

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA PRÓ-REITORIA DE PESQUISA
E PÓS-GRADUAÇÃO**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

LUCAS VOIGT NOERNBERG

**O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL SOB A ÓTICA DO
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

PONTA GROSSA

2022

LUCAS VOIGT NOERNBERG

**O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL SOB A ÓTICA DO
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, na área de concentração Cidadania e Políticas Públicas, linha de pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Augusta Pelinski Raiher

PONTA GROSSA

2022

N763 Noemberg, Lucas Voigt
O Programa de Auxílio-Emergencial sob a ótica do desenvolvimento como liberdade / Lucas Voigt Noemberg. Ponta Grossa, 2022.
69 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Augusta Pelinski Raiher.

1. Desenvolvimento. 2. Auxílio-Emergencial. 3. Programa social. 4. Alcance.
I. Raiher, Augusta Pelinski. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 304

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCAS VOIGT NOERNBERG

"O Programa de Auxílio Emergencial sob a ótica do desenvolvimento como liberdade"

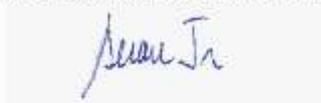
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 03 de maio de 2022 .

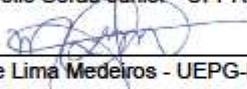
Assinatura pelos Membros da Banca:



Prof.^a Dra. Augusta Pelinski Raiher - UEPG - Presidente



Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Júnior - UFPR-PR - Membro Externo



Prof.^a Dra. Mira de Lima Medeiros - UEPG-PR - Membro Interno

Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima - UNIOESTE-PR - Suplente Externo

Prof.^a Dr.^a Lenir Aparecida Mainardes da Silva - UEPG-PR - Suplente Interno

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a realização de um grande sonho. Inúmeras pessoas foram fundamentais para sua materialização. Agradeço a minha orientadora, Professor Augusta, por seu permanente entusiasmo com relação ao tema e ao desafio dessa dissertação. A conclusão do mestrado em Ciências Sociais Aplicadas eu dedico a minha mãe, dona Roseli, que desde o dia 14/04/1994 zela por mim incansavelmente, a qual agradeço por seu amor. Ao meu pai, Ingo, agradeço os conselhos de perseverança e ao exemplo que arrasta. Agradeço ainda a minha irmã Isabel, por sua companhia e por me inspirar diariamente com sua disciplina e abnegação. Ao meu irmão/mentor Emanuel agradeço o apoio e incentivo incondicional. Ao meu compadre, Everton, agradeço especialmente por ser o abraço que me confortou no difícil ano de 2017. Agradeço especialmente ao amigo Cainã, colega de PPGCSA, por ser meu grande incentivador de ingresso no programa. Ficam meus sinceros agradecimentos aos aqui não citados, mas não menos importantes na trajetória.

RESUMO

O presente trabalho promove uma avaliação do alcance do Programa de Auxílio-Emergencial enquanto promotor do desenvolvimento como expansão das liberdades, sendo um instrumento de métrica teórica e estatística do programa social. O pano de fundo da análise será assimetria social cor/raça entre a população branca e a população não branca, composta por negros, pardos e indígenas. O trabalho se resume em dois passos metodológica, o primeiro será revisão bibliográfica do conceito de desenvolvimento e o segundo consistirá em uma análise estatística do alcance do PAE. O objetivo sobretudo é contribuir para a pesquisa no campo dos programas sociais e das políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Auxílio-emergencial, Programa social, Alcance.

ABSTRACT

The present work promotes an evaluation of the scope of the Emergency Aid Program as a promoter of development as an expansion of freedoms, being an instrument of theoretical and statistical metrics of the social program. The background of the analysis will be the color/race social asymmetry between the white population and the non-white population, composed of blacks, browns and indigenous people. The work is summarized in two methodological steps, the first will be a literature review of the concept of development and the second will consist of a statistical analysis of the scope of the PAE. The main objective is to contribute to research in the field of social programs and public policies.

Keywords: Development, Emergency aid, Social Program, Outreach.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Pessoas ocupadas e afastadas que deixaram (ou não) de receber remuneração – maio de 2020	36
Tabela 2: Pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas que gostariam de trabalhar na semana anterior - MAIO/2020.....	36
Tabela 3: Escolaridade versus recebeu o auxílio-emergencial (AE) - Mês de novembro/2020 (%)	477
Tabela 4: Percentual de entrevistados com ensino fundamental completo ou mais segundo classificação por cor/raça - Mês de novembro/2020	488
Tabela 5: Percentual de entrevistados que receberam o auxílio-emergencial versus domicílio próprio e se solicitaram empréstimo - Mês de novembro/2020.	499
Tabela 6: Percentual de entrevistados que tiveram algum problema de saúde e tiveram algum acesso a saúde.....	50
Tabela 7: Percentual de entrevistados que tiveram algum problema de saúde e tiveram algum acesso versus receberam auxílio emergencial	511
Tabela 8: Percentual de pessoas que estavam trabalharam ou fizeram bico por pelo menos uma hora na última semana, que tinham carteira de trabalho, que não procurou emprego porque não tinha na localidade versus receberam o Auxílio-emergencial - novembro 2020	522
Tabela 9: Percentual de entrevistados que declararam possuir ou não carteira assinada em novembro de 2020 – conforme cor/raça	522
Tabela 10: Percentual de indivíduos que não teve acesso ao trabalho devido à falta de vagas na localidade (novembro de 2020).	533
Tabela 11: Percentual de pessoas que estavam ou não excluídos do acesso a saúde, da educação, da privação econômica e acesso a itens básicos versus e receberam o Auxílio-emergencial - novembro 2020	577
Tabela 12: Índice de acesso ou exclusão do PAE em cada dimensão.....	599

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA E TAXA DE ANALFABETISMO – BRASIL - 2018322

GRÁFICO 2: PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS "PRIVADOS" DE ITENS SANITÁRIOS BÁSICOS (NOVEMBRO DE 2020)
.....544

GRÁFICO 3: INDIVÍDUOS PRIVADOS DE ITENS SANITÁRIOS BÁSICOS QUE RECEBERAM O AUXÍLIO-EMERGENCIAL (NOVEMBRO 2020).....555

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE AINDA NECESSÁRIO?.....	14
1.1 O NASCIMENTO DA CATEGORIA DESENVOLVIMENTO.....	19
1.2 DESENVOLVIMENTO <i>VERSUS</i> CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	23
1.3 O DESENVOLVIMENTO E AS CAPACIDADES.....	28
2 O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (2020).....	34
2.1. AS DEMANDAS SOCIAIS NA PANDEMIA DO COVID-19 – A QUESTÃO DA RENDA	34
2.2 AUXÍLIO EMERGENCIAL: PROGRAMA OU POLÍTICA PÚBLICA?	37
2.3 FORMULAÇÃO: O CAMINHO JURÍDICO-LEGAL DO PROGRAMA DE AUXÍLIO- EMERGENCIAL	39
3 METODOLOGIA	43
4 ANÁLISE DO ALCANCE DO PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objeto o Programa de Auxílio Emergencial (PAE), medida de proteção social adotada pelo Governo Federal do Brasil no âmbito da Pandemia do Sars-Cov-2 (Novo Coronavírus)¹.

O objetivo é analisar o PAE enquanto uma experiência de renda mínima², verificando o seu alcance enquanto promotor do desenvolvimento como expansão das liberdades.

A delimitação temporal do estudo é restrita a primeira fase de implementação do Programa de Auxílio Emergencial (PAE), correspondente ao ano de 2020, compreendendo aos meses de maio a novembro, dada a disponibilidade de informações

Quanto a justificativa da relevância temática, é necessário registrar que o presente trabalho acadêmico foi construído durante os dois anos do curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, na Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas. As aulas do curso de Mestrado foram iniciadas em março de 2020 e coincidiram com a eclosão de um evento que foi determinante na definição do objeto de pesquisa desta Dissertação: a Pandemia do Novo Coronavírus (Sar-Cov-2).

As contingências sociais que surgiram a partir desse evento fizeram-no praticamente um tema obrigatório de enfrentamento científico, sobretudo na área das Ciências Sociais. A Pandemia de escala mundial teve uma face sanitária, com contaminações diárias na casa de milhões a nível global, deixando um infeliz rastro de mortes também sem precedentes históricos. No entanto não é sobre a face sanitária que se debruça esta Dissertação, mas sim sobre outra perspectiva: as demandas sociais que nasceram em decorrência da Pandemia e das suas consequências econômicas, as quais se traduziram em uma majoração do risco social para pessoas privadas de renda.

Uma das respostas políticas implementadas visando a mitigação do risco social da Pandemia foi o Programa do Auxílio Emergencial, benefício de natureza assistencial

¹ No relatório da Organização Mundial de Saúde – OMS, datado de 16/07/2020, o número oficial de casos registrados de contaminação pelo vírus ao redor do globo é 13.378.853 (treze milhões e trezentas e setenta e oito mil e oitocentas e cinquenta e três pessoas contaminadas), e o total de vítimas fatais do COVID-19 é de 580.045 (quinhentas e oitenta mil e quarenta e cinco pessoas mortas) (OMS, 2020).

² O conceito de renda mínima adotado neste trabalho é referenciado por Lavinias (1998, p.1) como sendo uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Grosso modo, o montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, tendo esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país.

estabelecido pelo Governo Federal, sendo este o objeto central de estudo, analisando o seu alcance enquanto promotor do desenvolvimento como expansão das liberdades

A justificativa da pesquisa se dá sob diversos prismas, destacando-se o debate contemporâneo acerca do “desenvolvimento”, sobretudo quanto ao papel que se tem atribuído ao Estado na promoção do desenvolvimento.

Na agenda liberal, atualmente dominante no cenário político, o Estado deveria se limitar a inercia, devendo deixar o desenvolvimento, na sua perspectiva social e econômica, a cargo do “livre mercado”. Essa defesa do Estado como mero espectador do mercado tem como uma das principais premissas o dever do Estado de se abster de atuar enquanto mitigador de desigualdades e contingências, sobretudo na ceara social.

A guinada pelo abstencionismo estatal tem como principais premissas (ou jargões) a recessão, a crise econômica e requalificação do Estado. Conforme Vieira (et al., 2018, p.6), esses jargões têm ganhado as capas de jornais e ocupado espaço no debate público em todo o mundo, mostrando que o debate da austeridade está na ordem do dia.

Depois das graves recessões na Grécia, Irlanda, Portugal, Chipre e Espanha no final da primeira década do novo milênio, a partir de 2015 o Brasil apareceu como foco da crise socioeconômica. Dentre tantas características entre a crise europeia e a brasileira, o ponto que as relaciona é: o interesse em reduzir a demanda e o direito da maior parcela da sociedade ao acesso e funcionamento do Estado em todos os aspectos, em particular no que tange ao bem-estar social (VIEIRA et al, 2018, p.6).

O Estado enquanto “promotor ou gestor do desenvolvimento social e econômico” é uma premissa considerada ultrapassada pelo *establishment* político atual, sobretudo quando se pensa no papel que tem as políticas e programas sociais no desenvolvimento, considerados apenas gastos e não investimento, ou seja, políticas ou programas sociais economicamente orientados não estão nas prioridades do dia.

Essa guinada ideológica se transformou em uma agenda de “austeridade” liberal, a qual tem modificado a forma de atuação do Estado quanto a proteção e efetivação de direitos sociais.

Um exemplo é a “avalanche” contra a estrutura de seguridade social do Estado Brasileiro, materializada na Reforma do Regime Geral de Previdência – RGPS, pela EC. 103º de 2019, que teve como principais argumentos “legitimadores”: 1) este regime previdenciário (RGPS) apresentava déficit e se tornaria insustentável; 2) o “enxugamento” da previdência social manteria o Estado na meta orçamentária, agradando assim o mercado financeiro, e, portanto, gerando “crescimento econômico”.

Essa guinada abstencionista do Estado se soma a outro fator que majora a desproteção social: a modificação da própria morfologia do trabalho no século XXI!

Essa modificação corresponde ao declínio do trabalho assalariado, subordinado e formal, o qual se vê em grande parte substituído por um trabalho autônomo e muitas vezes informal. Paralelo a isso, têm-se a transferência do risco da atividade econômica para o próprio trabalhador, a exemplo das plataformas de aplicativos como: Uber, Ifood, Rappy, entre outras.

Na contramão da informalidade está a proteção previdenciária do trabalhador. A Previdência Social no Brasil tem caráter contributivo, o que exige do trabalhador a sua formalização perante o RGPS e o recolhimento mensal de contribuições, requisitos que por obvio excluem grande parte da população ocupada, a qual ao passar para a informalidade deixou de ter sua proteção social promovida pela previdência e passa a ser objeto de atenção da assistência social.

Esse fator de informalidade laboral no Brasil explica a natureza do Programa de Auxílio-Emergencial, o qual está inserido no ramo da Assistência Social, visto que o acesso a ela independe do recolhimento de contribuições previdenciárias e em grande medida se aplica à população que se encontra em atividade econômica informal (SERAU JUNIOR, 2021, p.10).

É notório que a implementação do programa não se deu por oportunidade e conveniência do Governo Federal, mas sim pela inescusável necessidade de socorro para as vulnerabilidades sociais geradas pela Pandemia. Ademais, a crise sanitária gerou a decretação de Estado de Emergência Nacional, situação que culmina no acionamento de uma gama de mecanismos de proteção previstos em lei, dentre eles o fornecimento de um auxílio-emergencial a população. Portanto, é descartada qualquer retórica que reivindique um voluntarismo na atuação do Governo Federal quanto a implementação do PAE, como veremos mais detalhadamente adiante.

No entanto, apesar de ser um programa social de fornecimento de renda que não nasceu a partir de uma política de promoção de desenvolvimento social, ainda assim o PAE é uma experiência concreta de fornecimento de renda mínima, e que serve como um experimento para fins de análise do papel desse tipo de programa social como promotor do desenvolvimento.

Portanto esta pesquisa coloca-se como um questionador do manual liberal do “Estado espectador da iniciativa privada”, objetivando contrapor essa premissa de abstinência face a experiência real e recente de atuação do Estado Brasileiro no fornecimento de renda mínima, que é o caso do PAE.

Com efeito, em meio a esse cenário de negação não fundamentada da importância das políticas e programas sociais para promoção do desenvolvimento, a contribuição deste trabalho

para a literatura é o fornecimento de uma análise científica baseada em uma experiência empírica de atuação social do Estado, focando na experiência do PAE enquanto fomentador do desenvolvimento como expansão das liberdades.

Busca-se trazer a luz da verificação científica sobre essa temática tão obscurecida por discursos descompromissados com a realidade empírica.

O presente trabalho promove uma avaliação do alcance do PAE enquanto promotor do desenvolvimento como expansão das liberdades, sendo um instrumento de métrica teórica e estatística do programa social. A justificativa e a importância do trabalho também se assentam no fato de que não cabe ao Estado brasileiro apenas promover os direitos sociais fundamentais, neste caso a assistência social (artigo 6º da CRFB88), mas a Constituição Federal de 1988 também determina que é um dever do Estado atuar com eficiência (artigo 37º da CRFB88).

Nesse sentido a pesquisa parte de uma proposta construtiva: avaliar o PAE, em seus acertos e falhas, para fornecer um diagnóstico técnico que poderá ser útil na elaboração e implementação de outros programas sociais e políticas públicas no futuro.

Ressalta-se que esta pesquisa parte do argumento de que o PAE – atuando como uma ação de renda mínima – possui engrenagens para a promoção do desenvolvimento como liberdade. Com Efeito, o PAE não é apenas uma experiência de concessão de renda mínima. A renda e a riqueza não são um fim em si mesmas. Elas são um importante meio para as pessoas atingirem as condições de vida que valorizam. No sentido do desenvolvimento como liberdade, o aumento da renda pessoal pode ser tanto um meio importante para se desenvolverem as capacidades das pessoas quanto um resultado provável desse desenvolvimento. As carências de capacidades pessoais estão frequentemente associadas à baixa renda. Nesse sentido, Pinheiro (2012, p.29) conclui que: “as capacidades e as rendas pessoais se afetam mutuamente, tanto positiva quanto negativamente.”

Portanto, ter uma renda mais elevada não é condição suficiente para se ampliar as liberdades individuais, mas, especialmente quando se está numa condição grave de vulnerabilidade social, torna-se um fator necessária para romper esse processo negativo. Sendo assim, a análise acerca do alcance do PAE durante os primeiros meses da crise da Covid-19 finda-se em investigar os grupos que foram beneficiados, analisando se aqueles que se encontravam mais excluídos - em termos de desenvolvimento como liberdade - foram os mais beneficiados. Empiricamente, alguns grupos sofrem maiores desigualdades e conseqüentemente desfrutam de um menor bem-estar, sendo: as mulheres e os indivíduos não brancos (RAIHER, 2016). Assim, analisar-se-á o alcance do PAE entre os indivíduos brancos

e não brancos, avaliando a sua abrangência entre aqueles mais excluídos – em termos de “desenvolvimento como liberdade”.

Ademais, destaca-se que o período analisado é de total instabilidade econômica, com intensa fragilidade social. E a análise deste cenário extremo pode revelar o quanto a proteção social, com o fornecimento de uma renda mínima, protegeu aqueles mais atingidos em termos de queda de bem-estar. Assim, questiona-se: até que ponto o PAE conseguiu proteger os mais vulneráveis em termos de desenvolvimento como liberdade? Sendo esta a questão problema da pesquisa.

O objetivo principal finda-se em analisar o alcance do PAE enquanto programa de renda mínima, para fins de averiguar se o PAE realmente atingiu ou não as populações mais excluídas em termos de desenvolvimento como liberdade: privação de renda e de capacidades.

De forma mais específica, se buscará: 1) debater a contemporaneidade do tema desenvolvimento; 2) apresentar o significado da categoria “desenvolvimento” a partir de Amartya Sen; 3) demonstrar o papel da renda para fins de desenvolvimento das capacidades e promoção das liberdades; 4) debater quais foram os fatores sociais e jurídicos que ensejaram a criação do PAE; 5) analisar o alcance do PAE em grupos específicos, avaliando a sua abrangência entre aqueles indivíduos mais excluídos – em termos de “desenvolvimento como liberdade”.

A pesquisa que se projeta utilizara a confluência dos métodos de pesquisa teórica e da pesquisa quantitativa. Pretende-se promover uma construção de pesquisa científica de cunho racional e intuitivo capaz de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos que se pretende analisar: o Programa de Auxílio Emergencial e suas potencialidades para o desenvolvimento como liberdade enquanto um experimento de renda mínima.

A pesquisa abrangerá duas fases metodológicas³: 1) qualitativa – consistindo na pesquisa bibliográfica, procurando revisitar os debates atuais sobre o tema, 2) quantitativa – reunindo dados individuais (microdados) a partir da PNAD COVID.

A fase qualitativa consistirá na pesquisa bibliográfica, de cunho teórico, e terá por finalidade analisar o atual debate acadêmico sobre a temática sobre o “desenvolvimento como expansão das liberdades”.

³ Ricardo Marcelo Fonseca na obra *Introdução Teórica a História do Direito* conceitua a metodologia como uma espécie de passo a passo, um caminho que se faz para um resultado de conhecimento. Já a teoria, segundo ele, é a chave conceitual, a ferramenta que o teórico utiliza para tratar determinado tema na ciência em geral (FONSECA, 2012, p. 29).

Na fase quantitativa buscará promover a análise das variáveis eleitas na fase teórica, com a construção de estatísticas descritivas visando verificar o alcance do PAE na expansão das liberdades individuais de grupos específicos.

A delimitação temporal se aterá ao período de março de 2020 até novembro de 2020, período contemplado pelos dados da PNAD COVID-19 - Pesquisa Nacional por Análise Domiciliar, realizada pelo IBGE especialmente para verificar os efeitos da Pandemia do Coronavírus.

As fontes de informação serão bibliográficas e de dados estatísticos, no caso a PNAD COVID-19. O espaço geográfico da pesquisa, isto é, o universo estudado, será o Brasil, tendo em vista que o Programa de Auxílio Emergencial (2020) foi implementado pelo Governo Federal, devido competência constitucional atribuída a esse ente federado.

Por fim, esta pesquisa será composta de 4 capítulos.

No primeiro capítulo será apresentada a construção histórica da categoria desenvolvimento bem como seu debate atual. Ainda no primeiro capítulo serão demonstradas as assimetrias sociais que servirão para análise do alcance social do PAE. Já no segundo capítulo será minuciado o processo de construção do PAE e as demandas que o ensejaram. O terceiro capítulo constituirá o passo-a-passo metodológico da pesquisa, apresentando as diversas fases de construção do trabalho e seus procedimentos. Por fim, o quarto capítulo consistirá na compilação e tabelamento do microdados da PNAD/COVID-19 para fins de verificação do alcance social nos extratos sociais selecionados, através de uma análise estatística dedutiva.

1 DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE AINDA NECESSÁRIO?

Uma análise científica na seara das Ciências Sociais Aplicadas deve justificar a atualidade e a importância do seu debate, sobretudo a relevância social. Então por que insistimos em debater o desenvolvimento? Ou mais especificamente, por que analisar o alcance social do Programa de Auxílio Emergencial, enquanto experiência de programa de transferência de renda com potencial impacto no desenvolvimento como expansão das liberdades?

A crise é um momento de oportunidade de análise ímpar, pois contamos com a possibilidade de visualizar o Estado tomando medidas e realizando gastos públicos atípicos com o intuito de promover a proteção social no cenário de crise.

A Pandemia do Coronavírus promoveu uma vulnerabilização das condições sociais⁴, no entanto sob a perspectiva acadêmica a crise oferece uma oportunidade de ver como um aumento de programas sociais tem efeito nas condições econômicas e sociais do país.

No cenário da economia global, a Pandemia que se abateu sobre os diferentes países do mundo no início do ano de 2020 trouxe consequências. Ao contrário das crises de 1929 e 2008, o colapso econômico de 2020 não é fruto do contágio da economia real por uma crise originada no setor financeiro, mas do contágio da economia real por uma crise de saúde pública ou, simples assim, do contágio por um vírus (CARVALHO, 2020, p.9).

Nesse contexto, a economista Laura Carvalho (2020, p.10-11) assinala que:

ocorreu uma valorização súbita dos sistemas de proteção social, das políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico e, de forma geral, do papel do Estado na alocação dos recursos da sociedade tem levado alguns analistas a considerar essa crise como um golpe fatal no neoliberalismo ou, quem sabe, no próprio capitalismo. Para muitos, a trágica pandemia ajudaria a parir um belo mundo novo, bem mais justo e sustentável. No entanto, as desigualdades exacerbadas pela crise, os patamares mais elevados de dívida pública deixados como herança pelo seu combate e o fortalecimento de tendências ao autoritarismo e ao nacionalismo apresentam-se como obstáculos vistosos para uma transformação social significativa.

Junto com a Pandemia do Sars-Cov-2 e a majoração das mazelas sociais, como aumento do desemprego, queda abrupta de renda, aumento da informalidade, vêm os questionamentos do papel do Estado na promoção da proteção social e na mitigação dos efeitos do capitalismo e suas desigualdades estruturais.

Nos valeremos do questionamento que o economista sul-coreano Ha-joon Chang se fez na sua celebre obra: “Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”.

Aceita-se amplamente que a Grã-bretanha veio a ser a primeira superpotência mundial graças à sua política de *laissez faire*, ao passo que a França ficou relegada ao atraso em razão de uma política intervencionista. [...] **Será, no entanto, verdade que as políticas e instituições tão recomendadas aos países em desenvolvimento foram adotadas pelos desenvolvidos quando se achavam em processo de desenvolvimento?** Mesmo em termos superficiais, não faltam indícios e evidências históricas fragmentárias sugerindo o contrário (CHANG, 2004, p.12-13). (Grifo nossos).

⁴ Em 19 de junho de 2020, no artigo intitulado “Medo de cair: a desigualdade de riqueza e os efeitos da Covid-19” os pesquisadores do CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento assinalam: “A pandemia do Sars-Cov2 é um choque sistêmico. Choques são variações repentinas em um indicador ou em uma parte de um sistema de relações. No caso de uma epidemia, o ponto de impacto é o setor de saúde (epicentro); a partir dele seus efeitos se ramificam, então, para outras esferas da vida social: economia, mobilidade urbana, comportamento, política etc” (CARVALHO; ALMEIDA; SOUZA; GONÇALVES, 2020, p.1).

Nos debates a respeito do desenvolvimento e “da receita de bolo” oferecida pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, na década de 1980, já observara o teórico da economia do desenvolvimento Albert Hirschman (1986, p. 115 apud MALUF, 2015, p.57): “A propósito, às críticas oriundas dos países avançados quanto à ausência de lógica ou de racionalidade na maneira como caminhavam os países ditos subdesenvolvidos, contrapunha que nos países avançados também “se fazem as coisas ao contrário””.

Os países hoje considerados desenvolvidos e que exportam a ideia de “austeridade” e de um Estado mínimo aos quatro cantos do globo, se utilizaram e muito de políticas econômicas e sociais para induzir seu desenvolvimento.

Tem-se na literatura sobre desenvolvimento econômico um registro da inserção da política social no interior de um projeto de desenvolvimento econômico, a exemplo do Estado do bem-estar social de Bismarck, o qual explorou o “caráter multifuncional da política social” (RIMLINGER, 1971 apud KERSTENETZKY, 2011).

Um dos exemplos de utilização de políticas de proteção social para promoção do desenvolvimento se deu na Alemanha de Bismarck, na qual, o Chanceler alemão objetivando promover a industrialização do país usou a política social para satisfazer necessidades dos trabalhadores industriais e minar o apoio ao movimento socialista na Prússia.

A multifuncionalidade da política social, em particular seu papel de auxiliar a um projeto de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, teria sido explorada igualmente por outros países e regiões do mundo – em particular, todos os *latecomers* do processo de desenvolvimento, além da Alemanha, notadamente, a Escandinávia, a Ásia e a América Latina. Essas experiências não foram, contudo, homogêneas, seja em seus procedimentos, seja em seus resultados. Kwon, Mkandawire e Palme (2009) sugerem classificá-las como exemplares de dois estilos de desenvolvimentismo, de bem-estar seletivo e de bem-estar inclusivo.

Em uma país extremamente desigual como o Brasil, a extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chegou ao maior nível em 7 anos em 2018, segundo o IBGE (2019, p.1). Neste contexto, tomar como leis as “receitas de desenvolvimento” através da austeridade é um atentado contra as partes mais vulneráveis da população.

O emprego formal é um divisor de águas entre as famílias brasileiras estarem ou não na pobreza. Segundo análise de pesquisadores da CEBRAP com base na PNADC/IBGE (2017-2019), no Brasil as famílias consideradas “não pobres” têm 64% dos “chefes de família” com vínculo de emprego formal. Já as famílias consideradas “pobres transitórias” e “pobres persistentes” tem apenas 32% e 11% “chefes de família” com vínculo de emprego formal,

respectivamente (CARVALHO et al., 2020, p.1). Portanto, é de fácil conclusão que o emprego formal é uma das linhas demarcatórias da pobreza no país.

Não bastasse o país possuir indicadores de subdesenvolvimento econômico e social, apresentando extrema desigualdade, desemprego e pobreza, ainda teve que enfrentar uma Pandemia implacável, com efeitos devastadores em todos os aspectos.

A atual crise sanitária, social e econômica da Pandemia do Sars-Cov-2, nas palavras de Laura Carvalho (2020, p.11): “é gerida por uma equipe econômica adepta de uma ideologia anacrônica de Estado mínimo e um presidente contrário as evidências científicas”.

Inobstante os extratos políticos do país terem aderido a “onda de austeridade” promovendo pesadas mitigações de direitos sociais recentemente, como a Reforma Trabalhista de 2017 e a Reforma da Previdência de 2019, o país tem um histórico de algumas boas experiências com políticas públicas de proteção social que servem para minorar mazelas sociais e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento social e econômico.

Uma dessas políticas é o Programa Bolsa Família (PBF), o qual, além de ser a mais importante política social, do país, é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, já que atende 13,9 milhões de famílias. Destinado a famílias na faixa de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 89 por pessoa) e pobreza (com renda de até R\$ 178 e crianças e adolescentes entre zero e dezessete anos), o benefício poderia chegar a R\$ 205 mensais em 2020, a depender da renda inicial e do número de crianças, adolescentes e gestantes. As condicionalidades impostas para o recebimento concentram-se na área da educação (frequência escolas mínima dos filhos) e de saúde (vacinação e acompanhamento nutricional, pré-natal de gestantes) (CARVALHO, 2020, p.68).

Em estudo realizado pelo IPAE em 2011, Silveira e Ferreira (2011, p.5) apontam que as políticas sociais, através dos benefícios previdenciários e assistenciais (BPC + PBF), promoveram uma queda de 5,1% no Índice de Gini⁵ dos anos 2003 ao 2009. Infelizmente o mesmo estudo aponta que a tributação desigual, mais pesada para os mais pobres, promove uma mitigação do efeito das políticas sociais (SILVEIRA; FERREIRA, 2011, p.5).

Não só os países desenvolvidos em seus estágios de desenvolvimento adotaram, cada um a seu modo, certos graus de políticas para instituição de uma seguridade social, mas não

⁵O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior (IPAE, 2004).

obstante, em “Chutando a escada” Ha-Joon Chang (2004, p.175) assinala que “as instituições de bem-estar social são muito mais do que ‘redes de seguridade’; quando bem projetados e implementadas podem aumentar o crescimento da eficiência e da produtividade (CHANG; ROWTHON, 1995, p.2). A provisão pública custo-eficaz de saúde e educação pode gerar melhoras na qualidade da força de trabalho, que, por sua vez aumenta a eficiência e acelera o crescimento da produtividade”.

Ou seja, as políticas de efetivação de proteção social, ou seja, o zelo de um Estado com a efetivação dos direitos seus tem como consequência a promoção do desenvolvimento social e econômico.

Em “Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado”, Laura Carvalho referência a dissertação de mestrado de Marina Sanches, do Departamento de Economia da FEA-USP. No referido estudo foi estimado que os benefícios sociais no Brasil (incluindo aposentadorias, seguro-desemprego, Bolsa Família e BPC) aumentaram significativamente os efeitos multiplicadores⁶ desde a recessão de 2015-16 (CARVALHO, 2020, p.71).

Isso porque, segundo a economista, as famílias consomem parcela ainda maior dos benefícios recebidos em cenário de queda de renda. Supondo que os mesmos impactos multiplicadores estimados por Sanches sejam ainda desencadeados pelos R\$ 154,4 bilhões previstos de auxílio emergencial, a queda prevista atualmente para o PIB de 2020 será de cerca de 5% do PIB, queda que poderia ser muito maior. Ou seja, boa parte dos gastos realizados com o pagamento do auxílio também contribuirá para reduzir a queda de arrecadação de impostos dos governos federal, estadual, e municipal em meio ao colapso da atividade econômica, conclui Carvalho (2020, p.71).

Claro, quando falamos em políticas sociais não podemos cair num viés exclusivamente utilitarista, sob pena da reificação dos direitos sociais fundamentais. Porém temos que considerar o cenário *sui generis* da Pandemia do Sars-Cov-2, onde governos, como o Governo Federal do Brasil, que mesmo explicitamente adeptos de posturas político econômicas de austeridade (neoliberais), acabaram, pela necessidade das circunstâncias trágicas da crise

⁶O papel dos benefícios sociais também deve ser destacado, pois seu crescimento estável contribuiu para que seu alto efeito multiplicador impedisse uma crise mais profunda: o produto ao final de 2017 estaria a 2.53% abaixo do que realmente ocorreu caso não houvesse crescimento desse tipo de despesa nos anos de 2016 e 2017 (SANCHES; CARVALHO, 2020, p. 49).

sanitária, lançando mão de políticas de proteção social, como é o caso do Programa Auxílio Emergencial⁷ e do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda⁸.

Nesse sentido, Kerstenetzky (2012, p.44) enfatiza que “em primeiro lugar, espera-se que as políticas sociais tenham impactos principalmente sociais – proteção social, prevenção contra riscos sociais, redução de desigualdades e pobreza, promoção de justiça social, aumento de capacitações em geral.”

Contudo, ao exercer essas funções, as políticas sociais acabam afetando variáveis econômicas: ao proteger e prevenir contra riscos, elas promovem estabilidade econômica (com a suavização do consumo e a redução da incerteza); economizam capacidade produtiva que, na sua ausência, seria perdida; liberam as empresas dos custos envolvidos em proteção e prevenção; elas também contribuem para a valorização de capacidades, que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento, e o fazem liberando o setor privado dos custos e investimentos envolvidos. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas primariamente com vistas aos impactos econômicos, mas podem ter também impacto social, que pode ou não ser deliberadamente buscado.

O PAE é uma oportunidade de visualização da importância dos programas sociais de fornecimento de renda no desenvolvimento, sua escala de concessão (nacional) e o próprio valor substancial do benefício (R\$ 600,00), permite ter no PAE uma *proxy* da influência de um programa de renda no desenvolvimento, sobretudo social.

No subcapítulo a seguir será apresentada a evolução do conceito de desenvolvimento, a partir das ciências naturais até seu desembarque nas ciências sociais, sobretudo na economia. Em um segundo momento será apresentado o processo de dissociação entre crescimento econômico e desenvolvimento e sua expansão multidisciplinar. E em um terceiro momento, a partir da teoria seniana será apresentado o desenvolvimento e sua correlação com as capacidades, momento conclusivo para entender o que é a expansão das liberdades proposta por Sen.

1.1 O NASCIMENTO DA CATEGORIA DESENVOLVIMENTO

Conforme destacado por Vieira e Santos (2012, p. 347), “o desenvolvimento é um processo social global”. Os autores salientam que o desenvolvimento, em termos conceituais, é

⁷O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19. (BRASIL, 2020).

⁸Medida Provisória nº 936, de 2020 convertida na Lei Nº 14.020 de 6 de julho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública. (BRASIL, 2020).

a explicação de concepções ou ideais coletivamente partilhados durante o processo histórico-social.

O desenvolvimento tornou-se nas últimas décadas uma justificativa, tanto para a elaboração de políticas públicas centradas na promoção do crescimento econômico, quanto na adoção de estratégias relacionadas à redução das assimetrias sociais e para a sustentabilidade em suas dimensões social, econômica e ambiental. De certo modo, o desenvolvimento passou a representar o Santo Graal das políticas de governo e das ações do setor privado, justificando, sob a condição de meta ideal, os planos e as ações realizadas no presente, conforme inferem Santos e Carniello (2014, p.72).

A definição do “desenvolvimento” depende dos valores historicamente construídos de cada sociedade embora conserve em seu cerne a conquista de padrões de vida mais elevados acessíveis à maioria da população. Sob esse prisma o conceito de desenvolvimento pode até ser oposto à ideia de progresso econômico, pois seu objetivo é mais do que a oferta de bens e serviços resultantes do aumento de produtividade (VIEIRA; SANTOS., 2012, p.347).

Ante a necessidade metodológica de tipificar qual desenvolvimento se aborda nesta pesquisa, o significado de desenvolvimento que se escolheu trabalhar é o de desenvolvimento enquanto promotor de condições de possibilidade para a mitigação das desigualdades econômicas e da pobreza. Conceito de desenvolvimento que se aproxima em alguns aspectos do “desenvolvimento como liberdade” defendida por Sen (2000, p.17).

Em resumo, nesta análise o desenvolvimento, e, portanto, a mensuração do desenvolvimento, será referente as condições que possibilitem aos indivíduos materializarem seu direito a uma vida digna. Em termos jurídicos: a efetivação dos direitos sociais de cidadania!

Quando nos dirigirmos ao conceito de desenvolvimento, estamos a falar do desenvolvimento na sua esfera econômica – desenvolvimento econômico (o qual pode ser medido por índices como o PIB – Produto Interno Bruto, renda *per capita*, taxa de empregos formais, renda real das famílias [PNAD], Índice de GINI, dentre outros) e do desenvolvimento na sua esfera social – desenvolvimento social (o qual pode ser medido por índices como o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, dentre outros)!

A origem do conceito de desenvolvimento nas ciências surge primeiramente na biologia, empregado como processo de evolução dos seres vivos para o alcance de suas potencialidades genéticas. Com o inglês Charles Darwin, a palavra desenvolvimento passou a ter uma concepção de transformação, vista como um movimento na direção da forma mais apropriada. Um organismo se desenvolve à medida que progride em direção à sua maturidade biológica (SANTOS et al., 2012, p.16).

O desenvolvimento nas ciências sofreu diversas mutações ao longo do tempo, culminando num substantivo de diversos significados, dependendo sempre do seu predicado. É necessário enfatizar que o “significado próximo ao do atual” quando se fala da origem do conceito de desenvolvimento nas Ciências Sociais Aplicadas, sobretudo na Economia e no Direito, nasce especialmente a partir da ideia majoritária de desenvolvimento econômico no Pós-Segunda Guerra Mundial, tomando formas plurais no decorrer do século XX.

O conceito de desenvolvimento teve sua materialização política através da Carta do Atlântico firmada em 1941 pelo então primeiro-ministro britânico Winston Churchill e pelo presidente estadunidense Franklin Roosevelt, na qual foi expressado que “o único fundamento verdadeiro da paz é que todos os homens livres do mundo possam usufruir de segurança econômica e social e, portanto, os signatários comprometem-se a buscar uma ordem mundial que lhes permita alcançar esses objetivos quando a guerra terminar”. Idêntico teor foi adotado na Conferência de São Francisco em 1945, a qual deu forma a Organização das Nações Unidas (SUNKEL; PAZ, 1970 apud BOISIER, 2001, p.2).

Denota-se que a ideia de desenvolvimento, que foi um dos tópicos pilares da criação da ONU, não nasceu exclusivamente limitada a uma perspectiva econômica de desenvolvimento, mas também de segurança social, conjunto que Churchill e Roosevelt chamaram de fundamento verdadeiro da paz!

O desenvolvimento só adquiriu validação científica no sentido de dispor de uma bibliografia em línguas internacionais com circulação acadêmica, de inspirar cursos e disciplinas em universidades relevantes e de fundamentar trabalhos acadêmicos de certificação científica – teses de mestrado e de doutoramento) e reconhecimento político-institucional (no sentido de ser usado para designar departamentos e documentos estratégicos de governação ou ainda organismos de referência internacional e de justificar agendas de cimeiras, conferências e encontros internacionais) após a Segunda Guerra Mundial (CARDOSO, 2017, p.16).

Durante o período da Guerra Fria, boa parte do debate acadêmico tratou o desenvolvimento como um conceito que remetia exclusivamente aos países do então chamado Terceiro Mundo⁹, assumindo dimensões econômicas, sociológicas, políticas e culturais, num contexto de transição de sociedades agrárias para industriais e urbanizadas. A ideia de

⁹Para Visentini (2015, p.7) o Terceiro Mundo abarcava nações muito distintas, mas que possuíam em comum o fato de haverem constituído a periferia colonial ou semicolonial. Além de elementos objetivos como população jovem e em expansão e abundantes recursos naturais, seu limitado nível de desenvolvimento apontava para potencial expansão econômica e a articulação de organizações políticas como o Movimento dos Países Não Alinhados. Havia a busca do desenvolvimento, a ideologia anticolonialista e neutralista, além da rejeição à adesão a blocos militares e à política de grande potência (VISENTINI, 2015, p.7).

crescimento era reservada a países industrializados ou em industrialização mais avançada, com o foco de análise na evolução e composição de agregados macroeconômicos como o Produto Interno Bruto “PIB”. Nesta medida, nos países da Europa ocidental, nos EUA, no Canadá ou na Austrália bem como na URSS e na maioria dos países do Bloco de Leste, a ideia de desenvolvimento seria a do crescimento, não a do bem-estar (CARDOSO, 2017, p.17).

Um das principais críticas atuais a ideia de desenvolvimento é trazida por estudiosos que se debruçam no debate sobre a superação do paradigma do desenvolvimento, os pós-desenvolvimentistas. Para Amaro (2017, p.103) as principais críticas de fundo que são dirigidas ao conceito de desenvolvimento, se referem à sua origem, às suas bases históricas de referência, às lógicas dominantes no pós-guerra, é à sua manipulação e utilização, para efeitos de dominação, de condicionamento e de influência geo-estratégica de uns países por outros, de umas sociedades por outras, do Sul pelo Norte, sendo para o autor, críticas no essencial, fundamentadas, coerentes e certas em seu ponto, segundo o autor.

Inobstante essas acertadas críticas, a relevância de um debate e de uma utilização atual do conceito de desenvolvimento se justificou a partir da dissociação que se dá do conceito de desenvolvimento do de crescimento econômico por autores como o alemão Albert Hirschman e o indiano Amartya Sen, com discussões teóricas que serão aprofundadas no próximo tópico deste capítulo.

De maneira resumida, este tópico introdutório a ideia de desenvolvimento explanou as principais premissas referentes ao nascimento do conceito, que se deu no contexto do Pós-Segunda Guerra Mundial, foi desenhado como uma matéria eminentemente econômica e foi inicialmente condicionado a influência geo-estratégica de uns países por outros, sobretudo dos países do chamado Norte Mundial sobre o Sul.

No entanto as origens do conceito de desenvolvimento, moldadas por essa lógica de dominação não resumem o atual debate do desenvolvimento, que como já explanamos a exaustão, é um substantivo de significados plurais!

Para entendermos os contornos atuais em volta da ideia de desenvolvimento, o próximo tópico deste capítulo irá explicar o grande debate que se deu em torno de duas ideias antônimas, mas que por muito tempo foram tidas por comuns: desenvolvimento *versus* crescimento econômico. A partir dessa dissociação ouve uma viragem paradigmática do conceito de desenvolvimento, o qual acabou formatando o debate contemporâneo da matéria.

1.2 DESENVOLVIMENTO *VERSUS* CRESCIMENTO ECONÔMICO

Para entender como a categoria “desenvolvimento” ganhou um significado plural e multidisciplinar primeiro precisamos nos dedicar a entender o que foi e o que é a ciência da *economia do desenvolvimento*, e como a partir dela teóricos como Albert Hirschman e Amartya Sen diagnosticaram a necessidade de uma análise do desenvolvimento para além da economia pura.

Amartya Sen (1983, p.745) citando o conceito de Albert Hirschman, descreve a economia do desenvolvimento como uma área de investigação comparativamente jovem (para a década de 1980), a qual teve seu nascimento como uma subdisciplina da economia tendo por objeto a análise e teorização do desenvolvimento econômico, com várias outras ciências sociais endereçando-lhe um olhar cético e as vezes ciumento.

Para melhor descrever como foi inicialmente projetada a economia do desenvolvimento enquanto disciplina científica, nos valem da metáfora construída por Sen (1983, p.745), que descreveu o desenvolvimento econômico como “matador de dragões” que iria derrotar o “dragão” do atraso e do subdesenvolvimento, mas o “matador de dragões” acabou tropeçando em sua própria espada.

O “tropeço na própria espada” do desenvolvimento econômico foi o de acreditar que suas arguições teóricas seriam suficientes para guiar os países na superação do subdesenvolvimento. A disciplina apostou sobretudo no crescimento econômico como motriz de superação do subdesenvolvimento.

A disciplina tradicional da economia do desenvolvimento se equivocou ao não ter reconhecido de maneira suficiente que o crescimento econômico, para o qual ela apontou alguns caminhos, é um meio e não um fim, e sobretudo, não é um meio muito eficiente para algumas finalidades (SEN, 1983, p.746).

Olhando por uma perspectiva do senso comum alheio as discussões mais profundas sobre o tema, quando se verbaliza o significante “desenvolvimento” automaticamente a imagem que se visualiza enquanto significado é a do crescimento econômico, materializadas através de gráficos e estatísticas projetadas pelas ciências econômicas.

Crescimento econômico, significa o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. O crescimento é calculado mediante a evolução de crescimento anual do Produto Nacional Bruto – PNB ou pelo Produto Interno Bruto - PIB. O crescimento de uma economia é indicado ainda com a mensuração do crescimento da sua força de trabalho, a receita nacional poupada e investida e o grau de aperfeiçoamento tecnológico. Já desenvolvimento econômico é o crescimento

econômico acompanhado da melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura econômica e social que possibilitam a distribuição mais equânime das riquezas produzidas (SANDRONI, 1994 apud VIEIRA; SANTOS, 2012, p.347).

Os teóricos tradicionais sobre crescimento e desenvolvimento (como Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis, etc.) consideravam que as medidas adotadas para alavancar o crescimento econômico seriam as formas para proporcionar o desenvolvimento econômico. No entanto, evidências empíricas comprovaram que, em muitos países, apesar de existir alto índice de crescimento econômico per capita (medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, etc), a expectativa de vida, por exemplo, era inferior ao dos países com menor valor do PIB (SEN, 1988 apud ZULIAN et al., 2014).

A redução do “desenvolvimento” a mero crescimento econômico foi superada no debate científico atual, pois ignora o sentido plural e multidisciplinar que a palavra ganhou, sobretudo nas Ciências Sociais Aplicadas, ganhando espaço em análises e discussões não só da Economia, mas também do Direito, da Ecologia e outras áreas científicas que tangenciam estudos da sociedade.

Nesse sentido assevera Boisier (2001, p.2):

Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB per cápita medida corriente del desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el consenso de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de viciosa de desarrollo económico, que poco ha ayudado a entender la naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

Retomando a tese de que a eleição do crescimento econômico é inapropriada para promover a superação da totalidade de atrasos considerados inerentes ao subdesenvolvimento, Amartya Sen trás o exemplo de cinco países em desenvolvimento na década de 1980: Brasil; China; México; Coreia Do Sul e Sri Lanka. Apesar dos quatro primeiros países citados terem PNB (Produto Nacional Bruto) e renda *per capita* maiores¹⁰ que o último país (Sri Lanka), este tem uma expectativa de vida superior a de todos na década em questão, com 66 anos de vida, contra uma expectativa de 63 do Brasil; 64 da China; 65 do México e 65 da Coréia do Sul (SEN, 1983, p.754).

Conforme infere Diniz (2010, p.49), o crescimento econômico é apenas um meio (importante) para se auferir o bem estar da população, mas não é suficiente. Isso decorre porque

¹⁰ Em 1980 os citados países apresentavam renda *per capita* nos seguintes valores em dólares dos E.U.A.: Brasil US\$ 2.050; China US\$ 290; México 2.090; Coréia do Sul US\$ 1.520; Sri Lanka 270 (SEN, 1983, p.754).

o mesmo pode estar concentrado, ou depende de como os recursos são utilizados (se para desenvolver armas ou para produzir alimentos, se para construir palácios ou para fornecer água potável). Ademais, o autor infere que “Resultados humanos, como participação democrática na tomada de decisão ou igualdades de direitos para homens e mulheres, não dependem dos rendimentos”.

Ou seja, uma maior pujança econômica ou seu crescimento exponencial não significa que necessariamente o país em questão vai apresentar melhores índices sociais, como expectativa de vida, alfabetização, saúde e ensino superior. Isso não significa dizer que crescimento econômico não importa, mas significa dizer que ele não é o único caminho para a superação do subdesenvolvimento.

Nas palavras de Amartya Sen (1983, p.753):

I believe the real limitations of traditional development economics arose not from the choice of means to the end of economic growth, but in the insufficient recognition that economic growth was no more than a means to some other objectives. The point is not the same as saying that growth does not matter. It may matter a great deal, but, if it does, this is because of some associated benefits that are realised in the process of economic growth.¹¹

Fica evidente que o crescimento econômico é “um dos caminhos”, mas não o “único caminho”. Neste sentido, o desenvolvimento, sobretudo o desenvolvimento econômico precisou ser ressignificado.

Para Ignacy Sachs (2008, p.13) em sua obra “Desenvolvimento incluyente, sustentado e sustentável”, os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento econômico é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, muito menos é um objetivo em si mesmo.

Conclusivamente, o conceito de desenvolvimento nasceu em meio à crise social global da Segunda Guerra Mundial, objetivando promover segurança econômica e social. Vindo a ter seu principal norte teórico encabeçado pela ciência econômica, formatando-se enquanto subdisciplina desta ciência, denominada desenvolvimento econômico, tendo por principal premissa a promoção do crescimento econômico para superação das mazelas da situação de atraso e subdesenvolvimento.

¹¹Nossa tradução Inglês-Português: Acredito que as limitações reais da economia tradicional do desenvolvimento não surgiram da escolha dos meios até o fim do crescimento econômico, mas no reconhecimento insuficiente de que o crescimento econômico não era mais do que um meio para outros objetivos. O ponto não é o mesmo que dizer que o crescimento não importa. Pode ser muito importante, mas, se o fizer, é devido a alguns benefícios associados que são alcançados no processo de crescimento econômico (SEN, 1983, p.753).

O decorrer das décadas do pós-segunda guerra demonstraram fática e estatisticamente, como asseverou Amartya Sen (1983, p.746), que o crescimento econômico é um dos caminhos, mas não o único, dentre os vários trajetos a serem tomados para a superação das condições de subdesenvolvimento.

Portanto, reconhecer que o crescimento econômico, representado pelo PIB, PNB e renda *per capita*, não é o único caminho para o desenvolvimento, é reconhecer que precisamos de olhares e análises além das da ciência econômica para com o problema do subdesenvolvimento e a sua superação.

O termo “desenvolvimento” há muito tempo deixou de denotar somente fenômenos e processos estritamente econômicos, tais como o aumento do produto real per capita ou o aumento da produtividade dos fatores de produção. A partir dos anos 1970 incorporam-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões associadas ao desenvolvimento, como “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento humano”. Grande parte dessas noções contribuiu para ampliar sobremaneira o conteúdo normativo do conceito de desenvolvimento, bem como para diminuir o seu grau de precisão (PINHEIRO, 2012, p.8).

Em paralelo a evolução da categoria de desenvolvimento, temos no campo jurídico o desabrochar do conceito de direitos humanos, o qual é muito caro para esta pesquisa, pois é a promoção dos direitos humanos o objetivo final do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen.

Os direitos humanos de primeira geração, direitos de cunho individualista, surgidos a partir das revoluções francesa e americana, visavam tutelar o indivíduo contra os abusos do próprio Estado, cujo poder crescia ameaçando a dissolução do indivíduo num todo coletivo. Os direitos de segunda geração, direitos econômicos, sociais e culturais, concebidos como créditos dos indivíduos em relação à sociedade, ganharam destaque com o Estado do Bem Estar Social e deveriam ser saldados pelo Estado, por meio do desenvolvimento de programas governamentais (LAFER, 1997 apud LIMA; STURZA, 2019).

A partir dessa breve descrição histórica das categorias desenvolvimento e direitos humanos, é de fácil conclusão que ambas comungam uma evolução em paralelo, e que o desenvolvimento pode ser um dos caminhos para a materialização dos enunciados dos direitos humanos.

Até mesmo na perspectiva da econômica o desenvolvimento passou a ser revisitado devido ao fracasso do desenvolvimento econômico alcançar por si só a mitigação de problemas de ordem social, como pobreza e desigualdades.

É possível afirmar que o debate sobre desenvolvimento econômico, nas teorias do pós-guerra, obtém a partir da década de 1980 um papel secundário no debate mundial. Tal fenômeno é explicável pela em parte pela constatação de que o desenvolvimento econômico, conforme defendido até então, não havia promovido uma melhor distribuição de renda e uma diminuição nas desigualdades espaciais, Bonete e Almeida Filho (2008, p.88) destacam que não por acaso nesse mesmo período proliferam os estudos sobre desigualdade de renda e pobreza. A mudança de direção no debate do desenvolvimento ocorre, saindo da desigualdade entre os países, para se voltar para essas outras duas formas de desigualdade: individual e espacial (BONETE; ALMEIDA FILHO, 2008, p.88).

Não somente o substantivo científico desenvolvimento não pode se resumir ao crescimento econômico como a própria ciência econômica não é por si só suficiente para analisar e explicar o desenvolvimento, mesmo que estejamos a falar exclusivamente de um desenvolvimento econômico.

Para o economista brasileiro Celso Furtado (2009, p.84), a teoria do desenvolvimento econômico não cabe, nos seus termos gerais, exclusivamente dentro das categorias da análise econômica. Para Furtado, caberia apenas citar os seminários sobre desenvolvimento, organizados pela Universidade de Chicago de 1951, dos quais participaram sociólogos, antropólogos e historiadores ao lado dos economistas. A análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão se maneira limitada. Contudo, ela pode identificar alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico

Ou seja, fica notório que o desenvolvimento superou um estigma economicista para lançar a conceito científico multidisciplinar!

É questão superada o fato de que a análise do processo de desenvolvimento precisa ultrapassar as barreiras dos aspectos econômicos. Porém esse fator que faz surgir uma nova questão, que é como mensurar esse novo desenvolvimento que não se limita a economia. Essa nova maneira de aferição precisa considerar fatores específicos de cada sociedade (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Na interpretação da teoria seniana de “desenvolvimento como liberdade” Zulian et. al. (2014., p.62) assevera que o termo “desenvolvimento econômico” abrange inúmeras definições, e que o economista considera que o desenvolvimento econômico como resultado da ampliação das capacitações humanas.

Ou seja, na perspectiva seniana, no final das contas o desenvolvimento econômico seria um resultado obtido a partir da promoção das capacidades humanas, sendo um fim, e não propriamente o caminho.

1.3 O DESENVOLVIMENTO E AS CAPACIDADES

O pano de fundo da discussão do desenvolvimento em Amartya Sen é o questionamento do pensamento econômico focado muito na eficiência e pouco na equidade. A teoria seniana é sobretudo uma teoria que pautada na equidade. Equidade enquanto objetivo de proporcionar as pessoas, apesar de suas diferenças, as possibilidades para a constituição e exercício de suas capacidades.

O desenvolvimento como liberdade tem como grande pano de fundo a materialização das condições para o desenvolvimento dos direitos humanos, Amartya Sen, busca promover em seu trabalho o diálogo entre direitos humanos e valores asiáticos (PIOVESAN, 2009).

Relembramos aqui que o principal pressuposto epistemológico da pesquisa encontramos em no conceito de Amartya Sen (2000, p.17), que significa o desenvolvimento como um “processo de promoção da liberdade”.

E o que seria expansão ou a promoção das liberdades para Sen?

Para o teórico indiano a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2010, p.55), ou seja, a liberdade é o meio e o fim do desenvolvimento.

As liberdades enquanto meio, que Sen também chama de instrumento, são por ele tipificadas na seguinte classificação: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.

Essas liberdades instrumentais são exercidas através de capacidades. As capacidades de exercício de liberdades consistem nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para determinada pessoa. Portanto a capacidade é um tipo de liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, traduzindo-se em liberdade para ter estilos de vida diversos.

Amartya Sen (2010, p.105) apresenta didaticamente um exemplo do conceito de capacidade:

[...]uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

Nesse das liberdades instrumentais como capacidades, assevera Sen (2010, p.122-123) que a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades. Ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidades, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais.

Ou seja, na teoria seniana, a privação de capacidades, para exercer escolhas na sua vida social, econômica, familiar etc., é um fator que gera um tolhimento da liberdade na sua forma de instrumento (meio) como também da liberdade enquanto um fim.

Para Amartya Sen a perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação das capacidades de uma pessoa.

Partindo da premissa de influência da renda na limitação das capacidades, Amartya Sen (2010) elabora um passo a passo argumentativo em defesa da abordagem da pobreza como privação de capacidades:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privações de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente).
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2010, p.120-121).

Por exemplo, as dificuldades que alguns grupos de pessoas enfrentam para participar da vida da comunidade podem ser cruciais para qualquer estudo de exclusão social.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que

as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins.

Primeiro, a relação entre renda e capacidade seria acentuadamente afetada pela idade da pessoa (por exemplo, pelas necessidades específicas dos idosos e dos muito jovens), pelo papéis sexuais e sociais (por exemplo, as reponsabilidades especiais da maternidade e também as obrigações familiares determinadas pelo costume), pela localização (por exemplo, propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos), pelas condições epidemiológicas (por exemplo, doenças endêmicas em uma região) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado. Ao contratar grupos populacionais classificados segundo idade, sexo, localização etc., essas variações paramétricas são particularmente importantes (SEN, 2010, p.121).

Segundo, pode haver um certo “acoplamento” de desvantagens entre (1) privação de renda e (2) adversidade na conversão de renda em funcionamentos. Desvantagens como a idade, incapacidade ou doença reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda. Mas também tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda (para assistência, prótese, tratamento) para obter é de algum modo possível). Isso implica que a “pobreza real” (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço renda (SEN, 2010, p.121).

O fato de os juízos sobre desigualdades no espaço das rendas poderem ser muito diferentes dos juízos relacionados a capacidades importantes pode ser facilmente ilustrado com exemplos de certa importância prática. No contexto europeu, esse contraste é particularmente significativo devido à acentuada prevalência do desemprego na Europa contemporânea. [...] Se a perda de renda fosse tudo o que o desemprego acarreta, ela poderia ser em grande medida suprimida— para os indivíduos envolvidos — mediante o auxílio-renda (obviamente, existe a questão adicional dos custos sociais do ônus fiscal e dos efeitos de incentivo envolvidos nessa compensação). Se, porém, o desemprego tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora graças ao auxílio-renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego. Existem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos (SEN, 2010, p.130).

Observa-se que para Sen além da ausência de renda, o desemprego gera efeitos como a perda de motivação trabalhar e buscar uma atividade. No entanto, a renda ocupa um papel central, porque para Sen ela gera um “acoplamento de desvantagens”, por exemplo: um indivíduo que sofre pelas limitações de uma condição de deficiência física, se privado de renda, terá um aumento exponencial das suas desvantagens não só para sua interação social como para sua subsistência.

Tal raciocínio se aplica a outros tipos de assimetrias sociais, onde indivíduos por sua condição de gêneros, raça ou grau de instrução já se encontram em condição de desvantagem para seu desenvolvimento em sociedade, tem essa limitação majorada pela ausência de renda, sendo portanto, a pobreza uma condição que serve para limitar ainda mais que se encontram na parte de baixo da balança da desigualdade social.

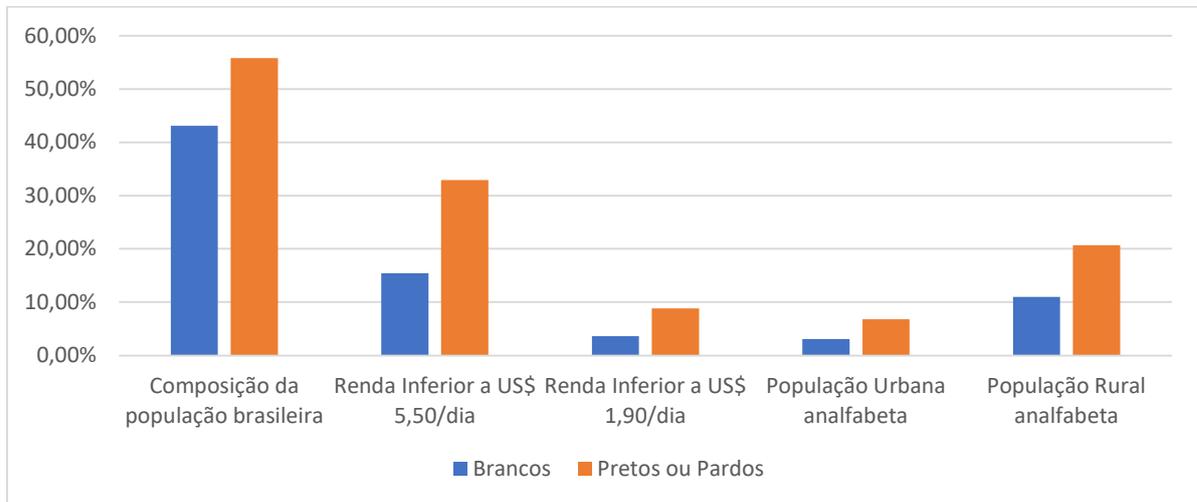
A baixa renda e baixa capacidade trata-se de uma relação instrumental, sendo variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos, o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional (SEN, 2010, p.120).

No Brasil dentre as inúmeras assimetrias sociais, produzidas pela desigualdade de renda e potencializada pela assimetria das capacidades, destaca-se a assimetria racial, onde as populações pretas e pardas se encontram desproporcionalmente fragilizadas face as populações brancas. As populações negras e pardas tem um índice de pobreza maior e possuem uma taxa de analfabetismo superior as populações brancas.

Em um período ante Pandemia da Coronavírus, no ano de 2018, um ano antes do primeiro caso registrado de Covid-19 no mundo, a PNAD Continua do IBGE traduzia em números a assimetria racial. No ano de 2018 o percentual da população preta e parda abaixo das linhas da pobreza correspondia a mais do que o dobro da população branca, o percentual de brancos com renda inferior a US\$ 1,90/dia se verificava em 3,6% da população, sendo que na população preta ou parda esse percentual era de 8,8% (Gráfico 1).

Tal condição social assimétrica é ainda piorada quando se verifica que os índices de analfabetismo são muito maiores na população preta ou parda, o que significa que além da renda inferior, a deficiência de capacidade com relação a educação/instrução representa uma outra barreira para as populações pretas ou pardas.

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA E TAXA DE ANALFABETISMO – BRASIL - 2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2021.

Importa salientar que apesar de a população preta ou parda abaixo da linha da pobreza ser mais do que o dobro da população branca, essa proporção não é seguida quanto a composição da população brasileira, dado que, a população brasileira era composta por 55,8% por não brancos (pretos 9,3% + 46,5% pardos) em 2018 (IBGE, 2021).

Ou seja, a composição racial da população brasileira não condiz com a proporção de pretos e pardos abaixo das linhas da pobreza. Pelo contrário, se a distribuição da população abaixo da linha da pobreza fosse proporcional, o percentual de pretos e pardos deveria ser minimamente superior ao de brancos, e não o seu dobro.

Ademais o analfabetismo em 2018 é mais do que o dobro nas populações *preta e parda* quando comparadas com a população *branca*, revelando que as populações *preta e parda* não só sofrem mais com a ocorrência da extrema pobreza como também sofrem uma incidência muito mais de analfabetismo, ou seja, de privação de capacidades.

O desenvolvimento como liberdade pode ser resumido como a constante busca pela redução das barreiras sociais e potencialização das capacidades para fins de criação de liberdades instrumentais

Portanto, para fins de verificar o alcance social do PAE em meio aos grupos mais desfavorecidos sob o prisma do desenvolvimento como expansão das liberdades, nos valeremos de observar se o PAE refletiu no acesso de determinados extratos sociais privados do pleno exercício de suas capacidades, sendo escolhidas as assimetrias sociais de raça/cor como “classes de sujeitos” a serem analisadas, sendo eleitas para observação as seguintes categorias:

- condições materiais: renda familiar, moradia própria, posse de produtos de limpeza e higiene;
- condições sociais: procura por emprego/atividade; educação/qualificação;
- condições de acesso a saúde: atendimento em unidades de saúde pública ou particular.

O recorte populacional que será observado constitui-se na classificação por raça/cor, a qual no Brasil destaca-se a divisão entre as populações de brancos e de negros ou pardos, as quais representam uma brutal assimetria de renda e participação social nas mais variadas esferas.

Assim, selecionadas as características populacionais que servirão como classes para fim de observação dos efeitos do PAE, passaremos a minuciar o passo a passo da estratégia metodológica utilizada nesta pesquisa.

2 O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (2020)

O presente capítulo irá descrever o processo de formulação do Programa de Auxílio Emergencial no âmbito do combate da Pandemia do Novo Coronavírus no ano de 2020. Em rápida síntese, efetua-se aqui um recorte dos problemas e demandas sociais que ensejaram a definição da agenda e a conseguinte formulação do Programa de Auxílio Emergencial (PAE).

São analisados os mecanismos legais de proteção social em caso de decretação de estado de calamidade pública e emergência.

Por tratar-se de um programa público formulada para atender as demandas sociais decorrentes dos flagelos da Pandemia do COVID-19, uma descrição textual do processo legislativo tramitado no Congresso Nacional não é suficiente para contemplar o que foi a formulação do Programa de Auxílio Emergencial aqui analisado, o qual teve como marco legal a Lei Federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Para essa análise, avançaremos para além da instrumentação legal do Programa de Auxílio Emergencial, trazendo um recorte dos problemas e demandas sociais que ensejaram a definição da agenda e a conseguinte formulação do Programa de Auxílio Emergencial.

A ignição de um programa social se dá pelos problemas e demandas sociais, e ante a demanda ocorre a oportunidade política que implicara no processo de formulação de um programa social (JANNUZZI, 2016, p. 17). E é esse movimento dinâmico que se dá até o momento da formulação que será o nosso objeto de análise e debate.

A respeito da importância da demanda social para a formulação do programa social é preciso levar em conta que: “A forma pela qual se entende e é o concebida cada problemática social determina os objetivos e desenho do programa” (JANNUZZI, 2016, p. 16).

Dessa maneira, iniciaremos a análise da formulação do Programa de Auxílio Emergencial pela demanda social que ensejou a oportunidade política e conseqüentemente sua formulação.

2.1. AS DEMANDAS SOCIAIS NA PANDEMIA DO COVID-19 – A QUESTÃO DA RENDA

Para analisar as demandas sociais geradas pela Pandemia do COVID-19, primeiro temos que deslindar o que compõem essa catástrofe de consequenciais nas mais variadas perspectivas da vida humana e na organização social. A Pandemia do Sars-Cov-2 (Covid-19), também chamado de Novo Coronavírus, é uma epidemia de extensão global, e na data de 11 de

novembro de 2021 atingiu a marca de 21,9 milhões de casos confirmados e 610 mil pessoas mortas no Brasil, conforme registrados pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2021).

Trazendo para os registros contemporâneos ao período de debate e formulação do Programa de Auxílio Emergencial, os números do coronavírus no Brasil na data de 06 de abril de 2021, um mês antes da implantação do PAE, atingiam a marca de 13,1 milhões de casos confirmados e 337 mil pessoas mortas, sendo os dados registrados pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2021).

A Pandemia do Covid-19 não implica somente em perda de vidas humanas ou sequelas individuais inerentes a patologia, mas também tem impactos diretos para além da esfera biológica, afetando a atividade econômica de todas as naturezas devido as restrições de circulação que a Pandemia impôs.

Dentre as restrições estão a quarentena, que é a permanência das pessoas em casa, e o lockdown, que é a suspensão de atividades não essenciais, o que repercute diretamente na impossibilidade do exercício de trabalho para inúmeras categorias profissionais. Em março de 2020 (período contemporâneo a elaboração do PAE), o Conselho Nacional de Saúde – CNS, emitiu Recomendação na qual sugeria a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (lockdown), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços de saúde que atingissem níveis críticos (BRASIL, 2020).

Obviamente isso significou que milhares de trabalhadores formais e informais ficassem impossibilitados de exercer a sua atividade, o que gerou automaticamente perda de renda para as famílias brasileiras, e, portanto, risco social.

A partir dos dados da PNAD Continua, é possível verificar que, nos três primeiros meses de 2020, janeiro-fevereiro-março, a desocupação¹² atingiu 12,9 milhões, o que corresponde a 12,2% das pessoas com idade e condições para trabalhar no país (IBGE, 2021). Esse índice de desocupação subiu exponencialmente com o agravamento da pandemia.

Em comparação, no último trimestre de 2019 (outubro-novembro-dezembro), o percentual de desocupados era de 11% do total de brasileiros com condições de trabalhar

¹² O desemprego, de forma simplificada, se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima de 14 anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. Assim, para alguém ser considerado desempregado, não basta não possuir um emprego. De acordo com a metodologia usada pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, o estudante e a dona de casa são pessoas que estão fora da força de trabalho; já a empreendedora autônoma é considerada ocupada. O IBGE referência que na PNAD Contínua o que é conhecido popularmente como “desemprego” aparece no conceito de “desocupação” (IBGE, 2021).

(IBGE, 2021). Fica claro que a Pandemia se apresentou como fator de majoração do número de desocupados.

Além do risco social das pessoas que já não tinham ocupação, a Pandemia se apresentou como fator que gerou afastamento do trabalho das pessoas já ocupadas, engrossando, portanto, as fileiras de brasileiros fora do desempenho de atividade remunerada.

É possível visualizar como a situação sanitária afetou a condição de renda através da compilação do percentual de pessoas que estavam ocupadas, mas que devido a Pandemia do Coronavírus se afastaram de sua atividade e deixaram de receber remuneração (Tabela 1).

Tabela 1: Pessoas ocupadas e afastadas que deixaram (ou não) de receber remuneração – maio de 2020

	Total de pessoas	Percentual
Total de pessoas ocupadas e afastadas	18 964 (mil)	100%
Continuou a receber remuneração ou já era não remunerado	9 236 (mil)	48,7%
Deixou de receber remuneração	9 728 (mil)	51,2%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2021).

É possível visualizar o a vulnerabilização social causada pelos efeitos da Pandemia quando se observa o número de pessoas que, até então ocupadas e com renda, deixaram de receber remuneração nos primeiros meses do advento da crise sanitária, a exemplo do mês de maio de 2020.

Temos, portanto, a evidência estatística de que as incidências sociais e econômicas da Pandemia do Covid-19 tiveram efeito vulnerabilizante, tolhendo a renda de milhares de brasileiros anteriormente ocupados, além de impossibilitar os brasileiros sem ocupação de conseguirem iniciar o exercício de alguma atividade remunerada.

Tabela 2: Pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas que gostariam de trabalhar na semana anterior - MAIO/2020

	Em mil pessoas	Percentual %
Total	18 455 (mil)	100%
Homem	8 003 (mil)	43,3%
Mulher	10 452 (mil)	56,6%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2021).

A Pandemia, com suas restrições sanitárias e seus efeitos econômicos não teve somente o efeito de tolher a renda de pessoas até então ocupadas como também impediu 18,4 milhões de pessoas de procurarem exercer alguma atividade remunerada. Podemos perceber que a

Pandemia do Covid-19 tem reflexo direto no cerceamento de renda e, portanto, vulnerabilizarão de pessoas aptas ao trabalho.

A partir da NOTA TÉCNICA n.º 60 elaborada e pública pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, utilizando os critérios que posteriormente seriam adotados no PAE, foram identificados 59,2 milhões de brasileiros como sendo elegíveis ao benefício emergencial (DE SOUZA et al, 2020, p.9). Ante o exposto fica expressa a demanda social gerada pela Pandemia com relação ao cerceamento de renda dos brasileiros, demanda essa que gera o dever legal de auxílio pelo poder público.

2.2 AUXÍLIO EMERGENCIAL: PROGRAMA OU POLÍTICA PÚBLICA?

Ambos, programas e políticas públicas são ações governamentais voltadas a atender demandas sociais, mas por que o Auxílio Emergencial ganhou o formato de programa e não de política pública?

Como foi há pouco mencionado, um programa público constitui-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, empada na agenda de prioridade políticas do Estado ou do governo vigente. Um programa social é, desse ponto de vista, um conjunto articulado de atividades direcionadas para produzir um serviço de interesse comum, solucionar ou mitigar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos específicos (Rossi et al., 2004, in JANNUZZI, 2016, p.15).

Naturalmente que é desejável que um programa consiga atender vários objetivos simultaneamente, mas é preciso cuidado para não se perder o foco central para o qual ele foi proposto. Um programa não deve ser tão complexo que se confunda com uma política nem tão simples que se caracterize como um projeto.

Diferente do programa, a política pública pode ser entendida como conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado em busca da solução de um problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade. Políticas de combate à fome visam assegurar meios para que a população que padece dessa iniquidade possa ter acesso a alimentação suficiente e nutritiva.

Enfim, políticas públicas procuram proporcionar mais bem-estar, mais desenvolvimento, maior coesão e justiça social, operando por meio de leis, regulamentações, enunciados de diretrizes prioritárias da agenda de governo, campanhas de comunicação social, incentivos fiscais ou, ainda, com maior materialidade, por meio de programas (VILLANUEVA, 2006; JANNUZZI, 2016, p.16).

Jannuzzi (2016, p.14) define programa público como um dos instrumentos operacionais das políticas públicas. Já os programas sociais, são intervenções públicas desenhadas para mitigar um problema social ou para promover um objetivo societário comum. Para isso, com base em uma “teoria da mudança social”, explícita ou não, estruturam-se em diversas atividades, envolvem-se milhares de pessoas em diferentes posições e instituições, consumindo recursos públicos para gerar produtos, serviços e outras “entregas” para a sociedade e os públicos-alvo almejados (JANNUZZI, 2016, p.14).

Na avaliação de De Souza et al. (2020, p.7), a instituição do PAE foi oportuna e necessária, indo ao encontro do que dezenas de países vêm adotando para mitigar os impactos econômicos e sociais da pandemia.

De maneira resumida, podemos definir o formato do Programa de Auxílio Emergencial como um programa social de garantia de renda instituído pela Lei 13.982 em abril de 2020 e procurou atender inicialmente, com 3 parcelas iguais de R\$600,00 (e R\$ 1.200,00 para mulheres, chefes de família) pessoas que atendem determinadas características: Usuários do Bolsa Família; Usuários do Cadastro Único, que não contemplados pelo Bolsa Família; Solicitações por Aplicativo das pessoas que não tenham vínculo empregatício ou se enquadrem em pré-requisitos que apontem a situação de vulnerabilidade. Posteriormente, o PAE recebeu uma extensão de prazo para mais R\$1.200,00 em duas parcelas de R\$ 600,00, para os meses de julho e agosto de 2020, através do Decreto 10.412 em junho de 2020 (COSTA; FREIRE, 2020, p. 2).

De Souza et al. (2020, p.9), em NOTA TÉCNICA elaborada e pública pela IPAE – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, identificou 59,2 milhões de brasileiros como sendo elegíveis ao benefício emergencial com base nos critérios descritos da Lei instituidora.

Segundo a estimativa de De Souza et al. (2020, p.9) a grande maioria dos elegíveis ao PAE provavelmente já estava inscrita no Cadastro Único do governo federal., com cerca de 80% dos elegíveis já cadastrados, sendo 30% deles beneficiários do Programa do Bolsa Família.

O Estado brasileiro possui grande experiência com programas sociais, o que se refletiu em uma capacidade de organizar uma política redistributiva de escala inédita, através da materialização da Lei no 13.982, de 2 de abril de 2020. A lei de criação do PAE buscou ser a mais abrangente possível, buscando uma cobertura que atendesse toda a população afetada com a redução da atividade econômica. O benefício foi estendido a todos os trabalhadores de baixa renda, incluindo os desempregados, e que estejam descobertos pela Previdência Social (NATALINO; PINHEIRO, 2020).

A pretensão do PAE foi expressamente: “garantir, ainda que de forma temporária, uma renda mínima universal”, conforme Natalino e Pinheiro (2020, p.7).

Inobstante a experiência brasileira na organização de programas sociais, sobretudo de fornecimento de renda, o presente objetiva investigar se o PAE alcançou efetivamente os extratos populacionais mais vulnerabilizados no que se refere a renda e as capacidades, ou seja, no que se refere ao desenvolvimento como liberdade.

2.3 FORMULAÇÃO: O CAMINHO JURÍDICO-LEGAL DO PROGRAMA DE AUXÍLIO-EMERGENCIAL

O PAE foi criado em definitivo pela Lei Federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O Projeto de Lei (PL) 9.236/2017 foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 26 de março de 2020 e pelo Senado, em rápida tramitação, no dia 30 do mesmo mês, seguindo para sanção presidencial. Embora originalmente o PL se propusesse a fazer alterações relevantes nos critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC, a aprovação na Câmara chamou a atenção por instituir, no seu art. 2º, auxílio emergencial aos trabalhadores informais como parte da estratégia de resposta à epidemia da Covid-19 (DE SOUZA et al., 2020, p.7).

Para além da alteração temporário dos critérios do BPC, a Lei instituidora do Programa de Auxílio Emergencial tem por título o estabelecimento de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020). Denota-se que o título da Lei instituidora do PAE faz referência a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e isso tem muita importância para entendermos a natureza do Programa Público.

A 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 responsável pelo surto de 2019 (BRASIL, 2020).

Essa Lei sobre o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional vem em resposta a Declaração de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), ato assinado pelo então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Tal declaração de ESPIN foi sucedida, em 20 de março de 2020, pelo reconhecimento e decretação do estado de calamidade pública através do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a

ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

O Decreto Legislativo nº 6, de 2020 estabelece conjuntamente com o reconhecimento do estado de calamidade pública o estabelecimento de comissão parlamentar para acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública, assim estabelecendo vínculo legal entre as duas situações, que irão repercutir diretamente na criação do Programa de Auxílio-Emergencial (BRASIL, 2020).

Desse modo, é de fácil percepção o caminho legislativo de criação do Programa de Auxílio-Emergencial. A jornada se inicia com a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional em 3 de fevereiro de 2020, que combinada com a decretação do estado de calamidade pública em 18 de março de 2020, acabam por serem os justificadores legais da criação da Lei nº 13.982, instituidora do Programa de Auxílio-Emergencial sendo promulgada em 2 de abril de 2020.

No entanto, é preciso trazer uma importante premissa para análise: os estados de emergência em saúde pública de importância nacional e a calamidade pública são um gatilho para a criação de um benefício-emergencial financeiro, já pré-programado nos termos do Programa de Resposta aos Desastres, instituído pela Lei 10.954/04 (BRASIL, 2004).

A existência de mecanismo legal prevendo que a decretação de calamidade pública enseja a criação de auxílio-emergencial financeiro desvela a natureza do Programa de Auxílio-Emergencial instituído no âmbito da Pandemia do Covid-19: uma assistência financeira acionada ante a ocorrência de fatores que vulnerabilizem uma população.

Posterior a Lei 10.954/04, temos o Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro 2007, o qual traz disposições regulamentadoras sobre os benefícios eventuais, determinando que os benefícios eventuais integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, portanto atribuindo-lhes natureza de assistência social (BRASIL, 2007).

A Lei Orgânica da Assistência Social também atribui a União a competência de atender, em conjunto com os Estados e Municípios, atender às ações assistenciais de caráter emergencial (BRASIL, 1993). Em seu artigo 22 a LOAS prevê a criação de benefícios emergenciais:

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 1993).

Da leitura da leitura da Lei Federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020 instituidora do PAE, não extraímos qualquer referência, tanto a disposição da LOAS para Benefício Emergencial, quanto ao Programa de Resposta aos Desastres da Lei 10.954/04.

No entanto, apesar da referida Lei instituidora do PAE não fazer referência aos mecanismos legais que preveem a criação de Benefício Emergencial em casos de ocorrência fática e decretação de estado de calamidade pública, pode-se aduzir a sua natureza assistencial emergencial, ou em outras palavras: de “assistência temporária”, a partir da indexação do texto da Lei feita pelo Senado Federal, por exemplo, que assim indexou o PAE em seu Disponível em::

ALTERAÇÃO, LEI FEDERAL, PROVIDÊNCIA, PROTEÇÃO, ASSISTENCIA SOCIAL, PERIODO, EMERGENCIA, SAUDE PUBLICA, CALAMIDADE PUBLICA, PANDEMIA, EPIDEMIA, NOVO CORONAVIRUS (COVID-19) (SENADO FEDERAL, 2020).

A concepção de que o Benefício do Programa de Auxílio Emergencial é um benefício com natureza de assistência social advém da própria natureza dos Benefícios Emergenciais previstos no Decreto no 6.307 de 2007. Para Natalino e Brito (2020, p.12) os Benefícios Emergenciais trata-se 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. Com a regulamentação da lei, esclareceu-se como os Benefício Emergenciais 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.

Importa ressaltar que no ano de 2021 o PAE acabou por se converter no programa de transferência de renda do país, ao substituir o Programa Bolsa-Família, primeiramente por iniciativa do Presidente da República, através da MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 9 DE AGOSTO DE 2021, a qual foi convertida na LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021.

Esquadrinhando o passo a passo da formulação do Programa de Auxílio Emergencial, passemos a coleta e tabulação dos dados para fins análise do PAE através da PNAD/COVID-19, conforme descrito no capítulo metodológico.

3 METODOLOGIA

A construção do conhecimento científico requer uma eleição do método que irá proceduralizar essa construção; no entanto se engana quem pressupõem que o procedimento de pesquisa não requer o domínio de uma categoria tão complexa quanto a “metodologia”.

Para Sgarbieiro e Bourguignon (2011, p.10), o exercício da pesquisa exige clareza tanto quanto aos fundamentos teóricos que orientam a investigação, como quanto aos procedimentos e instrumentos que o pesquisador elege.

A pesquisa utilizará o método dedutivo, com a elaboração de uma hipótese de natureza geral e mais abstrata, e a sua verificação através da análise de um caso concreto e específico.

A pesquisa abrangerá duas fases metodológicas: a primeira de abordagem qualitativa – com seu procedimento consistindo na pesquisa bibliográfica, procurando revisitar os debates atuais sobre o tema, a segunda de abordagem quantitativa, com seu procedimento utilizando-se da estatística descritiva, com a elaboração de tabelas para visualização dos dados estatísticos referentes ao PAE.

Importa registrar que nesta pesquisa, conforme Agresti e Finlay (2021, p.19), o termo “estatística” tem por significado e fim metodológico ser o procedimento pelo qual se obtém e se analisam os dados.

A fase qualitativa, consistirá em uma revisão bibliográfica, com a conceituação das principais categorias que norteiam a temática analisada. O primeiro passo da pesquisa bibliográfica foi a conceituação da categoria “desenvolvimento” e sua discussão até chegar à vertente *seniana* de desenvolvimento enquanto expansão das liberdades.

A partir da revisão bibliográfica, elencou-se alguns grupos populacionais que apresentavam condição de desequilíbrio quanto ao desenvolvimento social, para que na fase quantitativa fosse realizada uma análise descritiva do alcance do Programa de Auxílio Emergencial nessas populações. Conforme descrito no capítulo anterior, existe uma dicotomia em termos de expansão das liberdades entre a população branca e não branca, havendo uma exclusão de renda e dos aspectos sociais para os não brancos (negros, pardos e indígenas). Por isso, a análise se pautará no alcance do PAE a esses grupos.

Ressalta-se que nas análises de cada um desses grupos serão identificados os indivíduos privados em termos de “desenvolvimento como liberdade”. Assim, analisar-se-á o alcance do PAE nestes grupos, avaliando a sua abrangência entre aqueles indivíduos mais excluídos no que se refere à expansão das suas liberdades. A partir disso, a análise quantitativa buscará responder duas questões: 1. Dentre os indivíduos não brancos e que apresentavam as maiores

exclusões em termos de expansão das suas liberdades, qual foi a proporção atendida pelo PAE?
 2. E qual foi a proporção atendida pelo PAE entre o grupo de brancos nesta mesma condição?

Para identificar os indivíduos excluídos em termos de expansão das suas liberdades será necessário elencadas algumas variáveis representativas dessa condição, selecionadas a partir das inferências teóricas e da disponibilidade dos dados da PNAD COVID-19. Segundo o IBGE (2021), a PNAD COVID-19 objetivou estimar o número de pessoas com sintomas associados à síndrome gripal e visou monitorar os impactos da pandemia da COVID-19 no mercado de trabalho brasileiro.

A coleta da PNAD COVID-19 teve início em 4 de maio de 2020, com entrevistas realizadas por telefone em, aproximadamente, 48 mil domicílios por semana, totalizando cerca de 193 mil domicílios por mês, em todo o Território Nacional. A amostra é fixa, ou seja, os domicílios entrevistados no primeiro mês de coleta de dados permaneceram na amostra nos meses subsequentes, até o fim da pesquisa (IBGE, 2021).

Mesmo apresentando limitações em termos de variáveis disponíveis, a PNAD COVID 19 se apresenta como um banco de dados importante por coletar informações da população brasileira num período tão controverso como foi o ano de 2020. Neste contexto, esta pesquisa incorre numa limitação quanto às variáveis utilizadas como *proxies* do desenvolvimento como liberdade, se limitando à disponibilidade dos dados da PNAD COVID-19. Assim, considerando a abordagem teórica do que é desenvolvimento como expansão das liberdades e a disponibilidade dos dados, elencou-se cinco dimensões apresentadas no Quadro 1, considerando apenas os responsáveis pelos domicílios, com idade entre 18 a 65 anos (indivíduos economicamente ativos), sendo as: Acesso a educação; Acesso à saúde; Acesso ao trabalho; Privação econômica; Acesso a produtos básicos. Com exceção da primeira dimensão, todas as demais apresentam mais do que um indicador; por isso, será construído um índice para cada indivíduo para cada dimensão, por meio da média aritmética simples dos indicadores que compõe cada dimensão. Também será construído um índice geral (proxy do desenvolvimento como liberdade), por meio da soma das cinco dimensões.

Quadro 1: Dimensões do desenvolvimento como liberdade

Dimensão	Variáveis contidas na PNAD COVID 19
Acesso à Educação	Escolaridade (ensino fundamental completo ou mais:1; ensino fundamental incompleto ou menor escolaridade:0)
Acesso à saúde	1. Teve algum problema de saúde e foi a um estabelecimento de saúde (sim:1; não:0) 2. Teve algum problema de saúde e recebeu visita de algum profissional de saúde do SUS (sim:1; não:0) 3. Teve algum problema de saúde e recebeu visita de algum profissional de saúde particular (sim:1; não:0)

Acesso ao trabalho	1. Na semana anterior, por pelo menos uma hora, trabalhou ou fez algum bico (sim:1; não:0) 2. Tinha carteira de trabalho assinada (sim:1; não:0) 3. Se a pessoa estava sem trabalho e não procurou emprego: não procurou emprego porque não tinha trabalho na localidade (sim: 0; outros motivos: 1)
Privação econômica	1. Solicitou empréstimos (sim:1; não:0) 2. O seu domicílio é próprio – totalmente pago (sim:1; não:0)
Acesso a produtos básicos	1. Tinha no seu domicílio: sabão ou detergente (sim:1; não:0) 2. Tinha no seu domicílio: álcool (sim:1; não:0) 3. Tinha no seu domicílio: máscaras (sim:1; não:0) 4. Tinha no seu domicílio: água sanitária ou desinfetante (sim:1; não:0)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Após a construção de um índice para cada dimensão (k) para cada indivíduo (i), dividir-se-á a amostra entre brancos e não brancos, separando-os entre aqueles indivíduos que obtiveram um índice k igual a zero (denominados de excluídos da dimensão k) e aqueles com um índice k maior que zero (denominados de não excluídos da dimensão k). Formar-se-á quatro grupos para cada dimensão: 1. Indivíduos brancos excluídos; 2. Indivíduos não brancos excluídos; 3. Indivíduos brancos não excluídos e; 4. Indivíduos não brancos não excluídos.

Para cada um desses grupos, analisar-se-á – considerando cada dimensão descrita no Quadro 1 - o percentual de indivíduos que recebeu o PAE, visando mensurar o alcance do programa, ou seja, se aqueles que mais precisavam dada a vulnerabilidade em termos de “desenvolvimento como liberdade” foram os mais beneficiados.

A delimitação temporal se limitará a 1ª fase do Programa de Auxílio Emergencial, analisando os dados do mês de NOVEMBRO de 2020, último mês cujo dados estão disponíveis.

O delineamento dos dados passará pela seleção das populações que se pretende observar, a partir das assimetrias sociais que interessam ao estudo e que foram caracterizadas na fase teórica. Descrito o passo-a-passo metodológico da dissertação, da fase qualitativa, composta pela revisão bibliográfica, até a fase quantitativa, composta pela elaboração de uma análise estatística descritiva, no próximo capítulo passaremos a efetiva coleta e análise dos dados.

4 ANÁLISE DO ALCANCE DO PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

O PAE foi implementado no Brasil como resposta as vulnerabilidades sociais geradas pela Pandemia. Seu objetivo era garantir uma renda mínima especialmente para os excluídos socialmente durante os meses mais agudos da crise da Covid-19. Importante ressaltar que na determinação da linha de corte acerca dos beneficiados pelo Programa considerou-se exclusivamente o parâmetro renda, não levando em conta outros aspectos individuais que compõe o desenvolvimento como liberdade. Com efeito, conforme discutido nos capítulos anteriores, a renda é uma condição necessária para se ter a ampliação do bem-estar individual, no entanto, não necessariamente é uma condição suficiente.

Para Sen (2010, p.121) a pobreza real que deve ser combatida é mais intensa que a simples privação de renda, sendo composta pelo “acoplamento” de desvantagens. No entanto a renda tem um papel central na potencialização das capacidades, pois a sua ausência tem como efeito o prejuízo para o desenvolvimento de capacidades, como na limitação das condições de acesso à educação, higiene, participação política e cultural etc. E é neste contexto que este estudo se insere, avaliando o alcance do PAE, analisando se aqueles que se encontravam mais excluídos - em termos de desenvolvimento como liberdade - foram os mais beneficiados pelo Programa¹³.

É necessário fazer um apontamento quanto ao conceito que se utiliza para denominar as populações selecionadas nesta análise. Durante o desenvolvimento teórico buscou-se deslindar a importância da categoria desenvolvimento e o seu papel como promotor da expansão das liberdades, através da promoção das capacidades. Para fins didáticos e maior objetividade, nesta fase de análise estatística as populações com maior privação de suas capacidades, nas variadas dimensões, serão denominadas “populações ou indivíduos vulneráveis”! Portanto, quando se lê a palavra “vulneráveis” neste texto, o significado atribuído é da privação de capacidade.

Passamos a promover a análise dos dados referentes ao mês de novembro de 2020, último mês de concessão do auxílio-emergencial na sua primeira fase, que é objeto desta pesquisa. Conforme disposto no Quadro 1, Capítulo 3, foram categorizadas cinco dimensões

¹³ O passo a passo da construção desta pesquisa foi delimitado em pesquisa duas fases: 1) qualitativa – consistindo na pesquisa bibliográfica, procurando revisar os debates atuais sobre o tema, 2) quantitativa – através de análise estatística descritiva, tendo como fonte de dados a PNAD/COVID19, e produzindo um tabelamento dos dados coletados para fins análise dedutiva. Reitera-se que o extrato populacional selecionado como amostra para verificação dos efeitos do PAE será baseado nas classificações quanto a raça/cor adotadas pelo IBGE, sendo selecionadas a população branca e a população NÃO BRANCA. No subcapítulo 1.3. desta pesquisa já foram demonstradas a ocorrência das assimetrias de renda e de capacidades desses extratos populacionais.

para verificação do alcance do PAE nas populações vulneráveis, sendo esta última composta por cinco dimensões: 1) Acesso à educação; 2) Acesso à saúde; 3) Acesso ao trabalho; 4) Privação econômica; 5) Acesso a produtos básicos.

Quanto à DIMENSÃO “ACESSO À EDUCAÇÃO”, foi considerada a seguinte questão da PNAD-Covid: Possui ensino fundamental completo ou mais? Na tabela 3 são apresentados os resultados para os indivíduos mais excluídos do acesso à educação, focando naqueles que tinham no máximo o ensino fundamental incompleto. Observa-se que dentre aqueles excluídos da educação e que se autodeclararam como branco, 53,7% receberam o AE, enquanto dentre os não brancos o percentual foi superior (65,4%).

Ao mesmo tempo, quando analisado o grupo de indivíduos não excluídos do acesso à educação (ou seja, como ensino fundamental completo ou mais), tem-se um percentual menor de brancos (32,1%) e de não brancos (48,4%) que foram beneficiados pelo programa, com uma equidade maior para estes últimos. Ou seja, os dados demonstram que aqueles mais excluídos do acesso à educação foram mais beneficiados pelo PAE, com uma inserção maior daquele grupo que historicamente sofreu maiores desigualdade: os não brancos e que apresentaram baixa escolaridade.

Tabela 3: Escolaridade versus recebeu o auxílio-emergencial (AE) - Mês de novembro/2020 (%)

Cor/raça	No máximo, fundamental incompleto	Fundamental Completo ou mais	Total
Branco	53,7%	32,1%	37,6%
Não branco	65,4%	48,4%	54,7%
Total	61,6%	41,0%	47,6%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

Na Tabela 4 (abaixo) é apresentada a composição de cada grupo em termos de cor/raça no que se refere à escolaridade. Como corolário, o percentual de assimetrias de capacidades com relação a Dimensão Acesso à Educação (Tabela 4) é inversamente proporcional ao percentual de acesso ao Auxílio-Emergencial (Tabela 3). Ou seja, a população mais vulnerabilizada pela falta de acesso à educação – população não branca, apresentado um déficit de 11,6% com relação a população branca - teve um acesso maior ao PAE, com uma vantagem percentual de 11,7% com relação a população branca, o que demonstra que o PAE teve sucesso com relação ao seu alcance para mitigação das assimetrias de capacidades na Dimensão Acesso à Educação.

Cabe frisar, porém, que uma parte dos excluídos da educação (38,4% - Tabela 4) não foram inseridos no Programa, o que indica que, embora a maior parte dos beneficiados tenham sido de indivíduos com baixa escolaridade, ainda se tem um grupo expressivo destes vulneráveis não sendo atingidos pela política.

Tabela 4: Percentual de entrevistados com ensino fundamental completo ou mais segundo classificação por cor/raça - Mês de novembro/2020

Cor/raça	Possui ensino fundamental completo ou mais.	Ensino fundamental incompleto ou ausência de escolaridade.
Branco	74,5%	25,4%
Não branco	62,9%	37%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE,2020).

A Tabela 3 demonstra que o maior acesso da população não branca ao AE se motiva pela desvantagem desta população quando se analisa o grau de escolaridade.

Passamos agora a análise da DIMENSÃO PRIVAÇÃO ECONÔMICA, com a seleção de dois indicadores para sua composição: domicílio próprio e necessidade de empréstimo (questão da PNAD-Covid: solicitou empréstimo). Quanto a este último, justifica-se dada a vulnerabilidade referente a manutenção da vida do indivíduo e sua família, que se vê desprovido de recursos e se obriga a buscar empréstimos formais ou informais.

Verifica-se (Tabela 5) que o percentual de não brancos que necessitaram fazer empréstimo e foram beneficiados pelo PAE é superior ao percentual de brancos em 11,1%, o que se traduz em um alcance mais profundo do programa na população composta por pretos, pardos e indígenas, mais fragilizada na balança da assimetria de cor/raça. Entretanto, percebe-se que aqueles que não buscaram alguma fonte de empréstimo – tanto entre brancos como entre os não brancos – conseguiram se beneficiar do AE numa proporção maior do que o grupo que precisou solicitar empréstimos. Isso é um indicativo que o PAE não necessariamente alcançou mais fortemente aqueles indivíduos com maior privação econômica.

A ausência de um domicílio próprio somada a assimetria social de cor/raça é propriamente um “acoplamento de desvantagens” que se revela uma barreira ao desenvolvimento. A Tabela 6 demonstra que o AE teve significativa adesão na população acometida por esse acoplamento de desvantagens, obtendo um alcance de 55,4% desses indivíduos.

Tabela 5: Percentual de entrevistados que receberam o auxílio-emergencial versus domicílio próprio e se solicitaram empréstimo - Mês de novembro/2020.

Cor/Raça	Domicílio é próprio		Solicitou empréstimo	
	Não	Sim	Não	Sim
Branco	43,4%	35.26%	37.55%	38,1%
Não branco	55,4%	54.36%	55.25%	49,2%
Total	49,3%	46.31%	47.96%	44,5%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

No entanto, apesar de 55,4% da população não branca sem domicílio próprio ter sido beneficiada, é necessário observar que 45,6% dessa mesma população foi excluída do benefício, o que pode ser entendido como uma falha do programa.

Além disso, os percentuais de inclusão ao benefício se mantêm muito próximos quando se observa o caso da população não branca: 55,4% das pessoas que não tinham domicílio próprio *versus* 54,36% da população com domicílio próprio, percentuais aproximados, com variação de apenas 1,04%, o que significa dizer que o programa não atingiu de maneira mais substancial a população mais vulnerável, sendo ela a população sem domicílio próprio.

De modo algum partimos do pressuposto que pessoas proprietárias de domicílio deveriam ser excluídas do programa, mas o fato de que a diferença de acesso entre essa população e a população sem domicílio ser de apenas 1,04% demonstra que o PAE não teve um endereçamento tão qualificado para mitigar vulnerabilidades.

Já no caso das assimetrias sociais de raça/cor, o PAE foi mais feliz, com a Tabela 6 demonstrando uma maior adesão por parte da população não branca. Ou seja, no caso de não se ter domicílio próprio e acessar o AE, novamente percebe-se um alcance maior para o grupo que historicamente foi excluído socialmente (não brancos); entretanto, menos da metade dos que não tinham domicílio próprio acessaram o PAE, o que demonstra a grande contradição acerca do objetivo do programa.

Portanto, com relação a Dimensão Privação Econômica, os indivíduos pertencentes a população de cor/raça não branca teve um melhor acesso ao PAE, o que se traduz em um programa com alcance elogiável em termos de mitigação de vulnerabilidades, isto é, promoção do desenvolvimento como expansão das liberdades especialmente dos que foram historicamente excluídos. Porém, ainda se tem um percentual elevado dos que estavam excluídos economicamente (mais da metade dos entrevistados) sem acesso ao AE, o que é uma contradição ao foco do Programa.

Passamos a avaliar a DIMENSÃO “ACESSO A SAÚDE”, com compilação dos seguintes indicadores:

1. Teve algum problema de saúde e foi a um estabelecimento de saúde.
2. Teve algum problema de saúde e recebeu visita de algum profissional de saúde do SUS.
3. Teve algum problema de saúde e recebeu visita de algum profissional de saúde particular.

Tais indicadores foram selecionados para avaliar o grau de vulnerabilidade das populações branca e não branca quanto ao atendimento de saúde, ressaltando que aqueles indivíduos que não tiveram nenhum problema de saúde no período analisado foram desconsiderados da análise (Tabela 6).

Tabela 6: Percentual de entrevistados que tiveram algum problema de saúde e tiveram algum acesso a saúde

Cor/raça	Foi a um estabelecimento de saúde	Recebeu visita de um profissional de saúde do SUS	Recebeu visita de algum profissional de saúde particular	Não teve qualquer tipo de acesso a atendimento de saúde
Branco	28.80%	0.73%	0.29%	70.27%
Não branco	26.79%	2.00%	0.24%	70.97%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

Observa-se, por meio da Tabela 7, que o acesso a saúde das pessoas com problemas de saúde foi praticamente igualitário entre as populações branca e não branca, índices explicáveis pela capilaridade do SUS no território nacional.

Sob a perspectiva da DIMENSÃO SAÚDE, vemos que o Estado brasileiro conseguiu mitigar a assimetria de cor/raça, promovendo condição de acesso igualitário entre populações branca e não branca.

Na Tabela 7 passamos a analisar o percentual de indivíduos que foram alcançados ou não ao AE a partir da DIMENSÃO SAÚDE, tendo por critério de vulnerabilidade o acesso ao sistema de saúde.

Tabela 7: Percentual de entrevistados que tiveram algum problema de saúde e tiveram algum acesso versus receberam auxílio emergencial

Cor/raça	Estava doente e foi a um estabelecimento de saúde		Recebeu visita de um profissional de saúde do SUS		Recebeu visita de algum profissional de saúde particular	
	não	sim	não	sim	Não	Sim
Branco	41.83%	32.09%	41.71%	53.33%	41.86%	33.33%
Não branco	57.19%	46,00%	57,12%	61,0%	57,23%	42,86
Total	51,00%	40,00%	50.85%	59.46%	51.07%	38.46%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

Na Tabela 7 é notório que a população mais vulnerável no indicador “acesso a um estabelecimento de saúde” foi privilegiada no alcance do PAE, tendo uma vantagem de 9,74% no caso da população branca e de 11,19% no caso da população não branca.

Já no indicador “visita de profissional de saúde do Sus” tem-se uma inversão, explicável devido ao fato de indivíduos visitados por profissionais de saúde estarem mais amparados pelo Estado, e por consequência terem melhores condições de acesso a programas sociais, como o PAE, situação que comprova a importância de uma estrutura abrangente do Estado no que se refere atendimento de saúde e assistência social.

No caso do indicador “visita de profissional de saúde particular” o acesso das pessoas vulneráveis foi majoritário, situação explicável pelo fato de profissionais de saúde particular serem demandas por pessoas em situação econômica mais vantajosa, que mitiga a necessidade de acesso ao AE ou até mesmo impede, pelo critério econômico do benefício.

Em suma, o resultado do AE na DIMENSÃO SAÚDE foi satisfatório quando demonstrou um maior acesso por pessoas vulnerabilizadas.

No entanto, todos os indicadores mal ultrapassaram o percentual de 60% de alcance nas populações vulneráveis, o que significa que o PAE sempre deixou de alcançar mais de 1/3 de indivíduos que se encontravam em situação de imediato auxílio pelo Estado.

Passamos a avaliar o acesso da população mais vulnerável com relação a DIMENSÃO “ACESSO AO TRABALHO” (Tabela 8).

Tabela 8: Percentual de pessoas que estavam trabalhando ou fizeram bico por pelo menos uma hora na última semana, que tinham carteira de trabalho, que não procurou emprego porque não tinha na localidade versus receberam o Auxílio-emergencial - novembro 2020

Cor/Raça	Carteira de trabalho		Estava trabalhando		Sem trabalho e procurou porque não tinha na localidade	
	não	Sim	Não	sim	Não	sim
Branca	51,8%	19,37%	44,1%	34,09%	40,9%	78,21%
Não Branca	64,5%	29,78%	60,75%	50,44%	58,2%	80,65%
Total	60,2%	25,09%	54,6%	43,27%	51,2%	80,09%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

Quanto ao acesso ao trabalho, observa-se que os indivíduos de cor/raça não branca, privados com relação ao exercício de alguma espécie de trabalho por pelo menos uma hora, tiveram um acesso substancialmente mais alto ao benefício do Auxílio-emergencial, com um percentual de acesso 16,6% superior aos indivíduos de cor/raça branca na mesma condição de vulnerabilidade com relação ao exercício de algum trabalho. Semelhante ao identificado na dimensão “privação econômica”, embora se tenha um alcance maior do PAE no grupo historicamente excluído, o alcance do programa dentre aqueles sem trabalho está aquém do esperando, deixando a mercê 45,4% da população vulnerável neste indicador.

Com relação ao exercício de emprego formal, o acesso das pessoas vulnerabilizadas com relação a essa categoria demonstrou um maior alcance nos indivíduos de cor/raça não branca, com percentual 12,6% superior aos indivíduos de cor/raça branca.

Esse percentual não se explica por si só. Para entender melhor porque o PAE teve mais alcance na população não branca nesta categoria, precisamos analisar como se dava a proporção do emprego formal (carteira assinada) entre os indivíduos entrevistados pela classificação por cor/raça (Tabela 9).

Tabela 9: Percentual de entrevistados que declararam possuir ou não carteira assinada em novembro de 2020 – conforme cor/raça

Cor/Raça	Possuía Carteira Assinada	Não possuía Carteira Assinada
Branco	80,4%	19,5%
Não branco	71,9%	28%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

É possível observar que os indivíduos que se declararam de cor/raça branca possuíam em novembro de 2020 um percentual de emprego formal (carteira assinada) 8,5% maior que os indivíduos autodeclarados de cor/raça não branca. Portanto, o maior alcance do PAE na população não branca e sem carteira assinada significa que benefício teve uma efetividade muito maior para fins de mitigação da assimetria racial no aspecto socioeconômico. Entretanto, novamente ainda há um percentual elevado de indivíduos sem carteira de trabalho assinado e que não foram incluídas no PAE (39,8%).

Passamos a análise da última categoria da DIMENSÃO “ACESSO AO TRABALHO”, sendo essa a impossibilidade de trabalhar devido a inexistência de vagas de trabalho ou emprego na localidade.

Quanto aos indivíduos que não procuraram trabalho devido a falta de vagas em sua localidade e que foram alcançados pelo auxílio-emergencial, observa-se uma vantagem percentual de 18,2% dos indivíduos não brancos sobre os brancos, com relação ao acesso ao PAE.

Tal incidência mais vultuosa com relação aos indivíduos não brancos se justifica porque se tinha uma maior falta de oportunidades de trabalho na localidade dessa população do que a relatada pela população branca (Tabela 10), mostrando a assimetria geográfica como fator também preponderante na limitação do desenvolvimento das capacidades do indivíduo.

Tabela 10: Percentual de indivíduos que não teve acesso ao trabalho devido à falta de vagas na localidade (novembro de 2020).

Cor/raça	Possuía trabalho ou procurou trabalho	Não possuía e/ou não procurou trabalho devido a falta de vagas na localidade
Branco	94,7%	5,2%
Não branco	89,2%	10,7%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

A assimetria de oportunidades de trabalho devido a questão geográfica registrada na Tabela 10, que claramente desfavorece a população não branca, revela a importância da maior penetração do PAE registrada na Tabela 9, que apresentou um alcance muito maior do benefício na população não branca quanto a classificação por procura de vagas em sua região.

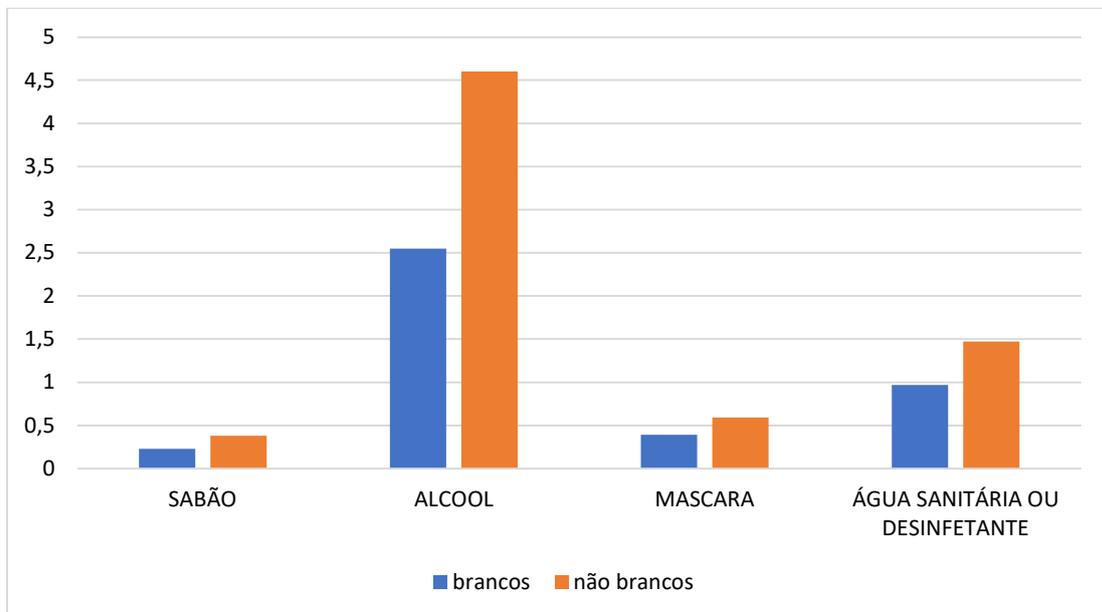
Por final, passamos a analisar a DIMENSÃO “ACESSO A PRODUTOS BÁSICOS”, onde foi considerado os seguintes indicadores:

1. Tinha no seu domicílio: sabão ou detergente.

2. Tinha no seu domicílio: álcool.
3. Tinha no seu domicílio: máscaras.
4. Tinha no seu domicílio: água sanitária ou desinfetante.

No Gráfico 2 tem-se a distribuição dos indicadores que compõe o acesso a produtos básicos de limpeza doméstica e proteção sanitária conforme a cor/raça, evidenciando a assimetria de acesso entre brancos e não brancos. Com efeito, observa-se que, independentemente o produto analisado, o grupo de indivíduos autodeclarado não branco apresenta uma maior privação de acesso, refletindo a desigualdade estrutural que historicamente foi construída no Brasil.

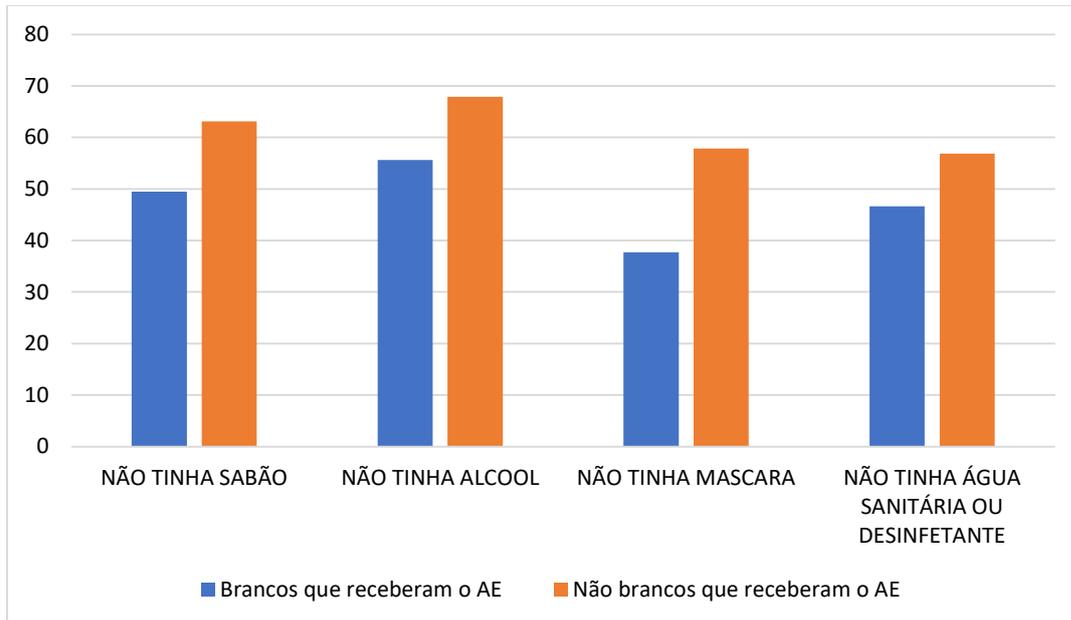
GRÁFICO 2: PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS "PRIVADOS" DE ITENS SANITÁRIOS BÁSICOS (NOVEMBRO DE 2020)



Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

A partir da visualização do percentual de indivíduos privados de itens básicos para higiene, vamos observar como essa assimetria se reflete no recebimento do benefício de auxílio-emergencial, conforme Gráfico 3.

GRÁFICO 3: INDIVÍDUOS PRIVADOS DE ITENS SANITÁRIOS BÁSICOS QUE RECEBERAM O AUXÍLIO-EMERGENCIAL (NOVEMBRO 2020)



Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

A partir da comparação entre os Gráficos 2 e 3 é possível observar que um padrão se repete, os indivíduos de cor/raça não branca eram mais privados dos itens sanitários básicos, possuindo menor acesso nos quatro itens analisados: sabão, álcool, máscara e água sanitária ou desinfetante. Ao mesmo tempo, esse grupo teve um percentual de acesso ao PAE superior, o que demonstra que o programa foi bem-sucedido em termos de beneficiar o grupo social historicamente mais vulneráveis. Entretanto, importante observar que uma parte importante da população, privados dos itens sanitários básicos, estavam fora do AE, indicando a necessidade de uma maior inclusão, com foco nesta população socialmente excluída em termos de expansão das liberdades.

Construídos os indicadores estáticos para mensuração do alcance do PAE nas populações mais vulneráveis segundo critério de raça/cor, com os dados sendo compilados em tabelas e gráficos, passamos a fazer a análise dos indicadores a partir da teoria do desenvolvimento como liberdade.

Na revisão bibliográfica efetuada no Capítulo 1, foi estabelecida a categoria de desenvolvimento como liberdade como sendo ela, a liberdade, um fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. A conversão das liberdades em capacidades é a materialização do desenvolvimento.

Na teoria seniana, a privação de capacidades, para exercer escolhas na sua vida social, econômica, familiar etc., é um fator que gera um tolhimento da liberdade na sua forma de instrumento (meio) como também da liberdade enquanto um fim.

É primordial retomar a ideia de que para Sen a baixa renda constitui uma das condições principais de privação de capacidade do indivíduo, e, portanto, uma das causas primais da pobreza.

Portanto, a análise do alcance do PAE enquanto experiência de renda mínima parte da premissa que o fornecimento do benefício pecuniário é por si um promotor do desenvolvimento como liberdade e um mitigador das vulnerabilidades.

É a penetração do PAE nas populações mais vulneráveis em termos de capacidades que buscamos vislumbrar. De modo geral o PAE manteve uma proporção simétrica de alcance quando se compara os beneficiados nas populações brancas e não brancas.

Com efeito, nas 5 DIMENSÕES analisadas tivemos uma vantagem de acesso ao AE pelas populações não brancas, no entanto, essa vantagem da população não branca no recebimento do AE sempre foi simétrica com relação desvantagem que essa população tinha com relação a população branca, referente a cada indicador analisado.

Por exemplo, o indicador de Escolaridade, demonstrado na Tabela 5, registra um maior número de não brancos com ensino fundamental incompleto ou sem qualquer escolaridade, sendo 11,6% maior que a população branca. Já na Tabela 4, o acesso ao AE a partir desse indicador de vulnerabilidade - ensino fundamental incompleto ou sem qualquer escolaridade - foi de 11,7% maior pela população não branca.

Apesar de ser bem-sucedido ao traduzir de maneira proporcional as assimetrias sociais de cor/raça em um maior acesso ao AE pela população não branca, o programa demonstrou ter uma grande lacuna de alcance para as populações vulneráveis quando olhamos pela lente dos indicadores.

Na Tabela 11 passamos a compilar os percentuais de alcance do PAE nas populações vulneráveis e não vulneráveis, considerando os indicadores de cada dimensão analisada. Essa tabulação é fundamental para a obtenção de uma visão panorâmica do percentual de alcance do PAE na população mais vulnerável em cada dimensão.

Através da Tabela 11 é possível ver qual dimensão foi priorizada para fins de concessão do benefício emergencial.

Tabela 11: Percentual de pessoas que estavam ou não excluídos do acesso a saúde, da educação, da privação econômica e acesso a itens básicos versus e receberam o Auxílio-emergencial - novembro 2020

Cor/Raça	Acesso saúde		Acesso à educação		Privação econômica		Mercado de trabalho		Itens básico	
	Excluído	Não excluído	Excluído	Não excluído	Excluído	Não excluído	Excluído	Não excluído	Excluído	Não excluído
Branca	32.73%	41.68%	58.32%	32.73%	58,40%	41,60%	55,55%	44,45%	66,67%	33,33%
Não Branca	47.02%	57.13%	42.87%	47.02%	51,35%	48,65%	38,84%	61,16%	46,48%	53,52%
Total	41.08%	50.85%	49.15%	41.08%	54,32%	45,68%	45,18%	54,82%	54,62%	45,38%

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

A média do alcance do PAE, com relação as populações excluídas de todas as Dimensões, é de 48,87%, o que significa dizer que a média geral de exclusão de acesso ao benefício por pessoas vulneráveis foi de 61,13% quando avaliamos o alcance do programa a partir dos critérios do desenvolvimento como liberdade.

As dimensões de análise, como explicadas no capítulo metodológico, especialmente no Quadro 1, foram formuladas a partir da teoria seniana de desenvolvimento como liberdade e partem do pressuposto da promoção das capacidades individuais para materialização das liberdades. Cada dimensão visou contemplar um aspecto da potencialização da capacidade do indivíduo. Um indivíduo ser considerado excluído, portanto, vulnerável em determinada dimensão, significa dizer que este indivíduo está privado daquele tipo de direito básica, a exemplo, acesso a saúde, ou acesso a moradia própria.

No entanto as dimensões, quando analisadas a partir da Tabela 11, comungam uma condição: todas as dimensões tiveram um percentual de exclusão de acesso ao PAE de no mínimo 45% no que diz respeito às populações vulneráveis.

Deixar 45% da população vulnerável excluída de um benefício pecuniário emergencial é por si só uma falha grave de execução do programa.

Importa dizer que o programa teve critérios de eleição dos beneficiários que priorizaram requisitos econômicos e laborais, como renda e situação de desemprego, e mesmo nestas dimensões, teve-se um percentual elevado de vulneráveis não inclusos no PAE.

Lembramos dos critérios para concessão do benefício:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

[...]

II - **não tenha emprego formal ativo;**

[...]

IV - **cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; Grifos nossos.** (BRASIL, 2020)

Tais critério explicam o fato de a Tabela 11 registrar que o PAE não foi bem-sucedido em termos de alcance de populações vulneráveis a partir do conceito de desenvolvimento como liberdade e não apenas a partir do critério renda.

A seguir, correlacionamos a exclusão (ou não) de cada indivíduos nas cinco dimensões analisada do desenvolvimento como liberdade versus ter tido acesso ao auxílio emergencial (ou

não). O coeficiente de correlação indica o grau de associação entre cada dimensão e o acesso ao PAE, podendo variar de -1 a 1, em que, quanto mais próximo de 0 mais fraca é a associação.

Tabela 12: Índice de acesso ou exclusão do PAE em cada dimensão.

Variáveis	Acesso saúde (1 não excluído, 0 caso contrário)	Acesso à educação (1 não excluído, 0 caso contrário)	Privação econômica (1 não excluído, 0 caso contrário)	Mercado de trabalho (1 não excluído, 0 caso contrário)	Itens básico (1 não excluído, 0 caso contrário)
Auxílio emergencial (1 se recebeu, 0 caso contrário)	-0,09	-0,19	0,007	-0,11	0,0015

Fonte: PNAD COVID-19 (IBGE, 2020).

Observa-se que em todas as dimensões foi fraca a associação existente entre estar excluído da dimensão e receber o auxílio emergencial, ratificando os resultados anteriores que demonstraram a exclusão de uma parte expressiva dos vulneráveis (em termos de expansão das liberdades – Tabela 11) do auxílio emergencial.

Portanto, houve a inclusão dos mais vulneráveis no Programa, entretanto, uma parcela importante ficou fora dos benefícios do PAE, não podendo se afirmar, assim, que o Programa alcançou efetivamente os que mais necessitavam quando considerado o desenvolvimento como expansão das liberdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta pesquisa consistiu em analisar o alcance do PAE enquanto programa de renda mínima, para fins de averiguar se o PAE realmente atingiu ou não as populações mais excluídas em termos de desenvolvimento como liberdade: privação de renda e de capacidades.

Entrando diretamente no mérito, os dados compilados da PNAD COVID-19 revelaram primeiramente a existência de uma grande assimetria entre as populações brancas e não brancas no Brasil, confirmando que o país ainda no século XXI mantém condições de maior vulnerabilização social da população de cor/raça preta, parda e indígena.

Essas vulnerabilidades ficam escancaradas em indicadores como o da educação, onde a população não branca apresentou desvantagem de 11.6% para com população branca no quesito “possuir ensino fundamental completo ou mais”, conforme visualizamos na Tabela 4, compilada no Capítulo 4.

As desvantagens se reproduzem também no campo do trabalho, onde a população não branca possui um índice de emprego formal (carteira assinada) inferior em 8,5% quando comparada com o índice da população branca, conforme demonstrado na Tabela 5, compilada no Capítulo 4.

Lembramos que a privação de capacidades, dentre elas, as capacidades relacionadas a esfera profissional e educacional, geram um tolhimento da liberdade na sua forma de instrumento (meio) como também da liberdade enquanto um fim.

O papel da renda nesse cenário seria instrumental, de potencializar o indivíduo tolhido de capacidades a poder exercer escolhas na sua vida social, podendo superar barreiras impostas pela privação das capacidades.

Partindo da subsunção dessa premissa teórica do desenvolvimento como liberdade para com os resultados do alcance do PAE, podemos verificar que quando o programa é analisado sob a ótica de um mitigador da assimetria social de cor/raça, entre brancos e não brancos, ele foi sim um programa social bem-sucedido.

Tal afirmação se baseia na seguinte análise dedutiva: o alcance do Programa de Auxílio-Emergencial entre as populações brancas e não brancas foi inversamente proporcional as assimetrias sociais da questão racial.

Explicamos.

Na DIMENSÃO ACESSO AO TRABALHO, ficou claro que a população não branca tem um índice inferior de pessoas com trabalho formal (carteira assinada), tendo uma

desvantagem de 8,5% para com a população branca. Tal desvantagem se repete quando analisamos o acesso ao trabalho, com a população não branca tendo um indicador 5,5% superior a população branca com relação a falta de vagas de trabalho na sua localidade, revelando o papel da segregação geográfica no acesso ao trabalho.

Quando analisado o alcance do PAE na população não branca, vemos indicadores superiores de acesso ao benefício quando comparada com a população branca, a exemplo do demonstrado na Tabela 7, onde a população não branca obteve vantagem de acesso ao benefício em todos os indicadores analisados, sendo o alcance 12,7% na população privada de carteira de trabalho, 16,65% na população sem trabalho, e 18,7% com relação a falta de oportunidade de trabalho na localidade.

Tais vantagens de acesso pela população não branca se repetem nas outras dimensões analisadas, com diferentes proporções, mas mantendo uma superioridade de acesso ao benefício pela população não branca.

Assim, é possível concluir que o PAE enquanto renda básica teve um alcance relativamente bem-sucedido no que diz respeito a mitigação das assimetrias de cor/raça, sendo, portanto, um promotor do desenvolvimento como liberdade quando possibilita através de uma renda básica aos indivíduos segregados por sua cor/raça a oportunidade de promover um leque maior de escolhas na sua vida social, podendo superar barreiras impostas pela privação das capacidades construídas ao longo da história.

Para finalizar a análise dos resultados dos dados da PNAD COVID-19, vamos debater os resultados do alcance do PAE com relação as populações vulneráveis sem a classificação por cor/raça.

Quando olhamos o alcance geral do PAE nas populações vulneráveis, sem olhar sob o prisma da assimetria de cor/raça, focando diretamente na vulnerabilidade com relação ao indicador analisado em cada dimensão, por exemplo: indivíduos sem ensino fundamental completo, ou indivíduos sem moradia própria, observamos que o PAE deixou uma grande margem de pessoas vulneráveis excluídas.

A média do alcance do PAE, com relação as populações excluídas de todas as dimensões, foi de 48,87%, o que significa dizer que a média geral de exclusão de acesso ao benefício por pessoas vulneráveis (considerando as cinco dimensões analisadas) foi de 61,13%. Com efeito, todas as dimensões tiveram um percentual de exclusão de acesso ao PAE de no mínimo 45% (Tabela 12) no que diz respeito às populações vulneráveis. Além disso, é muita fraca a correlação entre ser vulnerável (em termos de desenvolvimento como liberdade) e estar incluído no PAE.

Como asseverado no Capítulo 4, o fato de o programa deixar de alcançar 45% ou mais da população vulnerável é por si só uma falha grave de execução do programa.

Tal falha no alcance é explicável pelo critério de eleição dos beneficiários, tendo a Lei nº 13.982/2020 trazido requisitos de esfera exclusivamente econômica e laboral.

Tal problema de formulação do programa social resultou na exclusão de milhares de brasileiros, que se viram tolhidos de um benefício financeiro pelo fato de o Poder Público, formulado do PAE, adotar um pensamento que relega a pobreza e a vulnerabilidade social, ou seja o subdesenvolvimento humano, a exclusivamente ao fator renda.

Quando subsumimos esses resultados estatísticos da PAE aos conceitos de desenvolvimento como liberdade, é possível concluir que na elaboração de políticas públicas e programas sociais o Poder Público deve ampliar o entendimento acerca do que é desenvolvimento.

Mesmo se for uma política social economicamente orientada, ou se estiver desenhando uma política econômica com o objetivo de desenvolvimento social, é necessário a adoção de um paradigma de desenvolvimento para além do critério renda.

Se a renda for um meio e não o fim do programa, ela consistirá em instrumento de promoção de capacidade e por tanto um fator de mitigação das vulnerabilidades sociais.

Se o aumento de renda for o objetivo final do programa, não haverá superação de vulnerabilidade, mas apenas a criação de um estado paliativo, pois como Sen assevera, a pobreza e sua causa não estão restritas somente a renda.

Adotar um paradigma de desenvolvimento que supere o critério econômico significará obrigatoriamente que o programa ou a política adotará requisitos de acesso e objetivos de alcance mais democráticos e includentes.

O Programa de Auxílio-Emergencial foi de fato uma ação sem precedentes em termos de alcance, no entanto o alto índice de benefícios concedidos não necessariamente se traduziu no acesso as populações verdadeiramente mais vulneráveis em termos de desenvolvimento como expansão das liberdades.

Finalizamos a análise do PAE concluindo que o programa serviu sim como uma *proxy* de programa de renda básica, na qual foi possível mensurar que o alcance do programa foi bem-sucedido em alguns aspectos do desenvolvimento como liberdade, a exemplo da mitigação de assimetrias de cor/raça, ao mesmo tempo em que foi insuficiente no aspecto mais amplo do que se entende por vulnerabilidade social.

Este trabalho não pretende ser um parecer definitivo sob o PAE, mas sim uma introdução as potencialidades que as pesquisas do desenvolvimento como liberdade podem proporcionar na elaboração de programas sociais e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. Porto Alegre: Penso, 4ª ed. 2012.

AMARO, Rogério Roque. **Desenvolvimento ou pós-desenvolvimento?** Des-envolvimento e... Noflay!. Cadernos de Estudos Africanos, n. 34, p. 75-111, 2017.

BARROS, Alexandre. **Desemprego sobe para 12,2% e atinge 12,9 milhões de pessoas no 1º trimestre – PNAD Continua**. Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27535-desemprego-sobe-para-12-2-e-atinge-12-9-milhoes-de-pessoas-no-1-trimestre>. Acesso em: 12 de nov. 2021.

BOISIER, Sergio. **DESARROLLO (LOCAL): ¿ DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?** in Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.) Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.
BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. **Há uma Nova Economia do Desenvolvimento?** Revista de Economia, v. 34, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **O projeto de pesquisa e os procedimentos metodológicos para coleta e análise dos dados na pesquisa social e qualitativa**. Revista Humanidades em Perspectivas, v. 1, n. 1, 2019.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **AUXÍLIO-EMERGENCIAL**. Disponível em: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 20 jul 2020.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Recomendações**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020>. Acesso em: 20 jul 2020.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.307, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.307%2C%20DE%2014,vista%20o%20disposto%20no%20art. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 10.954, DE 29 DE SETEMBRO DE 2004**. Programa de Resposta aos Desastres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.954.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020**. Auxílio Emergencial. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 14.020/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm. Acesso em: 20 jul 2020.

BRASIL. **LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. LOAS - LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm, acesso em 10 de abril de 2021. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARDOSO, Fernando Jorge. **O Desenvolvimento sem Norte nem Sul, Cadernos de Estudos Africanos** [online], 34 | 2017, posto online no dia 11 abril 2018, consultado o 19 abril 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cea/2270>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARVALHO, André Roncaglia de; ALMEIDA, Eloiza Regina Ferreira de; SOUZA, Luciana Rosa; GONÇALVES, Solange. **Medo de cair: a desigualdade de riqueza e os efeitos da Covid-19 - Especial Pandemia** – Revista Novos Estudos: CEBRAP – Publicado em 19 jun. 2020, Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/medo-de-cair-a-desigualdade-de-riqueza-e-os-efeitos-da-covid-19/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020, 144 p.

CERVI, Emerson Urizzi. **Métodos quantitativos nas ciências sociais: uma abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com qualitativistas**. In BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Pesquisa social reflexões teóricas e metodológicas / Jussara Ayres Bourguignon, organizadora . Ponta Grossa, PR: TODAPALAVRA, 2009.

CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo – São Paulo: Editora UNESP, 2004.
COSTA, Ecio de Farias; FREIRE, Marcelo Acioly dos Santos. **Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal**. Julho de 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343015955>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DE SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; SOARES, Sergei; PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Leticia. **IPAE - NOTA TÉCNICA Nº 60**. Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017. Março de 2020. Disponível em: <http://www.ipae.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DINIZ, F. **Crescimento e Desenvolvimento Económico**. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.
FONSECA, Ricardo Marcelo. Introdução teórica a história do direito. 1ª ed. (ano 2009), 3ª reimpressão, Curitiba: Juruá, 2012.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. 5ª ed, 1ª reimpressão, junho de 2016.
G1. **Casos de coronavírus no Brasil em 31 de março**. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/31/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-31-de-marco.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Comitê de estatísticas sociais**. 2019. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais>. Acesso em: 04 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **COMUNICADO**. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_PNAD_COVID19/Notas_Tecnicas/Comunicado_Encerramento_PNAD_COVID_19.pdf. Acesso em: 03 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 12 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica. n.41, Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 03 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos**. SIS - Síntese de Indicadores Sociais. Pública do 06 de novembro de 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 03 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID-19**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanalpnadcovid1?t=downloads&utm_source=COVID-19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19. Acesso em: 03 abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O que é? - Índice de Gini 2004**. Ano 1. Edição 4 - 1/11/2004 por Andréa Wolffenbüttel – disponível em https://www.iPAE.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 11 jan. 2022.

JANNUZZI, Paulo Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. – Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

KALLEBERG, A. L.; HEWISON, K. **Precarious Work and the Challenge for Asia**. American Behavioral Scientist. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.887.6787&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Welfare State e Desenvolvimento.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, no 1, 2011, p. 129-156.

KRAWECHUKA, Alana Kryszczum; STURZA, Janaína Machado. **O direito à saúde na órbita dos direitos humanos: revisitando as políticas públicas.** Anais do Seminário Internacional de Direito Humanos e Democracia, 2018, UNIJUÍ, Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/10718>. Acesso em: 11 jan. 2022.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras.** Texto para discussão nº 596. IPAE, 1998. Disponível em: http://repositorio.ipae.gov.br/bitstream/11058/2458/1/td_0596.pdf Acesso em: 1 dez. 2021.

MAINARDES, Jefferson. **Pesquisa etnográfica: elementos essenciais.** In BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Pesquisa social: reflexões teóricas e metodológicas / Jussara Ayres Bourguignon, organizadora. -- Ponta Grossa, PR: TODAPALAVRA, 2009.

MALUF, Renato S. **Hirschman e a dessacralização da epopeia do desenvolvimento por um desenvolvimentista.** Revista de Economia Política, vol. 35, n. 1 (138), p. 43-63, 2015. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus.** Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 07 set. 2021.

NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **IPAE - NOTA TÉCNICA Nº 67.** 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. Abril de 2020. Disponível em: <http://www.ipae.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 04 abr. 2021.

NEVES, José Luis. **Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades.** https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf. Acesso em: 17 dez. 2020.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Coronavirus disease (COVID-19) - Situation Report – 178.** Disponível em:

https://www.who.int/docs/defaultsource/coronaviruse/situation-reports/20200716-covid-19-sitrep-178.pdf?sfvrsn=28ee165b_2. Acesso em: 17 dez. 2020.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Coronavirus disease (COVID-19) - Situation Report – 178.** Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200716-covid-19-sitrep-178.pdf?sfvrsn=28ee165b_2.

Acesso em: 17 dez. 2020.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As Liberdades Humanas como bases do Desenvolvimento: uma Análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen.** Texto para discussão: 1794. IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas.** Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 1, 2009.

QUIVY, Raymond; CAMPANHOGT, Luc Van, **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** Lisboa: Guilherme Valente, 4 ed., 2005.

RAIHER, A. P. **Condição de pobreza e a vulnerabilidade da mulher brasileira.** Informe GEPEC, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 116–128, 2016. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/13531>. Acesso em: 5 dez. 2021.

SANCHES, Marina & CARVALHO, Laura. **A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente:** uma análise baseada em multiplicadores de despesas primárias do governo central no período 1997-2018. Department Of Economics, Fea-Usp - Working Paper Series Nº 2019-35 – 2020.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. **Desenvolvimento: um conceito multidimensional.** Desenvolvimento Regional em debate, v. 2, n. 1, jul. 2012.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi. **História do desenvolvimento: limites de um campo de pesquisa.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR - v. 10, n. 3 (número especial), p. 67-88, set/2014, Taubaté, SP, Brasil.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Development: Which way now?.** The economic journal, v. 93, n. 372, p. 745-762, 1983.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa.** 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32045742>. Acesso em: 9 abr. 2021.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Auxílio emergencial.** Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021.

SGARBIEIRO, Márcia.; BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Apontamentos acerca dos métodos de pesquisa nas ciências sociais.** Research methods in social sciences. Revista Emancipação, v. 11, n. 1, 2011, p. 9-19.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André; STIVALI, Matheus; SANTOS, Maria Paula dos. **Comunicados do IPAE 92:** Equidade fiscal no Brasil : impactos distributivos da tributação e do gasto social. 2011 – Disponível em http://repositorio.ipae.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

VIEIRA, Edson Trajano e SANTOS, Moacir José dos. **Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 8, n. 2, p. 344-369, Taubaté, SP: mai-ago/2012.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo.** Rio de Janeiro: CEBES, 2018. 64 p.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, v. 4, n. 8 (Jul./Dez. 2015).

ZULIAN, Aline; MARIN, Solange Regina; FEISTEL, Paulo Ricardo. Indivíduos, instituições e desenvolvimento econômico. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 10, n. 4, p. 61-69, Out/Dez 2014.