

# Nota Técnica

**Nº 72**

---

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Maio de 2020

## AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS FEDERAIS DE CARÁTER ASSISTENCIAL EM RESPOSTA À COVID-19: MUDANÇAS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Letícia Bartholo

Andrea Barreto de Paiva

Marco Natalino

Elaine Cristina Licio

Marina Brito Pinheiro





# Nota Técnica

**Nº 72**

---

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

## AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS FEDERAIS DE CARÁTER ASSISTENCIAL EM RESPOSTA À COVID-19: MUDANÇAS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Letícia Bartholo

Andrea Barreto de Paiva

Marco Natalino

Elaine Cristina Licio

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 72**

---

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Maio de 2020

## AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS FEDERAIS DE CARÁTER ASSISTENCIAL EM RESPOSTA À COVID-19: MUDANÇAS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Letícia Bartholo

Andrea Barreto de Paiva

Marco Natalino

Elaine Cristina Licio

Marina Brito Pinheiro

**ipea**

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Leticia Bartholo**

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

### **Andrea Barreto de Paiva**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

### **Marco Natalino**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

### **Elaine Cristina Licio**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

### **Marina Brito Pinheiro**

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/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 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 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 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA .....	7
3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	8
4 AUXÍLIO EMERGENCIAL .....	10
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	13
REFERÊNCIAS .....	14
ANEXO A .....	16
ANEXO B .....	17





A presente nota técnica tem o objetivo de abordar as medidas federais implantadas como resposta à pandemia da Covid-19 relativas às transferências monetárias de caráter assistencial, quais sejam: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família (PBF/Bolsa Família) e Auxílio Emergencial.

Para tanto, o texto se divide em quatro seções, além desta apresentação. As seções 2 e 3 dedicam-se, respectivamente, a descrever e debater as mudanças ocorridas no BPC e no Bolsa Família entre a segunda quinzena de março e a segunda semana de maio de 2020, decorrentes da referida pandemia. A seção 4 se volta à descrição e análise da implementação do Auxílio Emergencial. Por fim, são apresentadas as considerações finais, buscando sintetizar os desafios e as oportunidades que podem ser extraídos dessas medidas, de forma a contribuir com o debate sobre possíveis melhorias de curto prazo e, principalmente, de documentar o aprendizado para aprimoramentos futuros.

## 2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Para enfrentar a pandemia da Covid-19, foram adotadas quatro importantes medidas que afetam o BPC: *i*) a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 salário mínimo (SM) do cômputo de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC; *ii*) a flexibilização do limite de renda familiar *per capita* de um quarto para meio SM, dependente da avaliação de critérios adicionais de vulnerabilidade; *iii*) a possibilidade de saque adiantado, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e *iv*) a manutenção do pagamento do benefício para os não inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais (Cadastro Único), revertendo medidas de suspensão de benefícios para esse grupo. As medidas de *i* a *iii* descritas estão dispostas na Lei nº 13.982, publicada em 2 de abril de 2020, modificando a Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Já a medida *iv* foi estabelecida pela Portaria do Ministério da Cidadania (MCid) nº 330, de 18 de março de 2020.

A primeira tem caráter permanente e não responde diretamente ao contexto de pandemia. Ela estabelece que, para cálculo da renda familiar *per capita* dos requerentes, se descontará o rendimento proveniente de outro BPC ou benefício previdenciário no valor de até 1 SM. Antes da recente alteração legislativa,<sup>2</sup> regulada pela Portaria INSS/ME nº 374, de 5 de maio de 2020, apenas requerentes idosos com outro idoso beneficiário do BPC na família tinham o desconto considerado administrativamente. A medida pacifica entendimentos entre o Executivo e o Judiciário, amplia potencialmente o público elegível e deve reduzir o número de judicializações.<sup>3</sup>

As demais mudanças são temporárias e decorrentes do estado de calamidade decretado pelo Congresso Nacional (Brasil, 2020j) e do reconhecimento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19 (Brasil, 2020m). A primeira delas permite que, até 31 de dezembro de 2020, o limite de renda familiar *per capita* do público do BPC seja ampliado de um quarto do SM para meio SM, desde que considerados critérios adicionais de vulnerabilidade.<sup>4</sup>

No projeto de lei (PL) que deu origem à Lei nº 13.982/2020,<sup>5</sup> foram propostos dois limites de rendimento monetário para acesso ao BPC: *i*) renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto de SM, com validade até o final de 2020; e *ii*) renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio SM, de caráter permanente, válido a partir de janeiro de 2021. Este segundo limite foi vetado pelo presidente da república, trazendo um problema claro: a mudança legislativa restringiu a linha de um quarto de SM, já constante da Loas anterior e prevista constitucionalmente, ao ano de 2020, tornando necessária nova alteração na lei para readaptá-la à determinação constitucional.

Como resposta direta ao contexto da Covid-19, o PL mencionado também previa que, durante 2020, a linha de um quarto de SM poderia ser flexibilizada para até meio SM, desde que avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade dos requerentes, previsão esta sancionada na Lei nº 13.982/2020. Tais critérios, que carecem de regulamentação para serem implementados, contemplam o grau de deficiência, a dependência de terceiros e uma série de fatores pessoais e ambientais, incluindo vulnerabilidades socioeconômicas. Essa nova regra apresenta possibilidade de ampliação do público elegível do BPC no ano de 2020, mas sua operação depende da regulamentação de critérios marcados por muita

1. Esta nota técnica foi produzida em conjunto com outra nota dedicada às medidas federais implementadas como resposta à pandemia da Covid-19 no âmbito dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

2. A Lei nº 13.982/2020 alterou a Loas (Brasil, 2020) em seu art. 20, incluindo o parágrafo 14.

3. A judicialização dos requerimentos negados pelo INSS é prática comum no BPC, dada a indefinição jurídica que persiste na concessão do benefício. Ver Ipea (2020).

4. Inserida na forma do art. 20-A da Loas (Brasil, 2020).

5. PL nº 1.066/2020.

subjetividade, demandando uma complexa discussão entre os atores envolvidos na gestão do BPC.<sup>6</sup> Além disso, a medida requer o aumento da capacidade do INSS em atender à nova demanda por avaliações médicas e sociais, em um contexto de redução de seu quadro de funcionários e fortes limitações sanitárias à sua capacidade de perícia presencial.

Por esses aspectos, é difícil que a nova demanda seja devidamente atendida pelo Poder Executivo até o final de 2020. Assim, o resultado mais provável é que a ampliação da demanda almejada em lei seja negada administrativamente e direcionada à justiça federal, ficando excluídos os demandantes sem capacidade de recorrer judicialmente das decisões do INSS.

Outra medida temporária importante estabelecida pela Lei nº 13.982/2020<sup>7</sup> refere-se à antecipação pelo INSS do valor de R\$ 600,00 ao requerente do BPC, durante o período de três meses ou até a avaliação da pessoa com deficiência, o que ocorrer primeiro. Dessa forma, permite aos requerentes o recebimento de parcela antecipada do benefício, sem a necessidade de esperar o final do processo administrativo de concessão para ter a garantia de uma renda mínima. A medida está disciplinada na Portaria Conjunta MCid/INSS nº 3, de 5 de maio de 2020, a qual também define que, após análise final do processo, se o requerente tiver direito ao benefício, receberá a diferença retroativa; caso contrário, não precisará devolver os R\$ 600,00 já pagos pelo governo federal.<sup>8</sup> Portanto, essa antecipação estabelece uma importante conexão entre o novo Auxílio Emergencial e a proteção social às pessoas idosas e com deficiência. Essa medida não altera o número de concessões de BPC por si, mas tem potencial para majorar o orçamento federal deste benefício, na medida em que o direito à antecipação de R\$ 600,00 foi garantido ao volume total de requerentes, que geralmente é bem maior que a quantidade de benefícios deferidos.<sup>9</sup>

Por fim, durante a pandemia, os beneficiários do BPC não terão o benefício suspenso pelo fato de não estarem inscritos no Cadastro Único. A necessidade de cadastramento dos beneficiários do BPC, sob pena do cancelamento do benefício, foi regulada pelo Decreto nº 8.805/2016 e, após algumas prorrogações, posta em prática pela Portaria GM/MCid nº 631/2019.<sup>10</sup> Esta norma definiu um cronograma de suspensão em lotes (de acordo com o mês de aniversário do beneficiário) programados para ocorrer no período entre julho de 2019 e junho de 2020. Diante da pandemia de Covid-19, o MCid publicou a Portaria nº 330, de 18 de março de 2020, suspendendo, por 120 dias, os procedimentos de suspensão dos benefícios de prestação continuada em função da não inscrição no Cadastro Único, com efeitos a partir de março de 2020.

Todas as quatro medidas têm o potencial de exigir aportes de créditos adicionais, que deverão ser suplementados até o final do ano. Em especial, medidas como a antecipação dos R\$ 600,00 e a possibilidade de dedução de benefícios sociais para aferição do critério de renda, que já foram implementadas, demandarão do MCid um monitoramento constante das dotações para analisar a necessidade de suplementação de créditos no prazo adequado.

No caso da medida que flexibilizou o limite de renda agregando indicadores de vulnerabilidade, a complexidade de sua regulamentação e as limitações da capacidade operacional do INSS indicam que esta importante mudança legislativa tende a ser letra morta para a maior parte dos que a ela fazem jus ou dependerá, novamente, de medidas judiciais para sua efetivação.

### 3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Foram estabelecidas quatro medidas para o Bolsa Família, como forma de mitigar os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia da Covid-19: *i*) inclusão de cerca de 1,22 milhão de famílias no mês de abril de 2020; *ii*) suspensão, por 120 dias, de repercussões nos benefícios vinculadas ao descumprimento de condicionalidades, averiguação ou revisões cadastrais; *iii*) fixação dos parâmetros utilizados para medir o nível de cadastramento, atualização cadastral e verificação de condicionalidades dos municípios, com base nos indicadores verificados em fevereiro de 2020; e *iv*) inserção automática das famílias beneficiárias no Auxílio Emergencial, criado pela Lei nº 13.982/2020.

6. Conforme Silveira *et al.* (2016), em 2013, o STF reconheceu a não exclusividade do critério de renda e a necessidade de considerar outros elementos para aferir a condição social dos requerentes, entretanto, não declarou a nulidade do critério renda e concedeu legitimidade aos juízes para julgar ações do BPC considerando outros parâmetros além da renda, até aprovação de nova legislação. Em 2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência modificou a Loas e permitiu que critérios adicionais de vulnerabilidade fossem considerados na análise da condição de miserabilidade, dependendo apenas de regulamentação, que não foi realizada até hoje. A mudança trazida pela Lei nº 13.982 explicita quais são os fatores que podem complementar a análise de vulnerabilidade, mas continuará dependente desta complexa regulamentação.

7. Art. 3º.

8. De acordo com o art. 2º, § 4º da Portaria Conjunta MCid/INSS nº 3/2020, não sendo reconhecido o direito do requerente ao BPC, fica dispensada a devolução ao erário dos valores recebidos por meio da antecipação do valor de R\$ 600,00, salvo se comprovada má-fé.

9. Segundo informações do MCid, em 2019, a quantidade de BPC deferidos representou 42% dos requerimentos analisados. No caso do BPC Idoso, esta relação foi de 64% e no BPC PcD foi de 29%.

10. Esta portaria alterou a Portaria nº 2.651/2018.

A primeira medida levou o Bolsa Família a alcançar 14,27 milhões de famílias beneficiadas, após praticamente um ano de queda no número de famílias atendidas.<sup>11</sup> As concessões alcançaram o total de 4.734 municípios, sendo que em 4.022 municípios as concessões foram para todas as famílias habilitadas (Brasil, 2020a). Isto fez com que a fila para entrada no programa, estimada em cerca de 1,7 milhão de famílias em março deste ano,<sup>12</sup> tenha se reduzido para algo próximo de 500 mil famílias. Para isto, a Medida Provisória (MP) nº 929, de 25 de março de 2020, destinou R\$ 3 bilhões em créditos extraordinários para o programa.

O governo federal definiu também a interrupção de bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios entre março e julho de 2020, conforme Portaria MCid nº 335, de 20 de março de 2020. Na prática, isso quer dizer que, nesse período, as famílias não deixarão de receber seus benefícios por estarem com cadastro desatualizado ou com inconsistências de dados encontradas nos cruzamentos do Cadastro Único com outros registros administrativos federais, nem por descumprimento de condicionalidades – como normalmente ocorre. Esta ação é importante não só para garantir segurança de renda às famílias beneficiárias no contexto da pandemia, como também para evitar a ocorrência de aglomeração de pessoas em busca de atualização cadastral nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Também definida na Portaria MCid nº 335/2020, a terceira medida vincula-se imediatamente à anterior. Os repasses de apoio às gestões municipais e estaduais do Bolsa Família e do Cadastro Único são feitos por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-PBF), que mensura todo mês o grau de cobertura, faz a atualização cadastral e a verificação das condicionalidades nos entes subnacionais. Dado que o objetivo é manter as pessoas em casa, os níveis de atualização cadastral, verificação de frequência à escola e acompanhamento básico de saúde tendem a cair pelo contexto sanitário, e não pelo descomprometimento das gestões municipais e estaduais. Logo, a manutenção da avaliação mensal do IGD geraria queda nos repasses financeiros para apoio às esferas subnacionais, prejuízo este que é evitado por meio da fixação dos indicadores atingidos em fevereiro, antes do início da pandemia, como base para o repasse de recursos a estados e municípios nestes 120 dias (abril a junho de 2020).

Isso se torna mais importante porque os recursos do IGD podem ser também utilizados para proteger os profissionais que realizam o atendimento direto às famílias do PBF e do Cadastro Único, além das próprias famílias. Por exemplo, os recursos podem ser utilizados na adequação ou ampliação do serviço de atendimento à população e na aquisição de material de proteção individual.

Por fim, a quarta medida refere-se à Lei nº 13.982/2020, a qual estabeleceu que as famílias do PBF fazem jus às três parcelas do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00, quando este for mais vantajoso. Ou seja, para os beneficiários do Bolsa Família, será pago o valor mais alto entre o benefício do PBF e o Auxílio Emergencial, de forma automática, no tempo de vigência do último. Concluído este período, essas famílias voltarão a receber os benefícios regulares do PBF. Com isto, 95% das famílias do PBF (13,5 milhões) passaram a receber o Auxílio Emergencial, dentro do calendário de pagamento já definido para o PBF e por meio do mesmo cartão bancário (Brasil, 2020a).

As mudanças aqui já elencadas são, sem dúvida, bastante positivas para minimizar os impactos socioeconômicos negativos da pandemia sobre as famílias do PBF, de modo a garantir o recebimento do benefício em um momento em que o isolamento social deve enfraquecer ainda mais sua capacidade de geração de renda própria para atender suas necessidades básicas. No entanto, ainda não há definição sobre como será a entrada de novas famílias no Bolsa Família após a vigência do Auxílio Emergencial, visto que a inclusão das 1,22 milhão de famílias permitidas pelo crédito extraordinário efetuado não é suficiente para dar vazão ao atendimento de todas aquelas que se tornarão elegíveis ao PBF durante 2020. Enquanto o benefício emergencial estiver em vigor, a maioria das famílias pobres que estão fora do PBF podem contar com ele para sua sobrevivência. Resta saber se, findada a vigência do Auxílio Emergencial, estas famílias poderão entrar no Bolsa Família, ou voltarão a formar a extensa fila de espera verificada ao longo de 2019.

Para além do PBF, cabe destacar ainda a importância do Cadastro Único como fonte de informação sobre as famílias pobres ou vulneráveis à pobreza. Estruturado na forma de um sistema nacional de informações com execução descentralizada nos municípios e no Distrito Federal e apoio dos estados, o Cadastro Único é fundamental para a gestão de programas de larga escala, como o PBF, o BPC e a Tarifa Social de Energia Elétrica, que envolvem, anualmente, a aplicação de dezenas de bilhões de reais. Ainda, este cadastro tem contribuído para a rápida implementação do Auxílio Emergencial, cuja cifra prevista extrapola uma centena de bilhões, analisado no próximo tópico.

11. Entre maio e dezembro de 2019, o número de famílias atendidas caiu 8%, passando de 14,33 milhões em maio para 13,7 milhões em dezembro, conforme indicam os dados do Ministério da Cidadania disponíveis em: <<https://bit.ly/2LjErZg>>. Acesso em: 10 maio 2020.

12. Conforme Paiva *et al.* (2020).

É nesse sentido que se avalia positivamente a decisão do MCid em autorizar a criação de mecanismos remotos – por telefone ou meio eletrônico – para manter a inclusão ou atualização cadastral das famílias em situação de pobreza enquanto perdurar situações de emergência ou calamidade, assim declaradas pelos entes federativos, inclusive durante a pandemia causada pela Covid-19. Prevista pela Portaria GM/MCid nº 368, de 29 de abril de 2020, a possibilidade de cadastramento remoto traz duas principais vantagens. Primeiro, permite que o Estado mantenha o atendimento à demanda por inclusão e atualização cadastral em cenários de pobreza crescente. Segundo, como o cadastro é um mapa multidimensional da pobreza, ele possibilita que o poder público siga examinando as carências da população, de forma a propiciar intervenções mais precisas, inclusive nos casos em que o isolamento social precise se prolongar ou se tornar intermitente em consequência de novos focos de transmissão do vírus.

Todavia, há que se atentar para que a implementação do cadastramento remoto garanta a fidedignidade das informações, tal como o sigilo dos dados dos cidadãos cadastrados. Isso pode ser feito por meio da inclusão de mecanismos de rastreamento e validação dos dados informados no sistema do Cadastro Único, além de critérios de responsabilização em caso de fraudes, algo que as orientações já veiculadas pelo MCid sobre o funcionamento da medida ainda não conseguiram esclarecer.<sup>13</sup>

## 4 AUXÍLIO EMERGENCIAL

Criado pela Lei nº 13.982/2020, o Auxílio Emergencial foi certamente a medida assistencial de maior destaque e abrangência em resposta à Covid-19. Em seu art. 2º, a lei define a concessão, durante o período de três meses, de auxílio monetário no valor de R\$ 600,00 aos indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal, cuja renda familiar mensal seja de até meio SM *per capita* ou de três SMs no total. Ainda, os requerentes não podem ser titulares de benefícios previdenciários ou assistenciais, à exceção do Bolsa Família, e não podem ter recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

Limitado a dois beneficiários por família, o auxílio é pago em dobro para os arranjos monoparentais femininos, que fazem jus, portanto, a R\$ 1.200,00. Seu valor máximo por família pode chegar a R\$ 1.800,00 mensais, no caso de domicílio chefiado por mulher sem cônjuge com a presença de outro parente maior de 18 anos que tenha direito ao benefício. Sua operação foi especificada com base em três grupos: *i*) beneficiários do Bolsa Família; *ii*) não beneficiários do Bolsa Família inscritos no Cadastro Único até 20 de março de 2020; e *iii*) cidadãos não inscritos no Cadastro Único.

Conforme mencionado na seção 3, no primeiro grupo, o Auxílio Emergencial substitui automaticamente o benefício do PBF para aquelas famílias em que foi mais vantajoso. A recepção do benefício PBF será reestabelecida assim que concluída a vigência da medida emergencial. Para estas famílias, o acesso ao Auxílio Emergencial não necessita de requerimento e segue o calendário de pagamento regular do Bolsa Família.

Para o segundo grupo, a concessão também é praticamente automática: após cruzamento do Cadastro Único com outros registros administrativos federais para verificação da elegibilidade, identifica-se se a pessoa elegível já possui alguma conta-corrente ou poupança na Caixa Econômica Federal (Caixa) ou no Banco do Brasil (BB) e, em caso positivo, efetua-se o depósito. Em caso negativo, é gerada poupança digital na Caixa.

Já para o terceiro grupo, o requerimento é necessário e foi criado um aplicativo para viabilizá-lo. Nele, o requerente deve preencher seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), informação de seu rendimento monetário e composição familiar, declarando estar ciente da necessidade de registrar as informações fidedignas. Ainda, o requerente informa a conta-corrente ou poupança para acesso ao auxílio e, caso não possua, é criada poupança digital social, isenta de tarifas, pela qual o beneficiário pode fazer pagamentos ou transferências e sacar o benefício em correspondentes bancários, lotéricos ou agências. A opção de saque para os usuários da poupança digital foi disponibilizada a partir de 27 de abril, conforme cronograma definido com base na data de nascimento do beneficiário.<sup>14</sup>

A gestão do Auxílio Emergencial e a ordenação de despesas dele decorrentes cabe ao MCid e sua operação é compartilhada entre a Dataprev, responsável pela análise da elegibilidade da pessoa ao benefício e pela geração da folha de pagamento, e a Caixa, a quem cabe disponibilizar as plataformas para requerimento e pagamento.

13. A Instrução Operacional Sagi/Decau nº 4/2020 detalhou os procedimentos previstos nesta portaria, segundo a qual a família fica dispensada de apresentar a documentação de seus componentes, podendo somente declarar os dados dos documentos por telefone, tal como todas as demais informações necessárias para o preenchimento dos formulários do Cadastro Único, salvo em casos específicos, como a transferência de município, que demanda o envio de fotos ou cópias eletrônicas de documentos com fotos (Brasil, 2020b).

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3fEGogM>>. Acesso em: 10 maio 2020.

Na mesma data de publicação da lei, foi editada a Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020, com a abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões para a operação do auxílio. O número de requerentes, no entanto, superou as estimativas e, então, este crédito foi suplementado em R\$ 25,72 bilhões, com a edição da MP nº 956, de 24 de abril de 2020. Segundo nota técnica que subsidiou a análise da MP nº 956/2020 (Brasil, 2020r), o cálculo que embasou a primeira MP levou em consideração como beneficiários do auxílio microempreendedores individuais, contribuintes individuais da previdência e pessoas integrantes do Cadastro Único.

Até 24 de abril, o governo processou cerca de 97 milhões de verificações de elegibilidade para o Auxílio Emergencial, incluindo os três grupos, e considerou 50,5 milhões de pessoas elegíveis. Restavam nesta data a análise de cerca de 13,7 milhões de requerimentos, que deveriam ser refeitos em consequência da respectiva análise ter sido inconclusiva.<sup>15</sup> Conforme nota técnica da Instituição Fiscal Independente (Casalecchi, 2020), publicada em 7 de maio, tendo como base a data de 30 de abril, outros 32,8 milhões de CPFs foram considerados inelegíveis, sendo 700 mil beneficiários do PBF, 21,3 milhões inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do PBF e 10,8 milhões de pessoas não cadastradas. De acordo com essa nota, os beneficiários do auxílio estão assim distribuídos de acordo com o quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Beneficiários do Auxílio Emergencial até 30 de abril de 2020

(Em milhões)

GRUPOS	ELEGÍVEIS R\$ 600,00	ELEGÍVEIS R\$ 1.200,00	TOTAL	%
Participantes do Bolsa Família	13,1	6,1	19,2	38,4
Pessoas inscritas no Cadastro Único e não beneficiárias do Bolsa Família	9,3	1,2	10,5	21,0
Pessoas não inscritas no Cadastro Único	18,4	1,9	20,3	40,6
Total de elegíveis	40,8	9,2	50	100,0

Fonte: Casalecchi (2020, p. 9).

A expressividade da abrangência e dos valores destinados ao Auxílio Emergencial, no entanto, não o deixam isento de problemas importantes de implementação, os quais podem ser sumarizados em duas dimensões que impactam tanto a fase de avaliação da elegibilidade, quanto a de acesso ao benefício: uma de ordem tecnológica, outra de caráter operacional.

Problemas de natureza tecnológica dificultaram a execução do requerimento, seu tempo de análise e o acesso ao benefício para aqueles sem vínculo anterior com o sistema bancário – isto é, que recebem o auxílio via poupança digital. O portal eletrônico para requerimento foi aberto em 7 de abril de 2020. No dia 23 de abril, o MCid informou que as solicitações realizadas entre a data inicial e o dia 10 de abril, ainda sob análise, deveriam ser refeitas pelos demandantes, por necessidade de aprimoramento no aplicativo.<sup>16</sup> Não se sabe, até o momento, quantos são estes casos, mas, certamente, eles compõem parte dos 13,7 milhões de cadastros inconclusivos.

Para os que dependeram da poupança digital, também houve problemas no aplicativo, que o tornaram inclusive um dos assuntos mais comentados do *twitter* na semana de 20 de abril.<sup>17</sup> Além disso, há que se ter em mente que muitas vezes o manuseio de aplicativos digitais passa longe de ser trivial para a população vulnerável à pobreza, seja por problemas do aparelho celular ou de conexões à internet, pela falta de familiaridade com este tipo de tecnologia ou por dificuldades de leitura e interpretação de texto, principalmente entre faixas etárias mais velhas.

Já as dificuldades de ordem operacional geraram tanto barreiras para o deferimento quanto filas excessivas e aglomerações para saque do benefício. Em termos das barreiras para deferimento, um dos problemas iniciais deveu-se a requerentes sem CPF regularizado, o que foi mitigado por meio de um mutirão de regularização do documento efetuado pela Receita Federal, que processou cerca de 13,6 milhões de casos.<sup>18</sup>

O indeferimento das solicitações também careceu, de início, de maior detalhamento do motivo para os cidadãos, mas esta lacuna foi diminuída na primeira semana de maio, período em que a Dataprev disponibilizou portal exclusivo para consulta ao andamento da solicitação do auxílio.<sup>19</sup> Nesta consulta, são identificados um ou mais dos

15. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3brC4OY>> e <<https://glo.bo/3cjO6Lu>>. Acesso em: 10 maio 2020.

16. Disponível em: <<https://glo.bo/2Ah9L8L>>. Acesso em: 12 maio 2020.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3blWg4o>>. Acesso em: 10 maio 2020.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lh6CrV>>. Acesso em: 10 maio 2020.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z6AG1k>>. Acesso em: 13 maio 2020.

seguintes motivos de negativa: ser menor de 18 anos, já estar no Cadastro Único ou no Bolsa Família (o que dispensa o requerimento), receber benefício social, ter vínculo formal de emprego, renda familiar superior ao critério ou rendimentos tributáveis acima dos limites definidos na lei e, ainda, já haver dois beneficiários do auxílio na família. Apesar da melhoria, a linguagem utilizada para informar os detalhes do processamento ao cidadão ainda possui teor muito técnico, o que dificulta sua compreensão por pessoas de baixa escolaridade.

Se essa lacuna de informação foi superada para os casos indeferidos, ainda se mantém para os inconclusivos. Ao ter seu pedido considerado inconclusivo, o requerente recebe informação genérica, na qual menciona-se cinco motivos possíveis para a negativa, sem especificação de qual deles foi o fato gerador: “i) você marcou que era chefe de família, mas não informou nenhum membro da sua família; ii) você não possui informação de sexo masculino ou feminino nas bases de dados do governo federal; iii) você informou alguma pessoa da sua família com informação incorreta de CPF e data de nascimento; iv) houve divergência entre os membros da sua família que você e que outra pessoa da sua família informou; e v) você informou alguma pessoa da sua família que possui indicativo de óbito em alguma base do governo federal”.<sup>20</sup> Com exceção dos motivos *i* e *iii*, talvez mais claros para os requerentes, os demais não são passíveis de entendimento, pelo simples fato de o cidadão não ter como saber em quais bases de dados foram encontradas as inconsistências e como corrigi-las.

Unido a esse problema, um outro aspecto que carece de mais detalhes para o entendimento da implementação do Auxílio Emergencial é a ausência de informação completa sobre quais são os registros administrativos usados no exame da elegibilidade, quais suas temporalidades e como isto é feito. De fato, o Decreto nº 10.316 e a Portaria MCid nº 351, ambos de 7 de abril de 2020, esclarecem parte destas dúvidas. Nestas normas, resta claro que os dados dos requerentes serão cruzados com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a base de mandatos eletivos disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as bases de benefícios previdenciários e do seguro-desemprego, além da base da Receita Federal, para exame dos rendimentos tributáveis em 2018. Está também explícito que a base do Cadastro Único a ser usada para a concessão será a de 2 de abril 2020. No entanto, não estão especificadas as datas de referência das bases usadas na análise dos vínculos empregatícios.

A esse respeito o Ministério Público Federal (MPF) questionou o MCid por meio do Ofício PFDC/MPF nº 155/2020, de 4 de maio de 2020. Em sua resposta, o ministério afirmou que, na primeira parcela do auxílio, examinou os vínculos formais tendo como referência o CNIS de fevereiro de 2020 e a Rais de 2018.<sup>21</sup> Isto leva à conclusão de que parte dos auxílios negados se deve ao hiato temporal entre as bases de dados: por exemplo, uma pessoa que perdeu o emprego formal recentemente, de março para cá, mas cuja informação ainda não esteja atualizada na base do CNIS.

Na mesma resposta, embora o MCid explicitamente não haja restrição legal à concessão do auxílio a pessoas abrigadas em instituições do Estado, como presídios e abrigos, a Dataprev afirma que, nesta primeira concessão, o MCid definiu por reter os benefícios solicitados por presidiários e seus parentes, utilizando, para esta identificação, a base de presos em regime fechado no estado de São Paulo e a base do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ).<sup>22</sup> Além da falta de previsão legal para tal retenção, essa decisão discricionária traz dois problemas. Primeiro, embora seja compreensível a retenção do auxílio a presos em regime fechado, dado que já são custeados pelo Estado, isto não é válido para seus parentes. Tão mais pela consideração de que a maior parte dos parentes de presidiários é composta por pessoas vulneráveis à pobreza que não fazem jus ao auxílio-reclusão. Segundo, a base do Depen/MJ não é fruto de atualizações constantes, de maneira que há grande probabilidade de que o auxílio esteja sendo indeferido não só a apenados em progressão de regime (semiaberto ou liberdade condicional), como também a pessoas que já cumpriram suas penas e estão hoje em liberdade. Em outros termos, nega-se o auxílio a parentes de presos e a ex-presidiários em condição de pobreza e em fase de reabilitação social – algo duplamente danoso.

Outra parcela dos indeferimentos ou de solicitações inconclusivas provavelmente se deve à impossibilidade de as famílias inscritas no Cadastro Único atualizarem seus dados de rendimento e composição familiar, em consequência da restrição de atendimentos presenciais por conta da pandemia. Como exemplo, se um casal inscrito no Cadastro Único se separou em 2019 e não realizou esta atualização no cadastro, a concessão do auxílio é feita considerando-os uma só família, o que pode restringir o acesso ao benefício por um dos ex-cônjuges. No caso, cabe a solicitação de recurso para obtenção do auxílio, mas não há ainda informações públicas sobre como são processadas as análises destes recursos e nem se as atualizações no Cadastro Único feitas após 2 de abril serão abrangidas nesta verificação.

20. Texto transcrito da tela de análise inconclusiva do aplicativo do Auxílio Emergencial.

21. Ofício SEE/CGAA/MC nº 443/2020.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/2WtljY>>. Acesso em: 14 maio 2020

Por fim, outro problema de ordem operacional refere-se às extensas filas para saque do benefício, absolutamente prejudiciais do ponto de vista sanitário em tempos de Covid-19, verificadas entre a última semana de abril e a primeira semana de maio. Isso ocorreu sobremaneira pela abertura do saque aos usuários da poupança digital no meio do calendário de pagamento para o grupo de beneficiários do Bolsa Família.

Com efeito, não há como o estabelecimento de um benefício monetário de tamanha abrangência criado em caráter emergencial passar ileso a problemas de implementação e o pagamento de mais de 50 milhões de auxílios no prazo de um mês é um fato muito positivo. No entanto, as lacunas de implementação aqui apontadas precisam ser mais bem esclarecidas, debatidas e corrigidas, pois são potencialmente geradoras de erros de exclusão entre uma população já expressivamente prejudicada no cenário atual.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transferência direta de renda aos cidadãos vem ocupando lugar de destaque nas ações dos governos para o enfrentamento da Covid-19.<sup>23</sup> Este é um mecanismo ágil para proteger os mais vulneráveis, em particular quando combinada a soluções digitais para a realização desses pagamentos. Essas soluções, por sua vez, têm chamado a atenção por sua capacidade de expandir redes de proteção social em pouco tempo (Una *et al.*, 2020). No Brasil, desde a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública até o fim do ano corrente, medidas importantes foram definidas neste eixo da atuação estatal. As ações abrangem duas transferências já existentes, BPC e PBF, e a criação de uma nova, o Auxílio Emergencial de três parcelas de R\$ 600,00 a pessoas sem vínculo formal de emprego ou benefícios sociais, à exceção do Bolsa Família.

No BPC, até o fim de 2020, o limite de renda familiar *per capita* para acesso ao benefício passou, em tese, de um quarto do SM para meio SM, a depender de critérios adicionais de vulnerabilidade, e os novos requerentes também podem sacar R\$ 600,00 de forma antecipada, antes da avaliação final de seu processo de inclusão no BPC. Além disso, as ações de suspensão de benefícios por descumprimento do prazo de inscrição no Cadastro Único foram sustadas por 120 dias (março a junho de 2020). Embora não tenha sido fixada diretamente em resposta à Covid-19, merece também menção a mudança legislativa que permite o desconto dos benefícios sociais de até 1 SM do cômputo de renda dos requerentes, pois pacifica entendimentos entre o Executivo e o Judiciário e deve reduzir o grau de judicialização dessa política pública.

Para o Bolsa Família, as ações de bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios também foram interrompidas por esse período e os indicadores utilizados para basear o apoio financeiro da União a municípios e estados na gestão do programa foram congelados nos valores de fevereiro, de forma a não prejudicar o aporte financeiro aos entes subnacionais. Além disso, o programa incluiu cerca de 1,22 milhão de famílias no mês de abril. Já o recém-criado Auxílio Emergencial tornou-se o benefício assistencial mais abrangente já concedido no país e alcançou 50 milhões de pessoas no período de um mês desde sua criação.

No entanto, nem tudo são flores e, como sói acontecer, muitos problemas nas políticas públicas ocorrem não nas normas, mas na implementação. No caso do BPC, a medida que flexibilizou o limite de renda para meio SM agregando critérios adicionais de vulnerabilidade tende a ficar no papel ou a depender da judicialização. Isso porque sua concretização esbarra na complexa regulamentação destes critérios associada à baixa capacidade do INSS em atender à nova demanda por avaliações médicas e sociais, em consequência de seu escasso quadro de funcionários e da limitação de atendimentos presenciais pela conjuntura sanitária.

No Bolsa Família, a situação é menos crítica, pois tanto houve a inserção de seus beneficiários no Auxílio Emergencial, quanto a fila de espera do programa sofreu redução expressiva. A dificuldade para o Bolsa Família não está neste dramático momento de pandemia, mas no dia seguinte: a inclusão de famílias se manterá, ou novamente milhões de pessoas ficarão por meses à espera de sua entrada no programa, como aconteceu em 2019?

O problema do dia seguinte é também de extrema importância para o Auxílio Emergencial – afinal, como estará a vida das pessoas pobres e vulneráveis à pobreza quando sua vigência findar? Estarão essas pessoas em condição de se reerguer sem a transferência monetária do Estado? O benefício será prorrogado, em caso de não contenção da Covid-19 ou da necessidade de isolamento intermitente?

Porém, o auxílio tem problemas de ordem mais emergencial, como sugere seu próprio nome. São lacunas de implementação que geram negativas e solicitações inconclusivas, com escassez de informação aos indivíduos sobre as possibilidades de correção. São indeferimentos relativos a defasagens temporais das bases usadas para exame do

23. Ver Shang, Evans e An (2020) e IMF (2020).

vínculo formal e composição familiar, ou ainda a decisões discricionárias do Executivo federal – caso da impossibilidade de acesso a parentes de apenados. São termos técnicos usados nos meios digitais de solicitação e acompanhamento do pedido, que dificultam sua compreensão por indivíduos de baixa escolaridade. São filas enormes para saques, que poderiam ser diminuídas com um reescalonamento dos pagamentos e a informação exata aos beneficiários sobre como e onde devem efetuar o saque. Todos estes aspectos têm condições potenciais de ser aprimorados já para a concessão da segunda ou terceira parcelas.

Se o cenário enseja críticas, dele também se obtém aprendizados expressivos. Por exemplo, as dificuldades de ordem tecnológica da população para solicitação do Auxílio Emergencial ensinam que processos de digitalização do acesso a políticas públicas pelas camadas mais vulneráveis da população precisam ser revistos. São úteis quando implicam mais um mecanismo de solicitação, mas extremamente prejudiciais se consistem na única forma de acesso. Isto precisa ser considerado para o auxílio, para evoluções futuras do Cadastro Único e do Bolsa Família, tal como para o processo já em curso de digitalização dos requerimentos para o BPC. A transparência e a comunicação com o cidadão também são outro aspecto a ser melhorado, pois já não parece admissível que as pessoas não tenham como saber as causas pelas quais o Estado lhes fecha a porta para benefícios assistenciais em contextos críticos sob as óticas sanitária e socioeconômica.

Se há, no entanto, um aprendizado maior desta breve análise para um futuro em que a Covid-19 seja contida, ele refere-se à importância da política pública de assistência social. É ela, com seus serviços, que faz o contato direto com as pessoas mais vulneráveis do país. É o cadastro de seus usuários, primordialmente o Cadastro Único, que permitiu a abrangência rápida do Auxílio Emergencial. Isso indica que o fortalecimento do Cadastro Único e das transferências monetárias a ele associadas precisa se manter, inclusive com aprimoramentos que permitam seu vínculo automático com outros registros administrativos federais.

Claro, contextos emergenciais como o atualmente enfrentado sempre causarão sustos e necessidades de improviso aos fazedores de política pública, porque possuem boa dose de imprevisibilidade. No entanto, quão mais a política pública esteja em desenvolvimento constante, tão mais poderá ter boas e ágeis respostas aos imprevistos. Afinal, na arte da política pública, como em qualquer outra, um bom improviso não depende do lampejo genial do artista, mas de seu treino diário, exaustivo e sem plateia.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Informe Bolsa e Cadastro nº 710**. Brasília: MCid, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/35Mn3Ws>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Instrução Operacional Sagi/Decau nº 4/2020**, de 30 de abril de 2020. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência, Brasília: MCid, abr. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3fOQUcc>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.651**, de 18 de dezembro de 2018. Dispõe sobre procedimentos relativos ao BPC cujos beneficiários não realizaram inscrição no Cadastro Único no prazo estabelecido na legislação, Brasília: MCid, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3bwoB8v>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 631**, de 9 de abril de 2019. Brasília: MCid, abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WXg613>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 330**, de 18 de março de 2020. Estabelece o adiamento dos procedimentos em razão do não cumprimento do cronograma de inscrição no Cadastro Único, Brasília: MCid, mar. 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z79AaJ>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 335**, de 20 de março de 2020. Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em decorrência da emergência em saúde pública de importância nacional. Brasília: MCid, mar. 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/35YWvBB>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 351**, de 7 de abril de 2020. Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.316/2020, a respeito do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020. Brasília: MCid, abr. 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3dGP4Bv>>. Acesso em: 13 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 368**, de 29 de abril de 2020. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência, Brasília: MCid, abr. 2020f. Disponível em: <<https://bit.ly/2WvbjVo>>. Acesso em: 13 maio 2020.



- \_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta nº 3**, de 5 de maio de 2020. Dispõe sobre a antecipação do Benefício de Prestação Continuada prevista no art. 3º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília: MCid, maio 2020g. Disponível em: <<https://bit.ly/2WsU86L>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. **Decisão Monocrática de 3 de abril de 2020**. ADPF Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662. Brasília: STF, abr. 2020h. Disponível em: <<https://bit.ly/3dvnFmb>>. Acesso em: 10 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016**. Altera o regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, Brasília: Congresso Nacional, jul. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3dCbXQe>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982/2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento do coronavírus (Covid-19). Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020i. Disponível em: <<https://bit.ly/3bwIzzK>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública. Brasília: Congresso Nacional, mar. 2020j. Disponível em: <<https://bit.ly/2zvYQI1>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria nº 374**, de 5 de maio de 2020. Dispõe sobre os procedimentos a serem aplicados com a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei nº 13.982/2020. Brasília: INSS, maio 2020l. Disponível em: <<https://bit.ly/2SXD7zF>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Congresso Nacional, dez. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2WsWkev>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Congresso Nacional, fev. 2020m. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wuv7Z2>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.981**, de 23 de março de 2020. Altera a Loas para elevar o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada. Brasília: Congresso Nacional, mar. 2020n. Disponível em: <<https://bit.ly/3fMuFNr>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.982**, de 2 de abril de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020o. Disponível em: <<https://bit.ly/2zF4x6k>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 929**, de 25 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania. Brasília: Congresso Nacional, mar. 2020p. Disponível em: <<https://bit.ly/35ZidoQ>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 937**, de 2 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000. Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020q. Disponível em: <<https://bit.ly/2WvWm5v>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41/2020**. Brasília, Senado Federal. 2020r.
- CASALECCHI, A. **Cenários para a despesa com o Auxílio Emergencial**. Instituto Fiscal Independente. Brasília: Senado Federal, 2020. (Nota Técnica n. 42). Disponível em: <<https://bit.ly/2WPz6OM>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Policy Responses to Covid-19**: Policy Tracker. Disponível em: <<https://bit.ly/35XMTHh>>. Acesso em: 1º maio 2020.
- PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza**: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Brasília: Disoc/Ipea, 2020. (Nota Técnica n. 59). Disponível em: <<https://bit.ly/2YS2x5C>>. Acesso em: 10 maio 2020.
- SHANG, B; EVANS, B; AN, Z. **Expenditure Policies in Support of Firms and Households**. Special Series on Fiscal Policies to Respond to Covid-19. International Monetary Fund. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35Uqllk>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3bs9igY>>. Acesso em: 14 maio 2020.
- UNA, G. *et al.* **Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies**. Special Series on Fiscal Policies to Respond to Covid-19. International Monetary Fund. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2zvXU6t>>. Acesso em: 13 maio 2020.

## ANEXO A

## QUADRO A.1

Medidas legais adotadas na resposta à pandemia da Covid-19, no âmbito das transferências monetárias de caráter assistencial: BPC, BF e AE (atualizado até 11 de maio de 2020)

MEDIDAS LEGAIS (BENEFÍCIOS)	ÓRGÃO	MATÉRIA	VALOR PREVISTO
Benefício de Prestação Continuada (BPC)			
Portaria nº 330, de 18 de março de 2020	MCid./GM	Adiamento dos procedimentos de suspensão dos BPC em função da não inscrição cadunico	-
Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020		Descontos de benefícios sociais no critério renda; flexibilização do critério renda de 1./4 para 1./2 SM (a ser regulamentado); possibilidade de saque adiantado	-
Portaria nº 374, de 5 de maio de 2020	ME./INSS./Dir Bem	Operacionalização aferição renda (desconsidera todo benefício previdenciário ou assistencial de 1sm)	-
Portaria Conjunta nº 3, de 5 de maio de 2020	MCid./INSS	Operacionalização do adiantamento de R\$ 600,00 do BPC	-
Auxílio Emergencial (AE)			
Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020		Criação do Auxílio Emergencial	MPs 937 e 956
MP nº 937, de 2 de abril de 2020		Crédito extraordinário para auxílio emergencial	R\$ 98,2 bilhões
MP nº 956, de 24 de abril de 2020		Crédito extraordinário para auxílio emergencial	R\$ 25,72 bilhões
Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020		Regulamenta auxílio emergencial	
Portaria nº 351, de 7 de abril de 2020	MCid./GM	Regulamenta procedimentos do decreto 10.316./20	
Bolsa Família (BF)			
Portaria nº 335, de 20 de março de 2020	MCid./GM	Adequações no funcionamento do PBF e do Cadastro Único	
MP nº 929, de 25 de março de 2020		Crédito extraordinário para ampliação BF	R\$ 3 bilhões
Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020		Inserção automática das famílias beneficiárias do BF no Auxílio Emergencial	
Portaria nº 368, de 29 de abril de 2020	MCid./GM	Possibilidade de cadastramento remoto	

Elaboração dos autores.

## QUADRO B.1

**Impacto orçamentário (créditos extraordinários) das medidas adotadas na resposta à pandemia da Covid-19, no âmbito das transferências monetárias de caráter assistencial: BPC, BF e AE**

BENEFÍCIOS	PL	DOTAÇÃO INICIAL	CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS (CORONAVÍRUS)	AUTORIZADO	PAGO
1) Auxílio Emergencial (AE)	-	-	123.920.000.000,00	123.920.000.000,00	35.780.931.600,00
Jan./20					
Fev./20					
Mar./20					
Abr./20			123.920.000.000,00	123.920.000.000,00	35.780.931.600,00
Mai/20					-
2) Bolsa Família (BF)	29.484.920.000,00	29.484.920.000,00	3.037.598.000,00	32.522.518.000,00	7.590.693.500,56
Jan./20	29.484.920.000,00	29.484.920.000,00	-	29.484.920.000,00	2.476.039.000,00
Fev./20	-	-	-	-	2.470.677.818,51
Mar./20	-	-	3.037.598.000,00	3.037.598.000,00	2.530.838.900,00
Abr./20	-	-	-	-	113.137.782,05
Mai/20	-	-	-	-	-
3) BPC	60.145.633.202,00	60.145.633.202,00	-	60.145.633.202,00	20.793.243.143,75
Jan./20	60.145.633.202,00	60.145.633.202,00		60.145.633.202,00	2.881.798.411,27
Fev./20					5.207.112.704,60
Mar./20					5.150.515.353,96
Abr./20					5.226.070.835,21
Mai/20					2.327.745.838,71
4) IGD BF (transf E e M)	550.770.000,00	550.770.000,00	-	550.770.000,00	137.003.127,41
Jan./20	550.770.000,00	550.770.000,00	-	550.770.000,00	-
Fev./20					-
Mar./20					44.005.251,53
Abr./20					92.997.875,88
Mai/20					-
<b>Total</b>	<b>89.630.553.202,00</b>	<b>89.630.553.202,00</b>	<b>126.957.598.000,00</b>	<b>216.588.151.202,00</b>	<b>64.164.868.244,31</b>

Fonte: Siga Brasil. Dados atualizados em 11 de maio de 2020.

## **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](mailto: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