



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA
CAMPUS JOÃO PESSOA
DIRETORIA DE ENSINO SUPERIOR
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS
CURSO SUPERIOR DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO**

ANNELY FERREIRA DE MELO

**AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AUXÍLIO
EMERGENCIAL (PAE) SOB A PERSPECTIVA DO MODELO DE
FLUXOS MÚLTIPLOS**

**João Pessoa
2022**

ANNELY FERREIRA DE MELO

AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) SOB A PERSPECTIVA DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), curso Superior de Bacharelado em Administração, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Bacharel(a) em **ADMINISTRAÇÃO**.

Orientador(a): Dr^a Emmanuelle Arnaud Almeida

**JOÃO PESSOA
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Nilo Peçanha do IFPB, *campus* João Pessoa.

M528a Melo, Annelly Fereira de.

Agenda de políticas públicas : o programa de auxílio emergencial (PAE) sob a perspectiva do modelo de fluxos múltiplos / Annelly Fereira de Melo. – 2022.

52 f. : il.

TCC (Graduação – Bacharelado em Administração) – Instituto Federal de Educação da Paraíba / Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios, 2022.

Orientação : Prof^a D.ra Emmanuelle Arnaud Almeida.

1. Políticas públicas. 2. Pandemia. 3. Auxílio emergencial. 4. Modelo dos fluxos múltiplos. I. Título.

CDU 304.4(043)

Lucrecia Camilo de Lima
Bibliotecária – CRB 15/132



PARECER 25/2022 - CCSBA/UA5/UA/DDE/DG/JP/REITORIA/IFPB

Em 18 de fevereiro de 2022.

ANNELY FERREIRA DE MELO

Matrícula: 20171460087

**AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) SOB A
PERSPECTIVA DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado em **17 de fevereiro de 2022** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), curso Superior de Bacharelado em Administração, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Bacharel(a) em **ADMINISTRAÇÃO**.

Resultado: APROVADO

João Pessoa, 18 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

(assinaturas eletrônicas via SUAP)

Emmanuelle Arnaud Almeida (IFPB)

Orientador(a)

Patrícia Soares de Araújo Carvalho (IFPB)

Examinador(a) interno(a)

Robson Oliveira Lima (IFPB)

Examinador(a) interno(a)

Documento assinado eletronicamente por:

- **Patricia Soares de Araujo Carvalho**, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 21/02/2022 09:17:29.
- **Emmanuelle Arnaud Almeida**, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 21/02/2022 09:07:25.
- **Robson Oliveira Lima**, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 21/02/2022 08:44:39.
- **Ceres Grehs Beck**, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 18/02/2022 18:12:38.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 18/02/2022. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 265296

Código de Autenticação: c25e205651



NOSSA MISSÃO: Ofertar a educação profissional, tecnológica e humanística em todos os seus níveis e modalidades por meio do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, na perspectiva de contribuir na formação de cidadãos para atuarem no mundo do trabalho e na construção de uma sociedade inclusiva, justa, sustentável e democrática.

VALORES E PRINCÍPIOS: Ética, Desenvolvimento Humano, Inovação, Qualidade e Excelência, Transparência, Respeito, Compromisso Social e Ambiental.

*Porque sem eles eu não estaria aqui hoje,
à Deus, minha família e amigos eu dedico e
agradeço todo apoio. Esta vitória é nossa!*

AGRADECIMENTOS

À Deus, que em sua infinita misericórdia me guia pelos seus caminhos e quando chego ao topo da montanha, reconheço na paisagem o que ele queria me ensinar.

À minha família, que sempre me apoiou na minha jornada acadêmica e que nunca me desamparou diante das dificuldades que surgiram. Em especial, agradeço ao meu companheiro de vida Joseilson Medeiros, que nunca desacreditou de mim e foi um dos meus maiores incentivadores a conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos de graduação da turma 2017.1, que sempre estiveram comigo e mesmo distantes se fizeram presentes até aqui. Agradeço a Karolina Castro, Lívia Rodrigues, Thaisse Cavalcante e Manassés Alves, amigos estes que tenho grande apreço e levarei para a vida.

Agradeço também ao Instituto Federal da Paraíba - IFPB que por meio de uma educação pública e de qualidade, me ajudou a realizar o sonho de me formar em Administração, através das políticas de assistência estudantil que são fornecidas aos estudantes da instituição.

E por fim, aos professores que contribuíram para minha formação durante a graduação, em especial a minha orientadora Emanuelle Arnoud que sempre me incentivou e acreditou no meu potencial para realização deste trabalho.

“Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza.”

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

O cenário de incertezas que a Pandemia da COVID-19 trouxe para o mundo, fez vários países optarem por políticas públicas que trouxessem estímulo ao setor econômico e que pudessem subsidiar a população durante o isolamento social. No Brasil, a política pública adotada para amenizar os danos econômicos causados pelo isolamento social a população mais vulnerável, foi a implementação de Auxílio Emergencial. A pesquisa tem por objetivo analisar o processo de formação da agenda governamental do PAE – Programa de Auxílio Emergencial através do Modelo de Fluxos Múltiplos. O trabalho tem como questão norteadora como ocorreu este processo, analisando os problemas, soluções e a criação do PAE dentro do contexto de pandemia da COVID-19 enfrentado no Brasil no ano de 2020. A metodologia utilizada para alcançar os resultados foi as pesquisas bibliográficas e do campo exploratório. Foram analisados dados fornecidos pelo Governo Brasileiro e veiculação de notícias e artigos sobre o programa de Auxílio Emergencial criado durante a pandemia da COVID-19 no ano de 2020. Como resultado, foi mostrado dados sobre o perfil dos beneficiários do programa. Podemos dizer que o programa trouxe à tona um cenário socioeconômico da população, uma vez que os beneficiários que foram contemplados, deveriam estar inseridos dentro de um parâmetro de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Pandemia, Auxílio Emergencial.

ABSTRACT

The scenario of uncertainties that the COVID-19 Pandemic brought to the world, made several countries opt for public policies that would bring stimulus to the economic sector and that could subsidize the population during social isolation. In Brazil, the public policy adopted to mitigate the economic damage caused by social isolation to the most vulnerable population was the implementation of Emergency Aid. The research aims to analyze the process of formation of the governmental agenda of the PAE – Emergency Aid Program through the Multiple Flows Model. The work has as a guiding question how this process took place, analyzing the problems, solutions and the creation of the PAE within the context of the COVID-19 pandemic faced in Brazil in the year 2020. The methodology used to achieve the results was bibliographic and of the exploratory field. Data provided by the Brazilian Government and broadcasting of news and articles about the Emergency Aid program created during the COVID-19 pandemic in 2020 were analyzed. As a result, data on the profile of the program's beneficiaries were shown. We can say that the program brought to light a socioeconomic scenario of the population, since the beneficiaries that were contemplated should be inserted within a parameter of social vulnerability.

Keywords: Public Policies, Pandemic, Emergency Aid.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O problema público	18
Figura 2 - Esquema da formação da Agenda Governamental	20
Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas	23
Figura 4 - Os três eixos temáticos da pesquisa sobre agenda.....	27
Figura 5 - O modelo de Kingdon	28
Figura 6 - Os princípios de políticas públicas transparentes	30
Figura 7 - Processo de formulação da investigação científica	33
Figura 8 - O Modelo de Fluxos Múltiplos na agenda.....	38
Figura 9 - Cronograma de execução do Programa de Auxílio Emergencial.....	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Direitos Sociais da Constituição Brasileira de 1988 e legislação infraconstitucional.....	16
Quadro 2 - Características para despertar um público mais amplo.....	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Perfil de beneficiários do Auxílio Emergencial por sexo e idade - Brasil .	43
Gráfico 2 - Perfil de beneficiárias do Auxílio Emergencial por sexo para cada público – Brasil	43
Gráfico 3 - Perfil etário dos contemplados pelo Auxílio Emergencial – Brasil	44
Gráfico 4 - Percentual dos beneficiários por região no grupo do Cadastro Único	45
Gráfico 5 - Percentual dos beneficiários por região no grupo do Bolsa Família	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE:	Auxílio Emergencial
CAD:	Cadastro
COVID-19:	Corona Vírus Disease
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
EXTRACAD:	Extra Cadastro
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
IFPB:	Instituto Federal da Paraíba
INSS:	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MC:	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MEI:	Micro Empreendedor Individual
PAE:	Programa de Auxílio Emergencial
PBF:	Programa Bolsa Família
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Delimitação do tema e formulação do problema de pesquisa.....	14
1.2	Objetivos	15
1.3	Justificativa.....	15
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1	Entendendo o contexto de Políticas Públicas	16
2.2	O Problema Público	17
2.3	Demandas em Políticas Públicas.....	19
2.4	Conceito de Políticas Públicas	21
2.4.1	O ciclo de políticas públicas	22
2.5	Entendendo a etapa de formação da Agenda e o Modelo dos Fluxos Múltiplos.....	26
2.6	A importância da Transparência em Políticas Públicas.....	29
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	33
3.1	Caracterização do estudo	34
3.2	Universo, amostra e amostragem	35
3.3	Instrumento de coleta de dados	35
3.4	Análise de dados.....	35
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	36
4.1	As políticas públicas e a crise pandêmica.....	36
4.2	A dinâmica do modelo dos fluxos múltiplos em agenda: os três fluxos.....	37
4.3	Da agenda à implementação: análise do Programa de Auxílio Emergencial (PAE).....	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do tema e formulação do problema de pesquisa

Durante a história, a humanidade já presenciou várias crises no âmbito econômico e sanitário. A cólera, a varíola, a gripe espanhola são exemplos que trouxeram medo e um cenário de caos na humanidade e deixaram estragos por um longo tempo. Atualmente, o mundo vivencia umas das maiores pandemias do século: a COVID-19.

Além dos esforços para sanar a problemática sanitária, realizando estudos e identificando as possíveis alternativas para controle da pandemia, viu-se a necessidade de realizar planos de ação para minimizar, mesmo que de forma momentânea, os danos causados na economia pela pandemia, já que com as recomendações dadas pelas autoridades de saúde em praticar o distanciamento social, essa medida acabou trazendo impactos econômicos sobre as atividades, principalmente as relacionadas ao terceiro setor.

Diante deste cenário de incertezas, vários países a exemplo dos Estados Unidos e Reino Unido, optaram por políticas públicas que trouxessem estímulo ao setor econômico e que pudessem subsidiar a população durante o isolamento social. No Brasil, quando foram confirmados os primeiros casos da doença no País em meados de fevereiro de 2020, foram instituídas pelo Governo Federal medidas no âmbito econômico e dentre elas estava o PAE - Programa de Auxílio Emergencial. Durante esse período de pandemia, ficou evidente a importância de políticas públicas para a contenção do vírus e suas variantes, como também para a manutenção da economia no País.

A partir desta demanda evidenciada, em 2 de abril de 2020 foi publicada a Lei nº 13.982 que instituiu o Auxílio Emergencial para o enfrentamento econômico diante da pandemia da COVID-19. O programa, de caráter temporário, tem como característica a transferência de renda, mobilizando vários órgãos governamentais para torná-lo vigente.

Apesar da existência de políticas públicas de proteção social no País, foi necessária a inserção de uma nova agenda para abranger uma parcela maior da população que se encontrava mais vulnerável. A principal questão levantada nesta

pesquisa é como se deu o processo de formulação, através da articulação dos problemas e soluções para o surgimento do Programa de Auxílio Emergencial.

1.2 Objetivos

Objetivo Geral

- Compreender como se deu a inserção do tema do Auxílio Emergencial dentro da agenda governamental do Brasil no ano de 2020.

Objetivos Específicos

- Identificar os fatores que contribuíram para formulação da agenda;
- Analisar o processo de formação da agenda governamental, utilizando o Modelo dos Fluxos Múltiplos proposto por Kingdon (2003);
- Apresentar dados sobre a implementação da política pública em 2020.

1.3 Justificativa

Optou-se realizar o estudo por se tratar da principal política pública de caráter econômico realizada no País durante a pandemia. Ela se tornou importante para auxiliar a população que se encontrava em situação de vulnerabilidade em meio uma crise econômica e sanitária. O tema é de relevância e se torna necessário a compreensão de como se deu o processo de formulação e implementação dentro das políticas sociais do Brasil.

Além disso, existem poucos estudos relacionados a formação da agenda governamental do Programa de Auxílio Emergencial no âmbito das políticas públicas, e esse estudo busca trazer a luz do conhecimento deste tema.

As políticas públicas podem se tornar instrumentos para aplicar os direitos fundamentais. Mesmo que para sua efetivação haja ações do Executivo Nacional, os atores sociais devem se envolver dentro deste processo de construção e implementação.

A pesquisa ora apresentada busca contribuir para reflexão e debate sobre o PAE - Programa de Auxílio Emergencial sob a visão do Modelo Fluxos Múltiplos, tendo como recorte temporal o ano de 2020, com foco nos dados fornecidos pelo Governo Federal e os veículos de imprensa nacional.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Todo trabalho de caráter científico deve sempre buscar bases teóricas para analisar e discutir sua pesquisa. Assim, a fundamentação teórica neste, vem acrescentar os estudos referentes às políticas públicas, sua formação e aplicação dentro da sociedade.

2.1 Entendendo o contexto de Políticas Públicas

As políticas públicas possuem um papel social no Estado de grande importância, pois a partir delas são pautados os direitos fundamentais e sociais dos atores que nelas estão envolvidos. Elas nascem a partir de problemas, que podem estar ligados a questões sociais ou naturais, e servem como importantes instrumentos de garantia do bem-estar social.

Segundo Tude (2015, p. 11), em meados do século XVIII e XIX uma das funções do Estado era a manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada, porém com a evolução da democracia, esse papel sofreu significativas mudanças. Já no século XX esse papel do Estado também abrangia a questão social, atuando também com os problemas na sociedade e atendendo a demandas específicas. Esse interesse do Estado em assuntos públicos está descrito na Constituição Brasileira na forma de direitos, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Direitos Sociais da Constituição Brasileira de 1988 e legislação infraconstitucional

À seguridade social	Arts. 194 a 204 da Constituição Federal (CRFB/1988).
À saúde	Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 (Sistema único de Saúde)
À previdência social	Leis no 8 212/1990 e no 8 213/1990 (sobre custeio e benefícios previdenciários).
À assistência social	Lei nº 8742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e Lei nº 8 909 /1994 (Lei das Filantropias).
À educação	Arts. 205 a 214 da CRFB/ 1988; leis nº 9 394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e no 9424/1996 (Fundei).
À cultura	Arts. 215 e 216 da CRFB/1988 e Lei nº 8313/1991 (Lei de Incentivos Fiscais).
Ao desporto	Art. 217 da CRFB/1988 e Lei no 9 615/1998.

À ciência e tecnologia	Arts. 218 e 219 da CRFB/1988 e o conjunto de leis dos fundos setoriais.
À comunicação social	Art. 225 da CRFB/1988 e Lei no 9.605/1998.
Ao meio ambiente	Art. 225 da CRFB/1988 e Lei no 9.605/1998.
Ao transporte	Art. 6 da Constituição Federal (CRFB/1988). Emenda Constitucional nº 90.
À família, criança, adolescente e idoso	Arts. 226 a 230 da CRFB/1988 e leis nº 8 069 /1990 (Estatuto da Criança adolescente e idoso e do Adolescente) e nº 8 842/1994 (Política Nacional do Idoso).
À proteção à maternidade	Lei nº 8.213 de 1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social).

Fonte: Chripino, 2016, adaptado, 2022.

Ainda na Constituição Brasileira, no artº 6, parágrafo único traz que “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda”.

Para Medeiros (2018) é preciso considerar que uma política pública pode ser elaborada também por instituições privadas, desde que se refiram a “coisa pública”. Por isso, as políticas públicas vão além das políticas governamentais, se considerarmos que o governo não é a única instituição a promover políticas públicas e, nesse caso, o que define uma política pública é o “problema público”.

A ideia do setor privado servir também ao interesse público vem atrelado ao conceito de responsabilidade social adotado pelas empresas. Uma das suas características é trazer a democracia participativa e inserir outros atores nos processos públicos. Este trabalho em conjunto do setor público e privado é palco para discussões, pois levanta o questionamento de até que ponto essa parceria é benéfica para o Estado.

2.2 O Problema Público

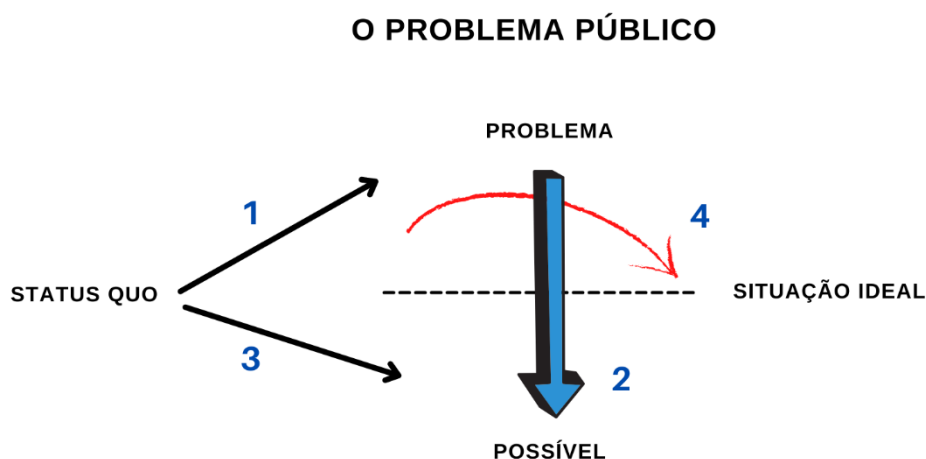
Partindo sobre o que é o problema público para o Estado, Secchi (2013, p.10) diz que “é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. O autor ainda traz que “um problema só se torna público quando

os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)”.

Sendo assim, as políticas públicas se originam a partir da tentativa de melhor atender as demandas provenientes de problemas sociais e podem ter ações conjuntas com vários agentes públicos. Como este tema é de carácter transversal, estando presentes em todos os setores e por encontrar-se num universo tão vasto, se torna uma pauta desafiadora aos gestores públicos, já que cada demanda deve ser atendida de forma particular para a atender a necessidade daquele problema.

Ao analisarmos as políticas públicas, teremos que tratar diretamente dos problemas públicos, “separando os fenômenos e analisando o todo”. Entende-se que o problema para se tornar relevante é necessário alcançar os objetivos propostos e para que isso aconteça, é preciso entender a situação para que ela seja inserida na agenda, mesmo não havendo naquele momento a possibilidade de sua aplicação. A figura 1 nos mostra como é possível entender as fases deste processo de debate sobre a questão do problema público.

Figura 1 - O problema público



Fonte: Agum *et.al* (2013), Adaptado (2021).

Conceituar o problema público é o grande desafio, pois ele irá depender da interpretação a ele atrelado. O problema só poderá ser considerado público quando os atores políticos o considerarem problema, levando em consideração que seja algo inadequado e público se ele será relevante à coletividade (SECCHI, 2013).

Antes de ser iniciada a formação da agenda, é importante analisar se o que será discutido pode ser considerado um problema público, pois as demandas poderão ser pontuais ou irrelevantes naquela ocasião. Além disso, deverá ser questionado se o problema poderá ser enfrentado, havendo soluções.

2.3 Demandas em Políticas Públicas

A demanda pode ser compreendida como uma manifestação de desejo ou até mesmo um pedido ou exigência. Nas políticas públicas, compreendem as reivindicações que os atores sociais fazem ao poder público a fim de minimizar ou sanar problemas sociais.

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, freqüentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político) (RUA, 1998, p.2).

As demandas provenientes dos *inputs*, podem chegar nas arenas políticas através da sociedade civil, classes políticas que nos representam e por isso atuam para atender as reivindicações da sociedade no qual eles representam (ALMEIDA, 2010). De acordo com a classificação de Rua (1998), podemos identificar três tipos de demanda: Novas, Recorrentes e Reprimidas.

Segundo a autora, as demandas novas "resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas" (RUA, 1998, p. 3). Podem ser entendidas como as que surgem diante novos acontecimentos e que entram em discussão política, podendo ser de qualquer natureza (educacional, sanitária, cultural, entre outras) e assim conseguem ter visibilidade enquanto problema.

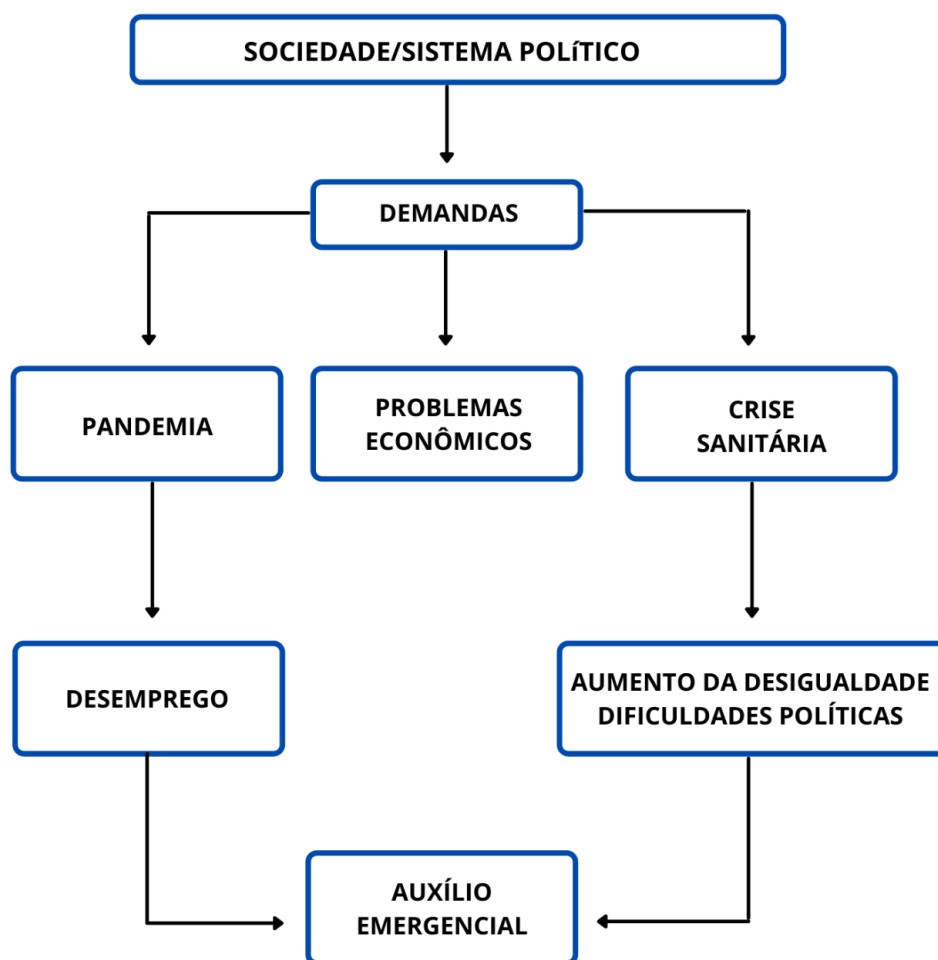
Já as demandas recorrentes "expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental" (RUA, 1998; p. 3). Este tipo de demanda está sempre em discussão na arena política, mesmo não sendo incluídas na agenda.

As demandas reprimidas "são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões, que serão discutidos adiante" (RUA, 1998, p. 3). Esse tipo de demanda não chegará a ser discutido no sistema político por serem barradas ou interrompidas dentro do processo de formação da arena política.

Para compreender este processo da evidenciação do tema, foi adotado o modelo criado por Rua (2012) de formação da agenda, onde a autora traz a discussão da formação da agenda governamental. Neste trabalho, foi adaptado para a formação da política pública para compreensão do tema desta pesquisa, conforme segue no esquema abaixo:

Figura 2 - Esquema da formação da Agenda Governamental

FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Neste processo de formação da agenda governamental é importante compreender em que momento o problema público se tornará importante e visível para ocupar espaço dentro de uma discussão governamental. Para isso, questões norteadoras poderão ser levantadas e assim começar a deliberação e execução dessa agenda. No caso da agenda para combate a pandemia, no âmbito econômico,

a demanda foi o surgimento das dificuldades financeiras que a sociedade enfrentava.

Segundo o Consórcio de Veículos de imprensa e o boletim Focus do Banco Central, os primeiros 6 meses de pandemia foram marcantes na crise econômica. Entre os meses de março a junho de 2020, houve uma redução de 1,6 milhão de empregos com carteira assinada no país e isso impactou significativamente, já que mais de 4% destes postos de trabalho deixaram de existir em um curto espaço de tempo.

2.4 Conceito de Políticas Públicas

Neste tópico da pesquisa, será mostrado os conceitos de políticas públicas. Estes conceitos são primordiais para compreensão do tema, já que às políticas advém de um processo de tentativa governamental de melhorar a vida da população e garantir determinados direitos.

De acordo com Agum *et. al* (2015, p. 14), a Política Pública enquanto área de conhecimento acadêmico, primeiramente ligada a uma subárea da Ciência Política e após como uma disciplina multidisciplinar, teve suas origens nos Estados Unidos da América - EUA (primeira metade do século XX). No sentido da expressão, podemos entender que Política Pública:

É um conjunto de palavras que equivale a um só vocábulo, cujo conjunto próprio e função gramatical permitem mais de um significado, cujo conceito (variado) será estabelecido a partir das construções mentais elaboradas por elementos mais simples nas áreas social e de pesquisa. CHRISPINO (2016, p. 17)

Segundo Secchi (2013, p.1) “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Para realização destes planos e metas, os dirigentes públicos selecionam suas prioridades em prol do bem estar da sociedade.

Já para Agum *et. al* (2015, p. 15) existe uma interpretação para a definição de políticas públicas que é criada por Thomas Dye (1984) que uma política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Em outras palavras, as Políticas Públicas são o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses. Tais interesses podem ser específicos – como a construção de uma estrada ou um sistema de captação das águas da chuva em determinada região – ou gerais – como demandas por segurança pública e melhores condições de saúde (SEBRAE 2008, p. 7).

Esta temática se torna complexa, pois o entendimento do que seria uma política pública parte da concepção do que são os problemas e as suas soluções. Para Agum *et. al* (2015, p.18) “é possível visualizar uma política em níveis e cada nível possui não só um grau de entendimento, mas um grau de reorganização constante das práticas”.

Se entendermos que o grau de complexidades e as inúmeras variáveis que se combinam, no espaço nucleador das políticas públicas, tornam extremamente difícil sua definição pelos canais da delimitação de seu campo de ação e delimitação de atributos, podemos optar pela construção do conceito possível estudando as partes que compõem a expressão: política e pública. CHRISPINO (2016, p. 17).

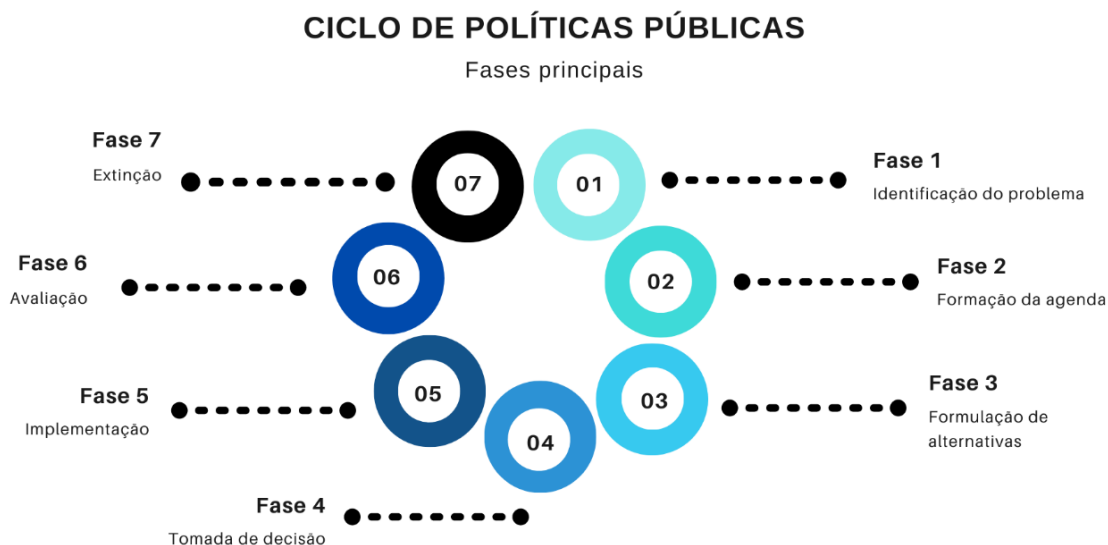
2.4.1 O ciclo de políticas públicas

Considerando a necessidade de organização das diversas fases que estão relacionadas à gestão de políticas públicas, autores como AGUM, RUA e SECCHI sintetizaram tais etapas em um modelo conhecido como ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas possui abordagens destacadas por vários autores que tratam do tema. Para Agum *et. al* (2015, p. 23), a proposta de entendimento da Política Pública organizada como um ciclo, chamada por Lindblon de Ciclo da Política Pública (Policy Cycle), se traduz na dinâmica do processo feita de maneira temporal. Vários foram os modelos criados para descrever este ciclo, mas para esta pesquisa foi adotado o modelo das 7 fases principais.

É importante compreender que o ciclo esquematizado (Figura 3) é passivo a mudanças. Ele serve como um referencial e deve ser visto como uma continuidade na elaboração e execução das decisões.

Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração do autor (2021).

A compreensão deste ciclo para os gestores é de fundamental importância, pois através dele os processos poderão ser melhor visualizados e assim auxiliar nas tomadas de decisões. Não havendo a compreensão destes processos, o fluxo da arena política poderá ser prejudicado, conforme a autora abaixo nos traz:

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. RUA (2012, p. 34).

O ciclo de políticas públicas vem como um instrumento de ajuda, pois através dele consegue-se organizar as ideias e traçar as melhores estratégias. A seguir, trataremos de cada fase deste ciclo.

a. Identificação do problema: Em políticas públicas, a identificação do problema é caracterizada a partir da identificação do problema público. Para Secchi (2013, p. 45) “um problema público pode aparecer subitamente”, e assim ter grandes proporções de forma espontânea ou pode persistir sem receber a atenção que deveria.

Secchi (2013) ainda traz que um problema poderá ser reflexo de uma situação existente anteriormente e cita como exemplo a comparação de malha viária entre municípios que investem neste serviço e os que não investem.

b. Formação de uma agenda: Esta é a fase inicial da agenda, onde é definida a problemática que será abordada. É neste momento que se busca elencar as prioridades para o governo ao longo da execução da política. Segundo Rua (2012, p. 35) ocorre quando “uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo”.

Para percepção do problema temos que admitir a existência de uma inconexão do status quo à situação tida como possível ideal. Podemos entender o problema público no caminho entre a realidade existente e o que se pretende dela. AGUM *et. al* (2015, p. 24).

Para Secchi (2013, p. 46), a agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário ou uma simples lista de assuntos que podem ser entendidos como importantes.

Este momento pode ser considerado estratégico, quando permeia o programa do governo, sendo desta forma considerada uma agenda formal. Nela serão inseridas questões que permeiam as constantes do enfrentamento público.

Entrar na agenda política não significa resolver o problema. A dificuldade de manter um problema reconhecido enquanto público é um exercício contínuo. Os autores mostram a tipologia das agendas e como elas são constituídas, mas não as apresentam como a salvação de uma questão. AGUM *et. al* (2015, p. 26).

Podemos citar também a agenda política que de acordo com Cobber e Elder (1983) a agenda política, que também pode ser chamada de agenda sistêmica, onde o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política entende como merecedor de intervenção pública (SECCHI, 2013).

c. Formação de alternativas e tomada de decisão: Nesta fase é onde as políticas serão formuladas, a partir do planejamento criado com base nos seus objetivos. Neste momento serão identificados os atores envolvidos no processo.

Ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão. RUA (2012, p. 35).

Para Agum *et. al* (2015, p. 26) “é onde procura-se e formula-se alternativas, estabelece o que será abordado ou contemplado dentro de um problema”. É nesta etapa também que a definição das alternativas se torna o instrumento de poder.

d. Tomada de decisão: Desde o início da formação da agenda até este momento, não havendo conflitos ideológicos e sendo consentida as sugestões, este momento poderá se tornar fluido. Para Rua (2012, p. 35) isso não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.

Ocorrendo uma situação contrária citada anteriormente, as discussões serão mais aprofundadas e o processo decisório “tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação” (RUA (2012, p. 35).

e. Implementação: Este é o momento, onde o planejamento torna-se realidade e buscando entender as a distinção entre o que foi formulado no início da agenda e o que está sendo executado.

A implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política RUA (2012, p. 36).

É nesta etapa que os maiores entraves em sua grande parte são os problemas administrativos e técnicos.

f. Avaliação: A avaliação é caracterizada como sendo o momento de analisar e mensurar os resultados das políticas públicas implementadas.

Conforme Rua (2012, p. 36) é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Aqui também é momento de relatar a sua efetividade e os atores envolvidos neste projeto, propondo melhorias na política atual e em futuras. Podemos considerar este momento um dos mais críticos, pois serão avaliados a sua

capacidade de resolução mensurados através de parâmetros criados para avaliação.

g. Extinção: E por fim, a extinção da política pública, que poderá ocorrer caso o problema que deu origem ao tema seja solucionado, ou pelo fato de se tornar inoperante. Além destas hipóteses, ele poderá ser extinto caso ela tenha perdido importância diante de outros problemas públicos que necessitam de agenda mais urgentes.

2.5 Entendendo a etapa de formação da Agenda e o Modelo dos Fluxos Múltiplos

A formação da Agenda Governamental é uma das etapas mais importantes dentro da construção das políticas públicas. Por isso, devemos nos perguntar sobre alguns pontos da problemática existente: porque nem todos os temas chegam à agenda governamental? Quais os motivos que levam os governantes a darem uma atenção maior a estes temas?

Para que a agenda seja formada, o tema deverá despertar a atenção de um número considerável de atores envolvidos. O problema que será tratado na agenda deverá atender características que podem afetar e despertar a atenção de um público mais amplo.

Segundo Calmon e Costa (2007), as características necessárias para se despertar um público mais amplo, conforme dispõe o Quadro 2.

Quadro 2 - Características para despertar um público mais amplo.

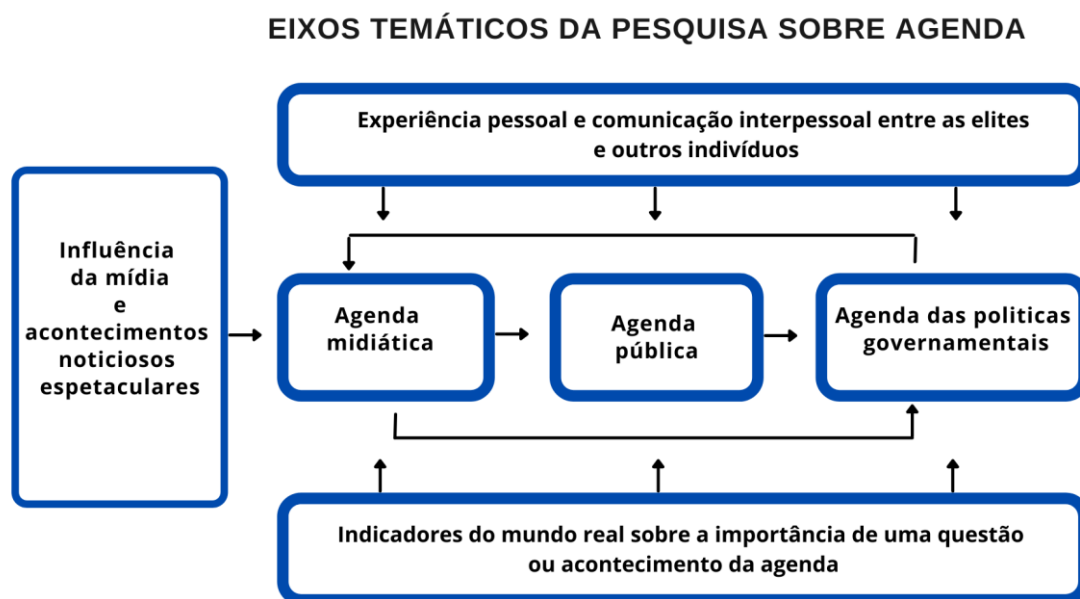
1. Grau de especificidade	Quanto mais abstrata for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla.
2. Escopo da importância	Quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público.
3. Relevância temporal	Quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência.
4. Grau de complexidade	Problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla.
5. Precedência categórica	Problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla.

Fonte: Calmon e Costa, 2007.

Para Capella (2018, p. 28) a agenda governamental é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal.

Já para Kingdon (2003, p. 03), *apud* Capella (2018, p. 29) a agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Na figura 4, segue os eixos temáticos da pesquisa sobre agenda.

Figura 4 - Os três eixos temáticos da pesquisa sobre agenda

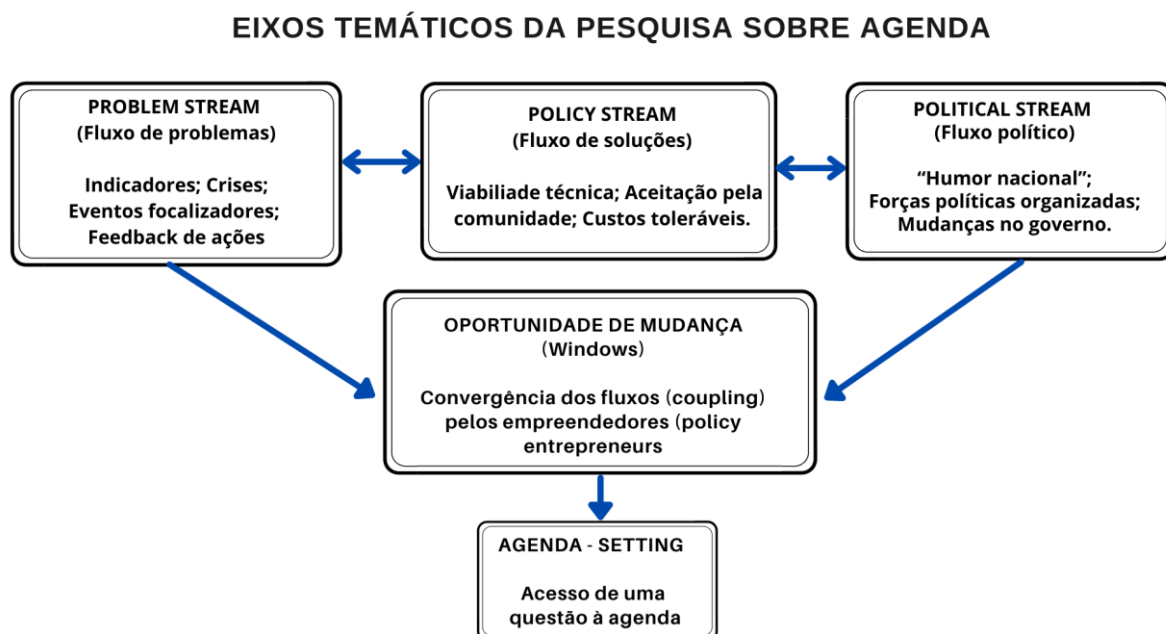


Fonte: Carelli, 2008.

Mais importante do que entender de onde surgem as questões para a formação da agenda, se faz necessário a compreensão do cenário político momentâneo, pois é ele que permitirá a transformação de uma demanda em agenda.

Para Agum *et al*, (2015, p. 34), a análise de Kingdon indica a importância da atuação de grupos de atores para a definição de uma agenda. Além disso, utilizar-se de modelos que auxiliem a formulação das intervenções que serão realizadas traz além de uma definição estratégica, um modelo padrão de atuação para aquele problema público. O modelo pode ser visualizado, conforme figura 5 a seguir:

Figura 5 - O modelo de Kingdon



Fonte: Capella, 2006.

Os autores que tratam desta temática como Kingdon (2003), sugerem que a tomada de decisão nas políticas públicas seja realizada através do encontro de correntes (problemas, propostas ou alternativas e a política). Esse processo de formação de agenda segue uma sequência que está caracterizada, conforme a figura 5.

Além disso, é importante entendermos os atores envolvidos dentro da problemática em questão, compreendendo as demandas por eles atribuídas. Para Secchi (2013), estes atores podem ser indivíduos ou instituições que serão influenciados no processo de formação e execução das políticas públicas governamentais e não governamentais. É importante a compreensão de que estes atores podem variar de acordo com as fases do ciclo, tendo a possibilidade de expansão ou afunilamento.

O modelo adotado por Kingdon (2003) traz questionamentos que permeiam a formação de uma agenda. Primeiramente, o motivo pelo qual alguns temas chegam à agenda e outros não são pautados. Por que temas são vistos como de maior relevância e outros não?

No Estado onde o sistema de governo adotado é o Presidencialismo, a influência do presidente é a de maior relevância, mas que deve acompanhar o

Executivo e Legislativo, mantendo a harmonia em suas decisões. No momento da definição da agenda, essa influência requer um destaque maior. Para Kingdon (2003, p. 23 - tradução) “Nenhum outro ator isolado no sistema político tem maior capacidade que o presidente de definir agendas em determinadas áreas políticas para todos os que lidam com essas políticas”. Apesar de sua influência, este ator envolvido no processo não terá autonomia para determinar a decisão final da política pública em questão.

Segundo Capella (2005, p.16) “as promessas feitas à coalizão de apoio, da mesma forma que os programas de governo, podem influenciar a agenda governamental, porém não asseguram que mudanças sejam promovidas”. Para Kingdon (2003) ainda dentro da perspectiva de atores, existem os grupos de interesse que também são peças importantes dentro da formação da agenda governamental, a exemplo dos grupos de interesse público e categorias profissionais.

Outro ator envolvido dentro do contexto da tomada de decisão é a mídia, que para alguns autores este instrumento de comunicação é um grande influenciador nas decisões, mas para Kingdon (2003) ela não representa de forma impactante e substancial sobre a formação da agenda governamental, pois ela apresenta apenas os resultados, não evidenciando o processo de formação da agenda. A mídia dentro deste ciclo tem a função de circular as ideias e trazer a atenção da sociedade para os fatos evidenciados. Além dela, existem outros atores que influenciam no contexto da tomada de decisão:

Os atores visíveis são aqueles que estão em maior evidência na mídia e os invisíveis são os que fazem parte dos burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, dentre outros (RUA, 2012, p. 66).

2.6 A importância da Transparência em Políticas Públicas

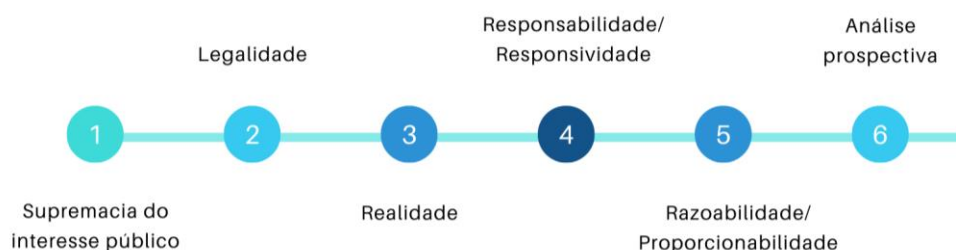
A sociedade vem buscando, principalmente nas últimas décadas com o avanço tecnológico e legitimidade da transparência pública, acesso aos atos efetivados pelo governo. Essa busca por informações acaba tornando a sociedade mais participativa dentro do sistema político e provocando a conscientização no que tange a participação governamental nos assuntos de interesse público.

Para Chrispino (2016, p. 116), no conjunto de princípios de políticas públicas transparentes, o que se busca é uma invocação do controle. Chrispino (2016, p. 108) ainda traz que a construção de políticas públicas transparentes a partir de princípios explícitos auxilia um grupo maior e mais diferenciado da sociedade a melhor entendê-las e, por conseguinte, melhor avaliar sua eficácia, eficiência, efetividade e impactos sociais.

A sociedade por meio deste acompanhamento, poderá visualizar a utilização de recursos financeiros na gestão pública, por exemplo, e assim identificar fraudes que poderão impactar diretamente no crescimento do Estado, e que irão denegrir a legitimidade da gestão pública.

Além disso, conforme Chrispino (2016, p. 108) a construção de políticas públicas transparentes a partir de princípios explícitos auxilia um grupo maior e mais diferenciado da sociedade a melhor entendê-las e, por conseguinte, melhor avaliar sua eficácia, eficiência, efetividade e impactos sociais. Estes princípios se estabelecem conforme figura 6 a seguir:

Figura 6 - Os princípios de políticas públicas transparentes



Fonte: Chrispino (2016), adaptado (2022).

A “Administração Pública segue, dentre outros princípios, o da legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Eles indicam que o poder público se responsabilizará pelos seus atos.

1º - Supremacia do interesse público: As políticas públicas devem atender o interesse público e serem transparentes, atendendo o interesse público e obedecendo tal princípio. Para Chrispino (2016, p. 109) entende-se como interesse

público aquilo que, ao se concretizar, atenderá a necessidade/direito de toda a coletividade.

Dependendo da política pública que for adotada, ela poderá atender públicos específicos, mas sendo ela tratada como interesse público, não haverá ruptura conceitual e nem de interesse, desde que fique claro o bem estar coletivo. Ao realizar o planejamento de políticas públicas, não se pode esquecer o princípio do interesse público, a finalidade e a impessoalidade.

2° - Legalidade: É um dos princípios administrativos e constitucionais previsto no artigo 37 e artigo 5° onde diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei”, embasando-se no Estado democrático de direito que torna arbitrário o poder do Estado.

Para Chrispino (2016, p. 110) se é dado ao cidadão o direito à liberdade, restringindo-a apenas naquilo que está limitado por lei, ao Estado, ao contrário, só é permitido realizar aquilo que está expresso na lei. O Estado está submetido à lei e só pode agir conforme ela. Sobre isso, entende-se que a legalidade é garantida a nenhuma regra ou obrigação pautada em lei, podendo restringir abusos que poderão ocorrer pelos governantes e garantir a vontade da sociedade.

3° - Realidade: As políticas públicas ao serem formuladas deverão buscar objetivos que possam ser realizados e evitar decisões que não poderão ser executadas. Além disso, dar condições de efetividade para chegadas dos resultados para a sociedade.

Se a política é o território do devaneio e do sonho, a administração tem o duro limite da realidade concreta e palpável. Do político, espera-se que produza símbolos capazes de unir os diferentes; do administrador, esperam-se resultados que permitam transformar os sonhos em realidade possível. (CHRISPINO, 2016, p. 111).

Quando a realidade é aplicada às políticas públicas transparentes, apresente três componentes que auxiliam a análise e entendimento: concepção (que traduz os objetivos, justificativa e a integração entre os recursos), a estruturação (que delineiam os mecanismos) e a divulgação (que são utilizados para difundir as atividades que são executadas) (CHRISPINO, 2016).

4° - Responsabilidade/Responsividade: A responsabilidade é a obrigação de responder pelas ações próprias e como dever jurídico resultante da violação de determinado direito, através da prática de um ato contrário ao ordenado jurídico

(CHRISPINO, 2016 p.112). A responsabilidade é uma ação e deve possuir a obrigação, levando em consideração a sociedade e seu futuro.

5° - Razoabilidade/Proporcionalidade: Este princípio é resultado da legalidade, que considera e busca o mesmo ponto em comum, uma vez que a razoabilidade tenha uma maior relação com os atos normativos.

As políticas públicas transparentes deverão obedecer a preceitos que atentem para o princípio do razoável ao decidir, não podendo incorrer em equívocos comuns que se defendem na falsa figura da discricionariedade: a inoportunidade de fazer, a inconveniência do que foi feito e o desequilíbrio do caminho escolhido. (CHRISPINO, 2016 p.115).

Sendo assim, a razoabilidade e proporcionalidade carregam proporções distintas, porém a proporcionalidade carrega a noção da razoabilidade, tendo estas uma relação confusa e que não poderá ser dissociada.

6° - Análise prospectiva: Esta análise pode ser entendida como uma reflexão da coletividade, visando as mudanças locais e globais, que pode possibilitar a construção do conhecimento e identificando ações que poderão ser feitas no presente e futuro. Esta iniciativa busca alcançar os objetivos propostos visando possíveis cenários de transformação e que irão afetar nas decisões futuras.

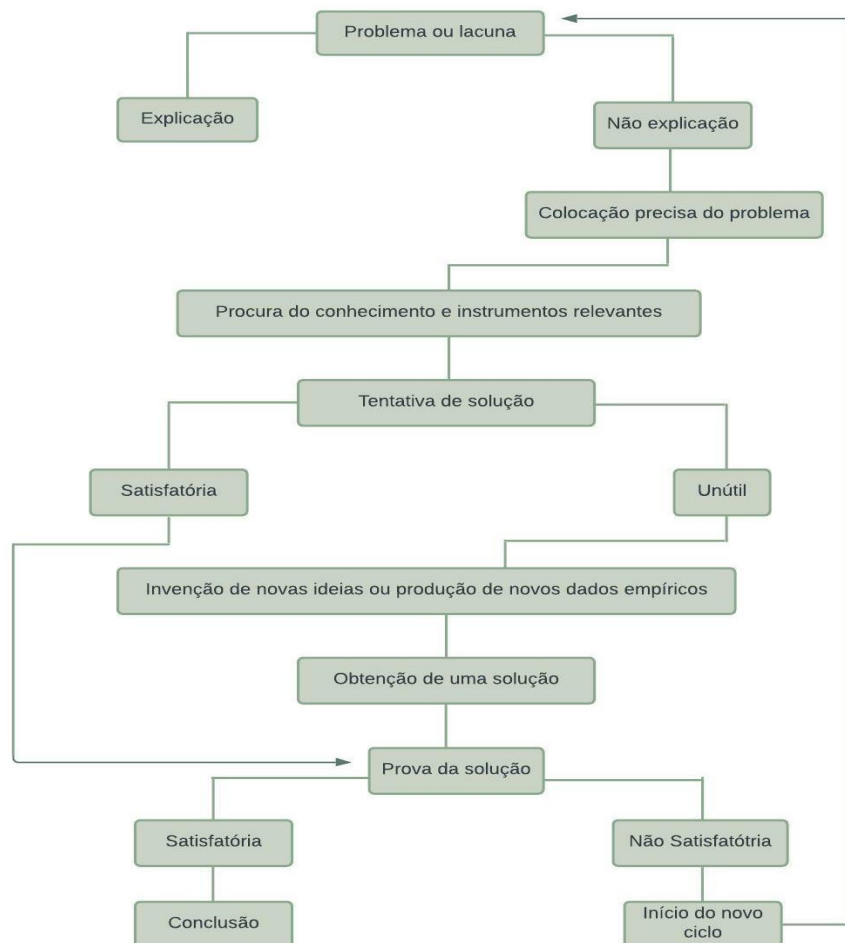
Para Chrispino (2016, p. 116) a preocupação com a inclusão do controle prospectivo no universo dos princípios de políticas públicas transparentes tem por base dois motivos principais: a participação social e o controle prospectivo oferecem a possibilidade de diminuir os riscos resultantes de decisões de governos. Apesar dessa preocupação na tomada de decisões, a análise prospectiva não tem como finalidade prever o futuro, mas preocupa-se em analisar os possíveis cenários e preparar-se para o enfrentamento deles.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A ciência pode ser entendida como um procedimento metódico, que tem como objetivo conhecer, interpretar e intervir na realidade, tendo como critério a formulação de problemas que sustentam regras e ações adequadas à constituição do conhecimento.

Para Lakatos (2017, p. 91) “as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos, mas nem todos os ramos de estudo que empregam esses métodos são ciências”. Os métodos científicos não são exclusivos da ciência, porém não há ciência sem o método. Com relação ao método, segundo Cervo e Bervian (2002), ele possibilita a definição de objetivos e a busca de informações sobre assuntos específicos, com o intuito de explorar situações, desenvolvendo novas ideias. Podemos entender que o método é uma teoria da investigação e que segundo Bunge (1980) para alcançá-lo, é necessário cumprir as seguintes etapas:

Figura 7 - Processo de formulação da investigação científica



Fonte: Bunge, 1980.

Dentro das classificações de método será utilizado na pesquisa o método descritivo, que tem como objetivo “[...] a descrição das características de determinada população ou fenômeno e o estabelecimento de relações entre variáveis.” (GIL, 1999, p. 44).

A metodologia utilizada para realização da pesquisa serão as pesquisas bibliográficas e do campo exploratório. Foram analisados dados fornecidos pelo Governo Brasileiro, veiculação de notícias e artigos sobre o programa de Auxílio Emergencial criado durante a pandemia da COVID-19 no ano de 2020.

3.1 Caracterização do estudo

A caracterização e classificação da pesquisa serve para indicar o percurso que o pesquisador irá realizar durante seu estudo, e possibilita que outros estudiosos e pessoas que se interessem pela temática comprovem os resultados apresentados, podendo haver a disseminação da pesquisa em outras áreas que elas possam se relacionar. Desta forma, esta pesquisa possui natureza qualitativa, aplicada, exploratória e documental, tendo em vista que busca gerar conhecimento acerca da eficiência das políticas públicas aplicadas no Brasil, em específico a do Auxílio Emergencial criado durante a pandemia da COVID-19 que se instalou no País em 2020. Entretanto, para tal, foi necessária uma pesquisa bibliográfica sobre o tema em artigos publicados no domínio público.

A pesquisa é aplicada porque o objetivo é "gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais" (PRODANOV; FREITAS. 2013, p.51). É exploratória porque "se encontra na fase preliminar e tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar" (PRODANOV; FREITAS. 2013, p.51) e é documental, pois, "baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa" (PRODANOV; FREITAS. 2013, p.55).

Segundo Triviños (1987, p. 137), “a pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve em interação dinâmica, retroalimentando-se, reformulando-se constantemente”. Relativamente à abordagem é importante destacar o caráter qualitativo deste trabalho visto que, considera que

há um dinamismo existente entre o mundo real e o sujeito objeto deste estudo que não permite quantificá-lo matematicamente de forma precisa.

3.2 Universo, amostra e amostragem

No processo de construção da pesquisa não houve entrevista e aplicação de questionário e que dentro dos padrões éticos não teve participação de seres humanos. Apenas acervos documentais e informações de domínio público foram utilizados para a obtenção dos resultados.

A pesquisa é de amostragem probabilística, onde segundo Appolinário (2012, p. 131) “a amostra é selecionada de maneira que a escolha de um membro da população não afete a probabilidade de seleção de qualquer outro membro”.

3.3 Instrumento de coleta de dados

Os dados coletados para esta pesquisa compreenderam estudos realizados de forma sistemática no período de março a dezembro de 2020, pois o recorte da pesquisa tem como base o primeiro ano da pandemia. Foram realizadas pesquisas em base de dados científicos, sites de domínio público do Governo Federal, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, relatórios divulgados pelo Ministério da Cidadania através da página “De olho na Cidadania”, além de reportagens jornalísticas que identificam atualidades sobre o tema em questão.

3.4 Análise de dados

O campo de investigação desta pesquisa é o processo de construção da agenda do Programa de Auxílio Emergencial (PAE), utilizando o modelo de Fluxos Múltiplos desenvolvido por Kingdon (2003). Além disso, será utilizado o material fornecido pelo Governo Federal, amplamente divulgado, além de pesquisas científicas, material jornalístico veiculado durante o período escolhido para realização do estudo, para mostrar a execução e resultados da agenda. Estas informações serão analisadas mediante aos fatos ocorridos durante a formulação da política pública, trazendo reflexões teóricas, sistematizando e classificando os dados através de análise, não ocorrendo alteração dos dados.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 As políticas públicas e a crise pandêmica

As políticas públicas dentro da área de conhecimento buscam compreender a função do Estado e como a sua intervenção na sociedade pode ser atribuída. Diante de contextos de crise, os modelos que sugerem o Estado de bem-estar, cada um seguindo seus planos de enfrentamento, têm combatido e abrandado os problemas causados pela pandemia da COVID-19.

Os Estados que possuem uma rede de proteção à população mais estruturada, que têm um sistema de seguridade social, de saúde e educação que atendem à demanda, possuem as melhores condições de enfrentamento de crises como essa vivenciada pela pandemia desde o ano de 2020. Ocorrendo o oposto, à instabilidade destas condições somadas a cenários de instabilidade política revelam uma crise que pode se manifestar em várias esferas dentro do Estado. A crise causada pela COVID-19 traz discussões e comparações inevitáveis com outras crises sanitárias, a exemplo da meningite na década de 70 aqui no País, como também, a gripe Espanhola em 1918.

Para Boin (2009), *apud* Valentin (2020), a tradicional visão em relação às crises tem como elementos conceituais principais: ameaça, urgência e incerteza. Porém, existe uma diferenciação entre estas crises modernas, pois elas atravessam fronteiras além da geográfica, trazendo instabilidade econômica, política, tanto no âmbito público quanto no privado sendo difícil até mensurar o seu início e o término.

No Brasil, a pandemia da COVID-19 acentuou ainda mais a instabilidade política e econômica, revelando uma crise na coordenação de enfrentamento das demandas vigentes, ausência de articulação governamental sólida, dificuldades na delegação de funções que são fundamentais para o andamento da agenda, negligência e omissão de pautas importantes e de interesse público e a ausência ou informações contraditórias com relação à pandemia e ao vírus da COVID-19.

Este clima de incertezas trouxe ainda mais instabilidade à população, onde num momento em que o Governo e as autoridades sanitárias deveriam andar a passos iguais se viu o oposto, ocasionando descrença e falsas informações que foram propagadas. A chegada do vírus no País evidenciou problemas de ordem econômica e de saúde no Brasil, e dentro dos estudos relacionados a políticas

públicas, a pandemia da COVID-19 é considerada uma nova demanda, pois naquele momento onde o caos social alastra-se, surgiram novos atores e novos problemas.

O enfrentamento de uma pandemia se torna um desafio para qualquer país, pois interfere no sistema de saúde, tanto público quanto privado, sobrecarregando estes pela demanda elevada de usuários. Além disso, impacta na economia que neste momento de surto, é necessário o fechamento de comércios de pequeno e grande porte como medidas para contenção do vírus.

Entretanto, a ausência de coordenação pelos entes federativos dentro das medidas tomadas para evitar a disseminação da COVID-19 é claramente evidenciada quando não há paridade nas tomadas de decisão. O estado pandêmico exige respostas do governo, porém, algumas não se mostram efetivas ou até mesmo estão tornando-se desastrosas. É neste momento que há a percepção de um “mal público” que para Rua (2012, p. 73) “uma situação que é ruim para muitos e da qual ninguém tem como escapar”. Sendo assim, surge o cenário do estado das coisas, que acaba se tornando um problema público.

4.2 A dinâmica do modelo dos fluxos múltiplos em agenda: os três fluxos

O surgimento da teoria dos fluxos múltiplos ocorreu diante os estudos realizados sobre a formação da agenda pública por Kingdon (2003), onde baseia-se num modelo de decisão e organização (GOTTEMS, PIRES, CALMOM e ALVES, 2013). Estes autores sugerem que a tomada de decisão deve basear-se na atuação dos atores envolvidos nas decisões, já que estes estão sendo afetados diretamente com o problema terão mais propriedade para relatar suas dificuldades e anseios, diferente de quem tomará as decisões.

O modelo de Kingdon (2003) ainda traz que para a compreensão das questões pelos que irão formular as políticas, é necessário seguir uma orientação que irá convergir na construção da agenda, sendo caracterizados como fluxos de problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*). Este modelo é adotado como referência em estudos para a análise da formulação de políticas.

A primeira etapa deste fluxo é o fluxo de problemas (*problems*). Será a partir dele que ocorrerá a delimitação do problema evidenciado, que deve ser visto com uma atenção maior, já que haverá inúmeras questões que deverão entrar em

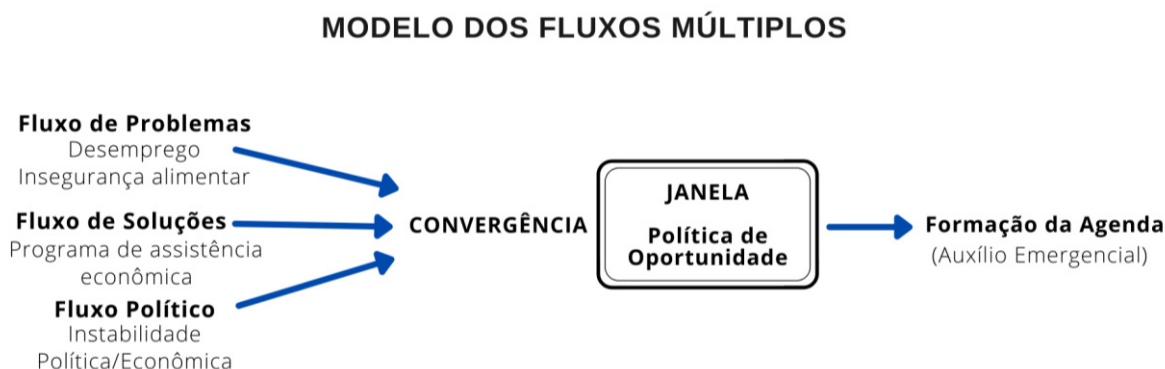
discussão, mas apenas as que irão chamar mais a atenção dos agentes públicos serão consideradas a serem resolvidas. No caso da pandemia, podemos considerar dois problemas de maior evidência no momento: a saúde e a economia.

Ainda dentro da discussão de formulação, Kingdon (2011) mostra a importância de trazer mecanismos que podem contribuir na formulação do problema que são: os indicadores, eventos focais e feedback. Os indicadores trarão parâmetros de uma situação. Já os eventos focais podem trazer uma maior atenção para um problema, mas ele não será decisivo a ponto de se tornar uma agenda. O feedback será a resposta dada às ações realizadas pelos governos, que poderá ser coletada através de relatórios, avaliações feitas da política pública ou diagnósticos.

Para reconhecimento do problema é necessário primeiramente a identificação da crise. Um dos pontos que podem ser analisadas para esse parâmetro é a evidenciação do tema na mídia, pois será a partir dele que a sociedade tomará conhecimento do problema público.

No caso da pandemia, essa evidência do tema se deu no final do ano de 2019, antes mesmo do vírus chegar ao país, através da veiculação das informações da China sobre a descoberta dos primeiros casos da doença e que já trouxeram influência na economia mundial. A partir deste cenário, os indicadores que foram coletados a partir das primeiras pesquisas realizadas com surgimento da COVID-19, acabaram ganhando a atenção governamental. Utilizando do modelo dos fluxos múltiplos, podemos visualizar o processo de construção da agenda governamental, conforme a figura 8.

Figura 8 - O Modelo de Fluxos Múltiplos na agenda



Fonte: Elaboração própria (2022), com base nos dados da pesquisa e no modelo de Kingdon.

A problemática que se iniciava recebeu atenção dos gestores públicos no âmbito econômico e na saúde, mas como foco desta pesquisa é trazer os impactos na economia, iremos aprofundar neste problema. Segundo dados publicados pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em fevereiro de 2021 referente ao primeiro ano de pandemia no País, o coronavírus trouxe maior impacto nas contas públicas. O PIB em 2020 teve um déficit nominal de 13,7%, sendo este percentual atribuído a resultados do governo federal, uma vez que nos estados e municípios este déficit foi zero. Este resultado é reflexo do impacto da pandemia no orçamento do Ministério da Economia - ME.

Para a população, este impacto foi evidente na diminuição dos postos de trabalho e no aumento da insegurança alimentar. Segundo dados publicados pelo IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, a redução de empregos formais em 2020 foi de (-4,2%), porém os empregos informais tiveram três vezes mais perda de postos de trabalho, chegando a (-12,6%). Outro dado publicado informa que as ocupações que possuíam a menor escolaridade foram as mais afetadas durante a pandemia, sofrendo uma redução de 20,6% nos empregos de pessoas com até 3 anos de estudo e de 15,8% em pessoas que possuíam de 4 a 7 anos. Apesar destes cenários de baixas, houve um aumento de 4,8% de vagas de emprego para pessoas com 15 anos ou mais de estudo.

Outro efeito social e econômico agravado pela crise da pandemia foi o aumento da fragilidade do sistema alimentar da população. A redução repentina da renda das famílias, atrelada a redução da demanda por alimentos que era fornecida pelos pequenos agricultores fez com que houvesse perdas na produção e desperdício alimentar. Em um cenário de crise este fato ocorre num momento onde muitos não possuem condições para suprir o básico para alimentação.

A segunda etapa é o fluxo das soluções ou alternativas (*policies*), que irá trazer o apanhado das ideias e as soluções que poderão ser disponibilizadas para os problemas enfrentados. É comum nesta etapa o *brainstorming*, pois será um momento de debate, onde as ideias poderão ser adaptadas ao contexto ou mesmo descartadas. Quando as soluções apresentadas entram em debate elas começam a ser construídas no ambiente político, sendo fundamental trazer à tona esta construção a sociedade que deverá ter conhecimento deste momento de formulação.

Trazendo esta etapa da formulação para o contexto estudado, aqui podemos dizer que foi o início da formação da agenda de um programa que auxiliasse a população financeiramente durante a crise econômica que a pandemia trouxe naquele ano. O isolamento social, o fechamento de empresas, além do trabalho autônomo foi atingido diretamente pela crise e algo deveria ser feito para minimizar estes efeitos negativos à economia. Esta etapa da formulação da agenda é importante, pois o equilíbrio político e econômico poderá auxiliar neste processo de construção da agenda.

Por fim, a terceira etapa do fluxo que é o de políticas (*politics*). Aqui, os termômetros são as relações políticas, como o governo está sendo visto pela sociedade, a opinião pública, a relação entre os governos, partidos políticos como também as questões ideológicas (KINGDON, 2011). No cenário que o Brasil atravessava, esta etapa do fluxo foi bastante evidenciada a nível mundial, pois a instabilidade política do País no momento em que a pandemia tomava grandes proporções, trouxe à tona a fragilidade do Executivo Nacional e a ausência de coordenação entre os ministérios, onde estes, teriam que formar a base mais sólida para combater a crise que se instalava.

O Ministério da Saúde, um dos mais importantes dentro da política de combate a pandemia, foi o que mais sofreu com a instabilidade política. Durante a pandemia, houve a troca de quatro ministros por incompatibilidade de ideais e pontos de vistas distintos sobre como proceder nas ações de combate à pandemia. Dentre esta incompatibilidade de ideais, estava o uso ou não de máscaras e a execução do lockdown. Outro ponto relacionado a economia e que trouxe um clima de instabilidade entre o Legislativo e o Executivo foi a discussão sobre quanto seria o valor pago a população vulnerável para custeá-los no fechamento do comércio e crescimento do desemprego. Esse clima de instabilidade influenciou a imagem do governo dentro e fora do País, além de interferir diretamente na formação da agenda política.

Sendo assim, com a reunião entre os fluxos de problemas, soluções e políticos, poderá surgir a junção de ideias que se tornarão oportunidade de mudança na agenda. Quando há o reconhecimento do fluxo de problemas, as soluções podem ser disponibilizadas e as condições políticas no momento destas formulações podem trazer à tona a concretização da agenda.

4.3 Da agenda à implementação: análise do Programa de Auxílio Emergencial (PAE)

A partir das medidas tomadas pelo governo para dar início ao PAE, foram delegadas as competências dos órgãos que iriam participar do Programa, tanto na sua formulação quanto na execução. O Ministério da Economia (ME) e o Ministério da Cidadania (MC) foram os protagonistas nesta empreitada do programa em 2020.

De forma oficial, essa autonomia foi publicada no decreto nº. 10.316, de 07 de abril de 2020, em seu artigo 4º, onde:

Compete ao Ministério da Cidadania gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários e ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial e ao Ministério da Economia atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial e autorizar empresa pública federal de processamento de dados a utilizar as bases de dados previstas neste Decreto (...) (BRASIL, 2020).

O Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei nº13.982 em 2 de abril de 2020, e é uma junção dos programas de Renda Básica de Cidadania, criada pela Lei nº 10.835 de 2004 e o Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei nº 7.988 de 1990. O Programa de Auxílio Emergencial (PAE), foi criado para preencher a brecha de proteção social deixada pela pandemia, beneficiando trabalhadores informais, chefes de família de baixa renda e pessoas em situação de vulnerabilidade. A princípio, o programa disponibilizou para os beneficiários 3 parcelas de R\$600,00 e R\$1.200,00 para as mulheres chefes de família. Outras classes se enquadraram dentro do universo do programa: beneficiários do Bolsa Família, pessoas cadastradas no Cadastro Único e que não eram atendidos pelo programa do Bolsa Família e cidadãos que realizaram a solicitação do benefício através do aplicativo e site criados pela DATAPREV que não possuíam vínculo empregatício ou que se enquadraram na situação de vulnerabilidade. Mais adiante, o PAE foi prorrogado para mais R\$1.200,00 em duas parcelas de R\$600,00, entre os meses de julho e agosto de 2020, através do Decreto 10.412 em junho de 2020 (Imprensa Nacional, 2020b).

Ainda em 2020 por meio de medida provisória, o PAE foi prorrogado novamente até o mês de dezembro, mas com o valor menor do que os anteriores. A prorrogação foi de R\$300,00 e foram pagos em 4 parcelas (Imprensa Nacional, 2020c). O PAE durante a sua vigência substituiu o programa de benefício do Bolsa

Família, quando este era mais vantajoso para os beneficiários do programa. Com o término no PAE, as famílias receberam novamente o Bolsa Família, passando a ser valores complementares.

Segundo dados publicados na edição de abril no editorial do Governo Federal “De olho na cidadania”, onde é destacado o perfil dos beneficiários do programa de auxílio emergencial em 2020, cerca de 67,9 milhões de pessoas foram beneficiadas diretamente com o Auxílio Emergencial, o que representa cerca de 1/3 da população brasileira, considerada a população total estimada em 211.755.692 habitantes (IBGE, 2020).

Figura 9 - Cronograma de execução do Programa de Auxílio Emergencial.

ABRIL DE 2020	JUNHO DE 2020	JULHO DE 2020	SETEMBRO DE 2020	DEZEMBRO DE 2020
<p>criação: LEI NO 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020.</p> <p>REGULAMENTAÇÃO: DECRETO Nº 10.316 E PORTARIA NO 351, AMBOS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA, DO DIA 07 DE ABRIL DE 2020.</p> <p>INÍCIO DO PERÍODO DE REQUERIMENTO E DE PAGAMENTO</p>	<p>PRORROGAÇÃO DE DUAS PARCELAS: DECRETO NO 10.412, DE 30 DE JUNHO DE 2020.</p>	<p>TÉRMINO DO PERÍODO DE REQUERIMENTO DO AUXÍLIO: 02/07/2020</p>	<p>criação DO AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL VIGENTE ATÉ DEZEMBRO DE 2020: MEDIDA PROVISÓRIA NO 1000, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2020.</p> <p>REGULAMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL: DECRETO NO 10.488, DE 16 DE SETEMBRO</p>	<p>TÉRMINO DO PERÍODO DE PAGAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL: 31/12/20</p>

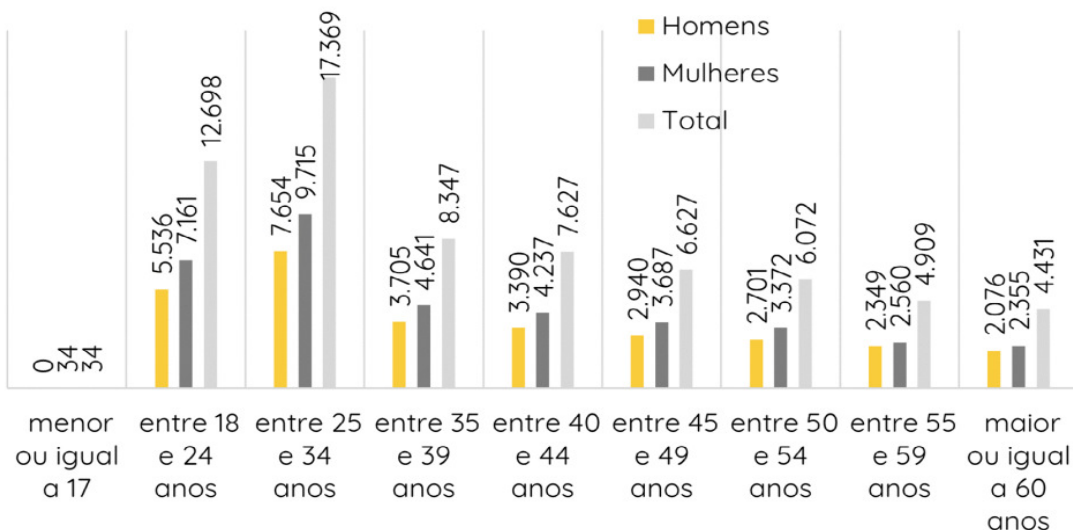
Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

Dentro do programa, foram contempladas as pessoas inscritas no MEI - Micro Empreendedor Individual, contribuintes individuais do INSS, desempregados e trabalhadores informais que não recebem benefício previdenciário ou assistencial do Governo, exceto o bolsa família. Outros requisitos deveriam ser preenchidos, como ser maior de 18 anos, com exceção de mães adolescentes, não possuir emprego formal e possuir renda familiar entre meio salário até três salários mínimos e terem rendimentos tributáveis de até R \$28.559,70 no ano de 2019.

Diante das informações coletadas no relatório publicado pelo “De olho na cidadania”, a predominância das mulheres jovens que receberam o auxílio emergencial foi bastante expressiva. Mulheres de 18 a 34 anos foram prevalentes em todas as faixas etárias. Um dado importante pode ser observado neste perfil é

que as mulheres são as que apresentam um grau maior de vulnerabilidade social em relação aos homens. As informações referentes a estes dados seguem no gráfico 1.

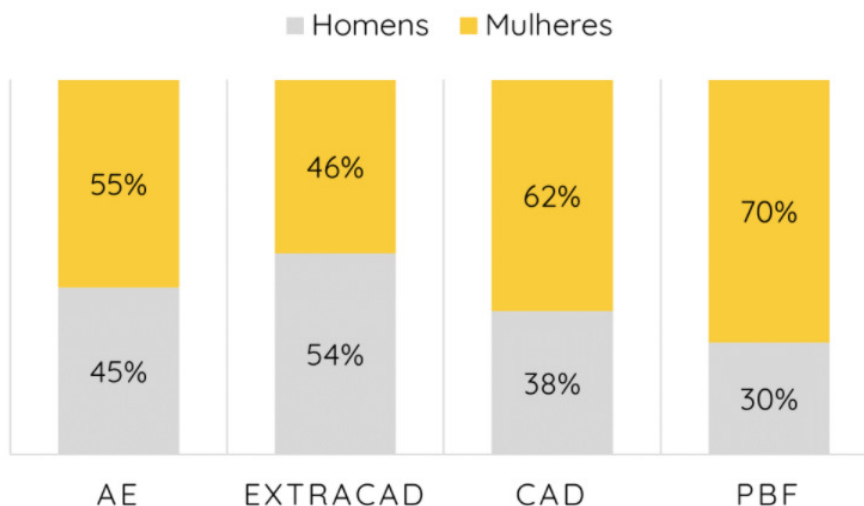
Gráfico 1 - Perfil de beneficiários do Auxílio Emergencial por sexo e idade - Brasil



Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

Outro ponto a ser levantado com relação ao sexo dos beneficiários do auxílio emergencial evidenciado no gráfico 2, é que as mulheres representam 55% destes contemplados, porém elas não são maioria em todos os grupos. No público-alvo do PBF e CAD elas ocupam 70% e 62%, mas no ExtraCad elas ocupam 54% do público atingido. Os homens são maioria no ExtraCad e a explicação para esse dado se dá pela situação socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidade, pois as mulheres compõem o grupo prioritário de políticas assistenciais do governo.

Gráfico 2 - Perfil de beneficiárias do Auxílio Emergencial por sexo para cada público – Brasil

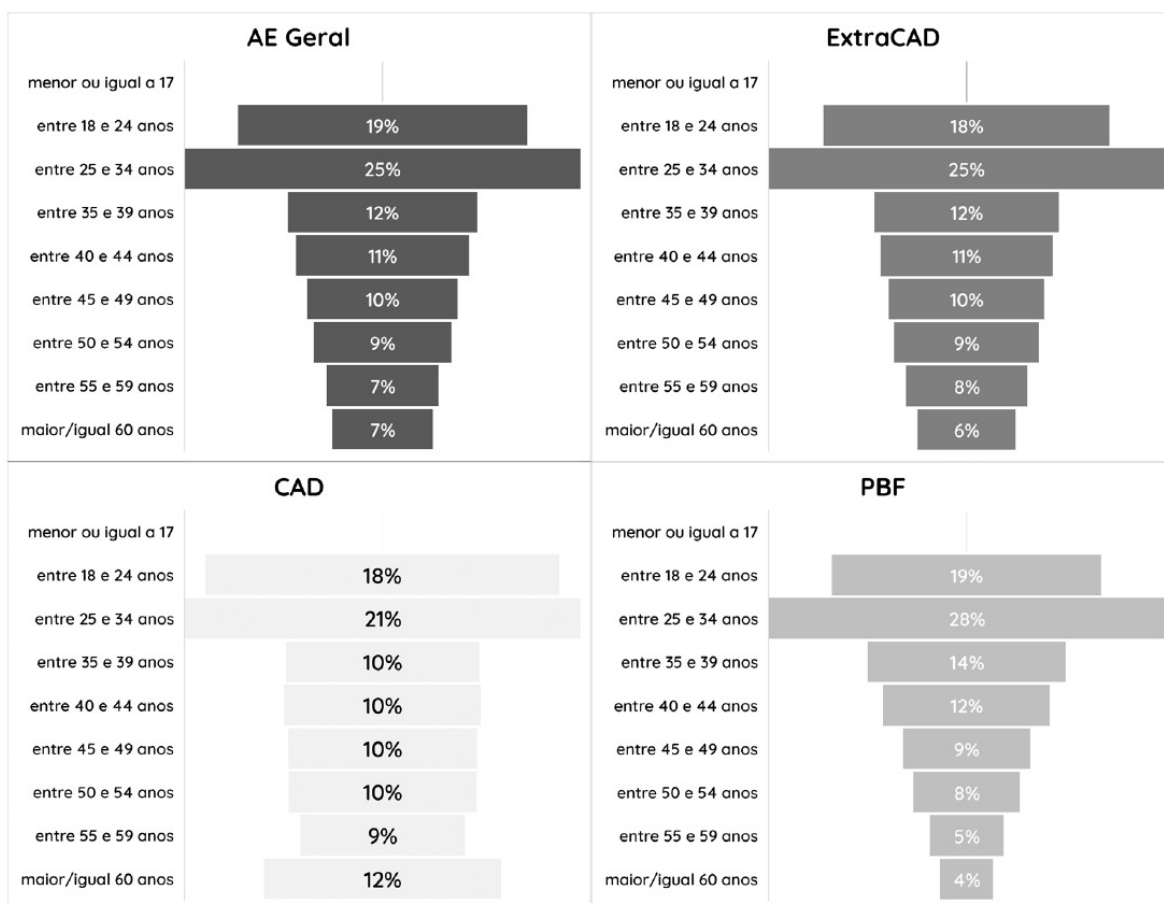


Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

Os dados revelam que os homens que não estavam inseridos no Cadúnico mas que foram contemplados a receber o auxílio, já estavam inseridos na linha da pobreza em decorrência da sua situação econômica.

Com relação ao perfil etário demonstrado dos participantes do Auxílio Emergencial no gráfico 3, é que as pessoas com idade entre 25 a 34 anos de idade são a grande maioria, já que 44% possui entre 18 a 34 anos e 7% são idosos com 60 ou mais. Outro ponto a ser observado é a participação das pessoas com idade mais avançada inscritas no Cadastro Único, já que este percentual não está inserido dentro do Bolsa Família. Isso pode ser explicado pelo fato dos idosos do grupo do Cadúnico já fazerem parte dos grupos vulneráveis e por isso não é permitida a participação em outros programas de transferência de renda.

Gráfico 3 - Perfil etário dos contemplados pelo Auxílio Emergencial – Brasil

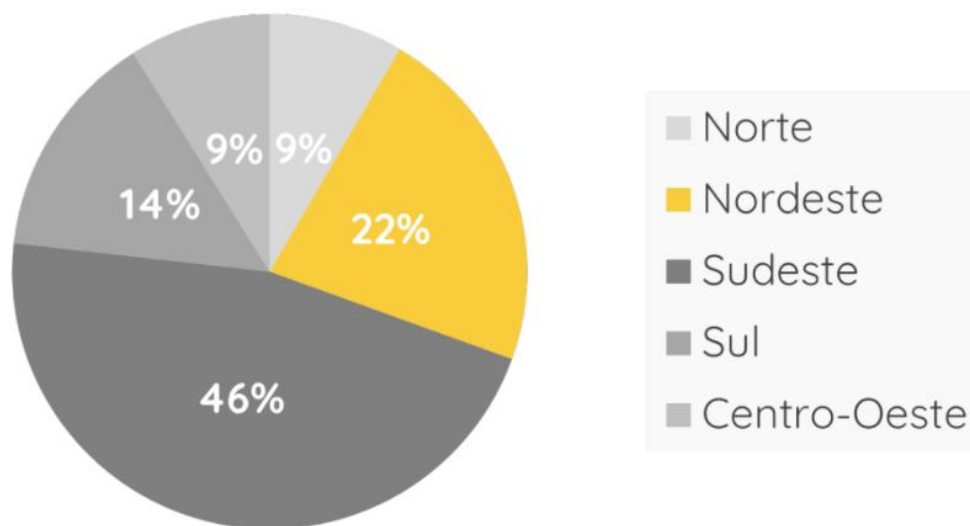


Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

Já o gráfico 4, demonstra a distribuição dos beneficiários por região no País, onde a região Sudeste possui 46% destes inscritos no Cadastro único e a região Nordeste com 22%. O público que faz parte do Cadastro único está inserido em sua

grande maioria na região Sudeste e Nordeste. Isso ocorre pelo fato dos gestores públicos destas regiões trabalharem mais as políticas sociais. Durante a pandemia, ficou evidente o agravamento dessa vulnerabilidade, não apenas nestas regiões citadas, mas também no Sul e Sudeste.

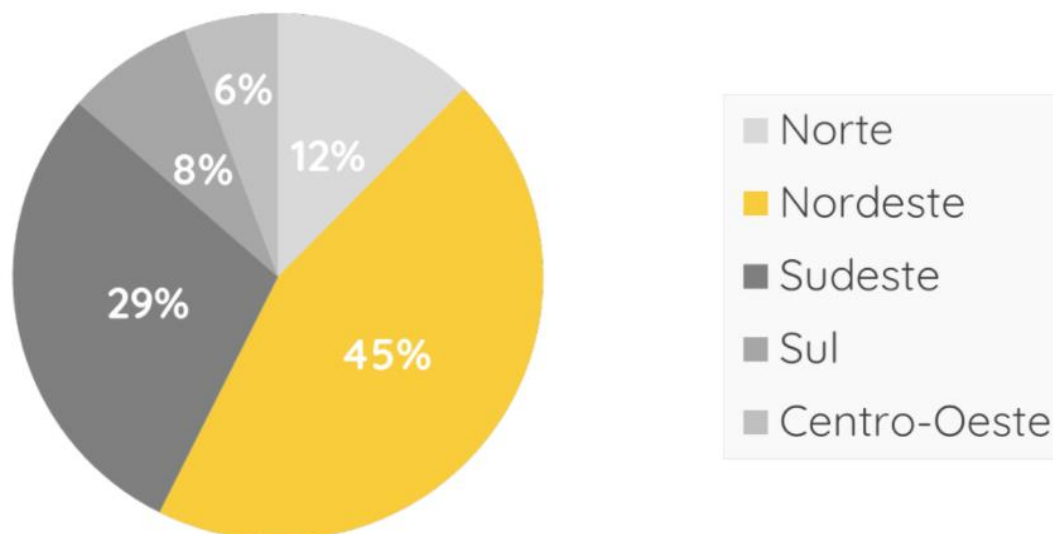
Gráfico 4 - Percentual dos beneficiários por região no grupo do Cadastro Único



Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

O gráfico 5 nos traz informações referentes ao grupo pertencente ao Bolsa Família, onde o Nordeste possui 45% de pessoas cadastradas, enquanto do Sudeste esse percentual representa 29%. Estes dados nos fazem refletir sobre como a região Nordeste apresenta-se dentro deste cenário de desigualdade social, uma vez que as políticas públicas para adoção de medidas de combate à pobreza e a desigualdade já vêm sendo realizadas pelo Governo Federal.

Gráfico 5 - Percentual dos beneficiários por região no grupo do Bolsa Família



Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

As discussões sobre o tema de programas de transferência de renda no País, trazem à tona se há eficácia para os indivíduos que são contemplados. Com relação aos dados relacionados à implementação e monitoramento do Programa de Auxílio Emergencial, estes ainda não apresentam estudos mais aprofundados, principalmente no que diz respeito aos efeitos e o impacto da política pública no País.

Entretanto, ainda em maio de 2020, o PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios publicou uma carta de conjuntura com uma pesquisa realizada sobre o valor médio recebido por domicílio do Auxílio Emergencial. Segundo o relatório, este valor foi de R\$ 846,50 e correspondeu a 44,6% do rendimento médio dos ocupados, a 77,5% do rendimento médio dos trabalhadores por conta própria, e foi 21,2% superior ao rendimento médio do trabalhador doméstico. Este valor recebido compensou uma parte considerável da perda de renda que ocasionada pela pandemia.

Outro fato está relacionado ao crescimento do Auxílio Emergencial é que ainda em maio, 42% dos domicílios e 49% da população tinham acesso ao programa. Comparado ao Bolsa Família, até então programa de maior cobertura no país, chegava a 19% dos domicílios e 25% da população.

Outro dado publicado demonstrou que na região Norte e Nordeste o efeito do PAE foi bastante significativo, já que o valor do benefício nessas regiões foi maior, visto que o programa do Bolsa Família influenciou nos valores pagos aos beneficiários e são nessas regiões onde se encontra a maior parcela de indivíduos do programa.

Na região Norte, o valor médio do AE foi de (R\$ 936,16), sendo 17% maior que a média recebida pelos trabalhadores por conta própria que foi de (R\$ 801,46). Já para o trabalho doméstico o valor foi de (R\$ 616,73), o auxílio foi 52% maior. Na região Nordeste os dados mostram que o AE médio recebido de R\$ 907,37) foi 46% maior que os rendimentos dos trabalhadores por conta própria (R\$ 616,60) e 87% maior que os rendimentos dos empregados domésticos (R\$ 485,76).

Ainda em 2020, os especialistas em economia projetam que o fim do Auxílio Emergencial trará à tona a pobreza que, de forma momentânea, foi amenizado com o programa. As famílias que vivem com R\$ 155 *per capita* por mês, deve dar um salto, ficando entre 10% e 15% da população. Em 2019, estava em 7% e caiu para 2,3% em 2020 (Imprensa Nacional, 2021d).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto na pesquisa, o presente trabalho trouxe uma reflexão sobre as políticas públicas e o processo de formação de agenda política do Programa de Auxílio Emergencial - PAE para atender as populações vulneráveis em tempo de pandemia da Covid-19 no Brasil. O cenário complexo que a crise sanitária trouxe, agravou os problemas socioeconômicos em que o País já atravessava, trazendo ainda mais desigualdade, desemprego entre outros problemas enfrentados pela população.

Para analisar de forma teórica esta construção, utilizou-se do Modelo de Fluxos Múltiplos e através dele foi observado o processo de articulação de problemas, soluções políticas e criação do PAE. Buscou-se mostrar também como os fatores políticos e clima nacional influenciam na formação de uma nova agenda. Este tipo de estudo é de grande valia, pois pode identificar um contexto propício ao surgimento de novas agendas governamentais.

A pesquisa trouxe os resultados propostos, alcançando o objetivo que foi compreender como se deu a inserção do tema do Auxílio Emergencial dentro da agenda governamental do Brasil no ano de 2020.

Além disso, apresentou dados socioeconômico dos beneficiários do auxílio emergencial. Até a publicação deste trabalho, ainda não há resultados mais aprofundados sobre a implementação do PAE no País no ano de 2020.

Podemos dizer que a execução do programa trouxe à tona um cenário socioeconômico da população, já que os beneficiários ao serem contemplados, deveriam estar inseridos dentro de um parâmetro social de vulnerabilidade. Além disso, mostrou a existência de fragilidade governamental durante o processo de formação da agenda.

Apesar da existência de políticas públicas de proteção social no País, a exemplo do Auxílio Brasil, é necessário um fortalecimento destes programas. As ações devem ser constantes e não pontuais como foi o PAE, que apesar da sua limitação, foi importante para garantia de condições a sobrevivência de uma parcela da população que se encontrava numa situação vulnerável.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015. Disponível em: <<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>>.

Acesso em: 12 jan. 2022.

ALMEIDA, C. W. de. **Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Opin. Publica, Junho 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/s7rPSmQTzWxwS6vKzYMwjtN/?lang=pt>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

ALMEIDA, P. S. de. **Políticas Públicas distributivas: a literatura brasileira em análise**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba 2019.

AMADO, G. “**Renda dos 30% mais pobres deve cair 44%**”, prevê economistas sobre o fim do auxílio emergencial. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/epoca/economia/renda-dos-30-mais-pobres-devera-cair-44-preve-economista-sobre-fim-do-auxilio-emergencial-1-24860069>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2. ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2012.

BANCO CENTAL DO BRASIL. **Efeitos da pandemia sobre o ajuste sazonal dos indicadores econômicos**. Boletim Focus. Estudo Especial nº 108/202. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE108_efeitos_pandemia_sobre_ajuste_sazonal.pdf>. Acesso em 21 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Auxílio Emergencial é prorrogado até dezembro**. Publicado em: 01/09/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/09/auxilio-emergencial-e-prorrogado-ate-dezembro>>. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BUNGE, M. **Epistemologia: curso de atualização**. São Paulo: T. A. Queiroz: Edusp, 1980.

CALMON, P. C. D. P. COSTA, M. M. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental**. XXXI ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>>. Acesso em 21 de dezembro de 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista (UNESP) Agosto de 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52. Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3b3blicas.pdf>. Acesso em 23 de dezembro de 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 17 de dezembro de 2021.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica: metodologia científica, pesquisa, método científico**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada** - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256p. ISBN: 978-85-225-1879-1.

COBB, R. e ELDER, C. **Participation in American politics: The dynamics of agenda - building** (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.

COSTA, E. de F; FREIRE, M. A. dos S. **Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal**. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_l/i5-c04122b8c8d9101101ec48ec22b62aa8.pdf>. Acesso em 23 de dezembro de 2021.

FREITAS, R. M. S; CUSTÓDIO, M. B. **Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela COVID-19: Quem são e onde estão?** De olho na cidadania. Vol. 3. 2020. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de-olho-na-cidadania>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOTTEMS, L. B. D; PIRES, M. R. G. M; CALMON, P. C. Du P; ALVES, E. D. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LPqDQ59Jd7kqnD93nKfKd7d/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2021.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, Ed. Longman, 2011.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica** – 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

LAMEIRAS, M. A. P; CAVALCANTI, M. A. F. de H. **PNAD COVID-19 – Divulgação de 24/06/2020 – Principais destaques**. Carta de Conjuntura. 2º trimestre de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200624_cc47_mercado_de_trabalho.pdf>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

MEDEIROS, A. M. Políticas Públicas. **Sabedoria política**, 2018. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/politicas-publicas/>>. Acesso: 19 de outubro de 2021.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e trabalho científico**. – 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

RUA, M. das G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Reflexos da pandemia na pauta econômica. IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/reflexos-da-pandemia-na-pauta-economica>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

SEBRAE/MG. **Políticas Públicas: conceitos e práticas** / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte, 2008, 48 p.

SECCHI, L. **Análise das políticas públicas (livro eletrônico): diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo. 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. Atlas, 1987.

TUDE, J. M. **Gestão de Políticas Públicas**. 1.ed. - Curitiba, PR: IEDS BRASIL S/A, 2015.

VALENTIN, A; MACHADO, J. G. R.; MOUNTIAN, A. G. **Políticas Públicas em contextos de crise: Uma análise comparada da formulação das políticas econômicas no Brasil em 2008 e 2020**. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5976/1012>>. Acesso em 23 de dezembro de 2021.

VALLE, B. de S.; FIGUEIREDO, F. de C. **As empresas privadas e as políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <<https://cdsa.academica.org/000-062/997>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2022.

VELOSO, F. **O impacto da pandemia no mercado de trabalho.** Publicado em 22/03/2021. Disponível em:
<[https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho#:~:text=Em%20particular%2C%20embora%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o,maior%20\(%2D12%2C6%25\).&text=Segundo%20os%20autores%2C%20o%20problema,dos%20postos%20de%20trabalho%20gerados](https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho#:~:text=Em%20particular%2C%20embora%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o,maior%20(%2D12%2C6%25).&text=Segundo%20os%20autores%2C%20o%20problema,dos%20postos%20de%20trabalho%20gerados)>. Acesso em 01 de fevereiro de 2022.

Documento Digitalizado Ostensivo (Público)

Trabalho de Conclusão de Curso

Assunto: Trabalho de Conclusão de Curso
Assinado por: Annely Melo
Tipo do Documento: Anexo
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Ostensivo (Público)
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Annely Ferreira de Melo, ALUNO (20171460087) DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO - JOÃO PESSOA**, em 01/03/2022 09:10:53.

Este documento foi armazenado no SUAP em 01/03/2022. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 449797

Código de Autenticação: 94df01d4d6

