14. Lei nº 8.742 de 1993.

15. Ver Portaria MC/SEDS/SNAS nº 54/2020.

16. Ver Portaria MDS nº 90/2013.

17. Note-se, entretanto, que entre os municípios de mais de 900 mil habitantes apenas 11,8% não possuem estrutura formal (Censo Suas, 2018).

Além disso, quando se observa os gastos realizados com recursos dos municípios por região, as desigualdades se mostram ainda mais claras, e a necessidade de equalização federal mais evidente. O gasto *per capita* na região Centro-Oeste é três vezes maior do que na região Norte; municípios de pequeno porte 2 (de 20.001 a 50.000 habitantes) afirmam gastar seis vezes mais que as metrópoles,¹⁸ a despeito do fato de nelas se concentrarem determinadas situações de vulnerabilidade. Conseqüentemente, as diversas e desiguais condições orçamentárias e financeiras dos municípios brasileiros reforçam o diagnóstico da oferta heterogênea dos BEs no país.

Para além da heterogeneidade, a comparação entre os gastos com transferências de renda municipais, estaduais e federais nos permite indicar a escala de magnitude do problema de financiamento dos BEs. A tabela 2 apresenta o balanço do setor público nacional na função 3.2 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais para os anos de 2017 e 2018. Uma análise comparativa dos gastos por tipo de benefício e por ente federado deixa evidente que:

- quase todo o gasto com benefícios (93,9%) é do tipo contributivo-previdenciário;¹⁹
- dentre os benefícios assistenciais, quase todo o gasto (98,8%) é voltado aos benefícios continuados;
- o maior financiador é a União (79,1%), seguido pelos estados (16,3%). Os municípios contribuem com 4,6% do total;
- os BEs não recebem financiamento federal. E, mesmo assim, os estados contribuem com uma parte menor dos gastos (9,9%) do que nos demais benefícios (16,3%).

TABELA 2

Gastos com benefícios previdenciários e assistenciais (2017-2018)
(Em R\$ milhões)

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO	
	2018	2018	2018	2018	2017
Aposentadorias e reformas	490.282	133.463	38.139	661.884	614.089
Pensões	183.014	32.448	5.809	221.272	210.436
Benefícios de prestação continuada	55.179	307	103	55.589	53.354
Benefícios eventuais	0	67	613	680	649
Políticas públicas de transferência de renda	0	805	153	959	1143
Outros benefícios previdenciários e assistenciais	87.664	1.458	2.523	91.645	103.709
Total	816.140	168.549	47.340	1.032.029	983.381

Fonte: STN (2019).

A tabela 3 apresenta um detalhamento dos BEs para o ano de 2017. Evidencia-se que:

- *outros benefícios* – liberalidades do poder público municipal, estadual e federal: recebem a maior parte do financiamento (77,5%);
- os BEs por vulnerabilidade temporária somaram apenas 0,01% do gasto total com benefícios pelo setor público;
- os BEs por morte e nascimento somaram, juntos, apenas 0,003% do gasto total com benefícios pelo setor público;
- os BEs por calamidade pública somaram apenas 0,0004% do gasto total com benefícios pelo setor público.

18. Despesas pagas com recursos do próprio município (Censo Suas, 2018).

19. Excluídos os “outros benefícios” por impossibilidade de desagregação dos dados disponíveis.

TABELA 3
Gastos dos entes federados com benefícios eventuais
(Em R\$)

TIPO DE BENEFÍCIO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO
Benefícios eventuais	580.284.579,72	68.861.628,00	120.981,91
<i>Auxílio por natalidade</i>	8.756.913,41	6.606.393,40	0
<i>Auxílio por morte</i>	11.952.307,99	2.974.794,82	0
<i>Benefícios eventuais por situações de vulnerabilidade temporária</i>	106.278.770,10	5.021.607,14	0
<i>Benefícios eventuais em caso de calamidade pública</i>	4.371.058,45	0	38.436,55
<i>Outros</i>	448.925.529,77	54.258.832,64	82.545,36

Fonte: STN (2018).

Dada a situação, e independentemente de discussões acerca da justa medida de cada um dos benefícios existentes, fica evidente que os BEs de vulnerabilidade temporária e por calamidade pública necessitam, no momento, de aportes de recursos de uma ordem de magnitude superior à verificada para que o poder público possa cumprir seu papel.

4 RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o diagnóstico apresentado, os desafios impostos pela crise econômica, social e sanitária que se instalou no país em 2020, e as diversas propostas de aprimoramento da política de assistência social por instituições do Estado e da sociedade civil organizada, entendemos que se deve atuar por meio da conjugação de três iniciativas.

A articulação municipal é o primeiro passo, como, aliás, as recentes orientações do governo federal já indicam. secretarias de Assistência Social devem ter papel preponderante, por meio da coordenação de ações da rede socioassistencial com a sociedade civil organizada, de forma a garantir maior efetividade, evitar sobreposições e garantir a cobertura das ofertas, no que se deve considerar as competências e possibilidades de atuação tanto dos trabalhadores da assistência social quanto dos voluntários. A ação mais importante é, por meio de uma vigilância socioassistencial que conta com a parceria da sociedade civil para se fazer mais efetiva na cobertura de todo o território e de todos os segmentos, identificar o público em situação de vulnerabilidade, estruturar locais de atendimento e acolhimento, e organizar a oferta de serviços e benefícios. Isso tudo seguindo as instruções sanitárias, evitando aglomerações, distribuindo equipamentos de proteção individual (EPIs) e garantindo a segurança tanto de usuáries(os) como de trabalhadoras(res) da assistência social e de voluntários.

Segundo, há que se aprimorar a gestão de habitações coletivas e individuais, identificando a população em situação de risco por ausência de moradia, bem como aquela vivendo em situação de adensamento excessivo e com necessidade de isolamento social. Tal adensamento pode se observar tanto nos domicílios quanto nas próprias unidades de acolhimento, que podem precisar ser readaptadas para fins de maior afastamento dos leitos e melhor ventilação. Nota-se, a esse respeito, que o número de vagas em unidade de acolhimento já era, antes das adaptações, insuficiente para atender à demanda. Reforça-se, assim, também a importância do aumento do financiamento aos serviços de acolhimento, de forma que ofereçam as condições necessárias para garantir a integridade física e a saúde da população em situação de rua. Isso deve envolver recursos tanto para a criação de acolhimento emergencial adequado em espaços públicos adaptados quanto para a ampliação da rede de acolhimento existente por meio de aluguel social, hotéis etc.

Terceiro, recomenda-se a concessão de BEs com maior intensidade. Devem ser majorados os recursos e diversificadas as suas fontes de financiamento, incluindo, eventualmente, doações privadas a fundos municipais, mas, principalmente, aportes dos governos federal e estaduais. Sugere-se, assim, que seja regulada a possibilidade de repasse federal para esses benefícios nesse momento particular de emergência. Isso deve facilitar a concessão deles a quem precisa, em um momento em que a toda a Federação se encontra afetada pela Covid-19. Deve-se, ainda, desburocratizar o seu acesso, evitando que a concessão dependa de avaliação social prévia por profissional qualificado – o que, inclusive, não é recomendável do ponto de vista sanitário. A avaliação pode ser feita posteriormente, mas a oferta deve ser tão célere quanto a necessidade exige. É importante, também, que se estabeleça uma gestão adequada dos benefícios e de

sua concessão, incluindo, caso necessário, a contratação e o deslocamento de pessoal de atividades temporariamente suspensas (por exemplo, serviços de convivência) para essa atividade essencial.

O ideal é que seja ofertado BE de vulnerabilidade temporária voltado especificamente à facilitação na produção de documentos necessários para o acesso do novo auxílio emergencial, e que o próprio processo de concessão seja utilizado como estratégia de mobilização da população-alvo. Recomenda-se, a partir disso, que seja ofertado BE de vulnerabilidade temporária a todos os que dele necessitem por insuficiência alimentar, com base em autodeclaração. O benefício pode ter como valor de referência a cesta básica local. Ele pode ainda, a depender do caso, buscar suprir necessidades específicas, em particular, aquelas relacionadas a produtos de higiene e limpeza e outras necessidades sanitárias e de saúde.

Os BEs de vulnerabilidade temporária também devem ser ofertados em caso de desabrigo. Nesse caso, o benefício pode atuar como suplementação, assumindo a forma de um aluguel social, como proposto pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) em 2020. Ou, para os municípios com recursos humanos disponíveis, é possível combinar o aluguel social com um contrato de uso, conforme proposto pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH (Brasil, 2020) nos moldes da metodologia *Moradia Primeiro*. Nesse caso, os municípios podem aproveitar a crise para não apenas mitigar, mas também solucionar o problema da população em situação de rua. Note-se que isso pode ser realizado a um custo inferior ao atualmente gasto com esse público (Gaetz, 2012).

Recomenda-se, também, a ampla oferta dos auxílios natalidade e funeral aos que dele necessitem, assim como outros benefícios que se mostrem necessários. O valor do auxílio emergencial pode ser usado como referência nesses casos. Para que isso possa acontecer, é fundamental que o governo federal proveja orientação e regulação em relação à reorganização e ampliação dos benefícios socioassistenciais de maneira a atender a população vulnerável de maneira adequada, garantindo a proteção de trabalhadoras(es) e usuárias(os), evitando aglomerações e acolhimento de pessoas em condições não recomendadas.

Ressalta-se, ainda, a importância da criação de comitês de crise para garantir a devida integração de serviços, programas e benefícios, assim como para estabelecer práticas de monitoramento, avaliação e planejamento nos níveis local, estadual e federal. O monitoramento para identificação de vulnerabilidades é atividade central que poderá vir a guiar o planejamento e as execução de ações, incluindo as necessidades e demandas em torno dos BEs.

Em suma, os BEs possuem as características institucionais necessárias para mitigar algumas limitações práticas importantes do auxílio emergencial. A insegurança alimentar grave, a falta de documentação, a falta de moradia e a própria calamidade pública, para além de situações de nascimento e morte, são todas cobertas e previstas no marco regulatório da política. Para que ela se faça efetiva, entretanto, faz-se necessário que esta política possa mobilizar os recursos necessários e condizentes com o desafio de enfrentar os efeitos da pandemia entre os mais pobres e os mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Censo do Sistema Único de Assistência Social 2018 (Censo SUAS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019. (Banco de dados). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>.
- _____. **Orientações Gerais sobre Atendimento e Acolhimento Emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia do Covid-19**. Brasília: CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH, 2020a. (Nota Técnica, n. 5).
- _____. Defensoria Pública da União (DPU). **Recomendação nº 1**. Grupo de Trabalho em prol das pessoas em situação de rua. Brasília: DPGU/SGAI/GTR, 2020b.
- _____. Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). **Nota pública pela defesa dos direitos humanos da população em situação de rua em tempos de coronacrise**. Brasília, 2020c.
- CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. *In: Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua*, 2009. p. 233.
- FRENTE Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social Desastre Epidemiológico e Proteção Social nos Municípios. **Informe 1 – Assistência Social no enfrentamento ao Covid-19**. Brasil, 2020.
- _____. **A gravidade dos impactos do Covid-19 no Brasil**. Brasil, 2020.
- GAETZ, Stephen. **The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing?** Homeless Hub, 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013. **Módulo Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Assistência Social**. Brasília: Ipea, 2020. No prelo.
- JAIMÉ, P. C. **et al.** Desnutrição em crianças de até cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. **Cadernos de Estudos**, Brasília, Sagi/MDS, n. 48, 2014.
- LEUNG, K. **et al.** **First-wave Covid-19 transmissibility and severity in China outside Hubei after control measures, and second-wave scenario planning: a modelling impact assessment**. **The Lancet**, 2020.
- LIMA, Juliana; CHARLEUX, João Paulo. Quais as medidas para a população de rua na pandemia. *Nexo Jornal*. 28/03/2020. Disponível em www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/28/Quais-as-medidas-para-a-popula%C3%A7%C3%A3o-de-rua-na-pandemia
- NAÇÕES UNIDAS. **Estado da Insegurança Alimentar no Mundo**. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Roma, 2014.
- NATALINO, Marco. **Estudo sobre o perfil das famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral – Sumário Executivo**. Brasília: Sagi/MDS, 2015.
- PEREIRA, P. A. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, 2010.
- PMSP – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Produto XV: Complemento do Relatório Final do Censo e Pesquisa Amostral de Perfil Socioeconômico e de Identificação das Necessidades São Paulo**. Prefeitura Municipal de São Paulo: São Paulo, 2015.
- QUALITEST. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo - 2019**. São Paulo: SMADS/SP, 2020.
- SARDINHA, Luciana M. V. *et al.* Análise das Condições de vida, segurança alimentar e nutricional e acesso a Programas sociais em Comunidades Quilombolas. **Cadernos de Estudos**, n. 31, 2014.
- SOUZA, Pedro *et al.* **Evitando a Pandemia da Pobreza: Possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em Resposta à Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59).
- STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Balço do Setor Público Nacional – ano base 2017**. Planilhas com dados agregados. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34Iojt6>>. Acesso em: 16 abr. 2020.
- _____. **Balço do Setor Público Nacional – ano base 2018**. Brasília: STN, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL