

AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO POLÍTICA INSTITUCIONAL NO BRASIL: ANÁLISE SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN E SUA CRÍTICA AO TESTE DE MEIOS

EMERGENCY AID AS INSTITUTIONAL POLICY IN BRAZIL: ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF AMARTYA SEN AND HIS CRITICISM TO THE MEANS TEST

TATIANA DE ALMEIDA CAMPOS¹

DANIEL JACOMELLI HUDLER²

MARCELO BENACCHIO³

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho (2022). Pesquisadora bolsista PROSUP/CAPES (2021-2022). Pós-graduação "lato sensu" em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2021). Graduada em Direito, também, pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2018), sendo aluna transferida das Faculdades Metropolitanas Unidas, ingresso no qual obteve primeira colocação. Atualmente é professora assistente do grupo de Iniciação Científica da Universidade Nove de Julho e de Direito Civil da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Convidada a orientar os estagiários do CEJUSC/SBC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (2019). Experiência internacional pela Accademia Juris Roma e Il Centro di Studi Giuridici Latinoamericani della Università Degli Studi di Roma Tor Vergata (2022). Advogada afeita aos métodos autocompositivos, sócia co-fundadora do Fonseca, Kajimoto Campos.

² Doutor em Direito Empresarial e Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE-SP), ex-bolsista de pesquisa PROSUP/CAPES na área de concentração "Justiça, Empresa e Sustentabilidade". Especialista em Direito Processual Civil e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE-SP). Ex-Editor assistente das revistas científicas Prisma Jurídico e Thesis Juris. Advogado em São Paulo. Professor de Direito na Faculdade Nove de Julho. Experiência internacional pela Universidade da Coruña (UDC - Espanha) em Globalización & Empresa: una visión Europea. Pesquisador em Direito e Desenvolvimento; Empresas e Direitos Humanos; Economia e Direito.

³ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991). É professor permanente do Mestrado em Direito e da Graduação da Universidade Nove de Julho- UNINOVE. Professor Convidado da Pós-graduação lato sensu da PUC/COGEAE e da Escola Paulista da Magistratura. Prof. Titular de Direito Civil da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, ordem jurídica da economia, direitos humanos e responsabilidade civil.

RESUMO: A pesquisa tem por objeto os requisitos trazidos pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, para a obtenção do auxílio emergencial no Brasil, concedido a pessoas assoladas pelas consequências econômicas decorrentes de isolamento social no contexto da pandemia do Covid-19, durante o período de 2019 a 2023, enquanto política institucional promovida pelo Estado. Identificam-se os critérios de elegibilidade empregados pelo Governo Federal brasileiro para o cadastro e a concessão do auxílio emergencial, a fim de verificá-los a partir da perspectiva crítica de Amartya Sen sobre o 'teste de meios', conforme exposta em sua obra seminal 'Desenvolvimento como Liberdade', apontando-se lacunas e desafios na implementação daquela política, além de destacar a importância da função intervencionista e protetiva do Estado como instrumento de promoção da dignidade humana e do direito humano ao desenvolvimento, sobretudo em momentos de crise sanitária e econômica. Empregou-se o método indutivo, apoiado pela técnica de pesquisa documental e bibliográfica para fixar os principais conceitos inerentes ao teste de meios e também os requisitos legais do auxílio emergencial. Conclui-se que, apesar da existência de distorções relevantes na execução da concessão deste auxílio, a função do Estado na manutenção da dignidade humana em situação de emergência como a do cenário pandêmico permanece indispensável.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19; Pandemia; Auxílio emergencial; Direitos Humanos. Teste de meios.

ABSTRACT: "The research focuses on the requirements established by Law No. 13,982, dated April 2, 2020, for obtaining emergency aid in Brazil, granted to individuals affected by the economic consequences of social isolation during the COVID-19 pandemic, from 2019 to 2023, as an institutional policy promoted by the State. The study identifies the eligibility criteria used by the Brazilian Federal Government for registration and granting of the emergency aid and examines them from the critical perspective of Amartya Sen's 'capability approach,' as outlined in his seminal work 'Development as Freedom,' highlighting gaps and challenges in the implementation of this policy. Additionally, it underscores the importance of the State's interventionist and protective role as a means of promoting human dignity and the human right to development, particularly during times of health and economic crises. An inductive method was employed, supported by documentary and bibliographic research techniques, to establish the main concepts related to the capability approach and the legal requirements of the emergency aid. The study concludes that, despite significant distortions in the execution of this aid, the role of the State in maintaining human dignity during emergencies such as the pandemic remains essential"

KEYWORDS: Covid-19; Pandemic; Emergency aid; Human Rights; Means test.



INTRODUÇÃO

No cenário da crise sanitária internacional ocorrida entre 2019 e 2023, mais conhecida como a pandemia do Covid-19, as empresas atuantes no Brasil, por força de decretos municipais, suspenderam o atendimento ao público na modalidade presencial. Muitos empregados foram demitidos, bem como profissionais autônomos e trabalhadores informais tiveram seus ganhos severamente comprometidos. Com o fito de se evitar uma calamidade ainda maior em razão da fome, o Estado brasileiro concedeu a uma parte da população o auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982 de 2020, promovido pelo governo federal.

Diante deste contexto, objetiva-se, a partir do “teste de meios” estruturado por Amartya Sen (2018), identificar, em primeiro lugar, quais foram os critérios utilizados pelo governo brasileiro para a concessão do auxílio emergencial e, em segundo, se tais critérios se enquadrariam naqueles expostos pelo autor, apurando-se eventuais falhas e acertos na concessão do auxílio. Além disso, pretende-se compreender o papel da atuação do Estado em tempos de crise.

Empregou-se o método indutivo, apoiado pela técnica de pesquisa documental e bibliográfica para identificar os principais conceitos do teste de meios conforme proposto por Amartya Sen, os requisitos legais do auxílio emergencial e, por fim, a relevância do protagonismo do Estado em situações excepcionais ou emergenciais.

O artigo proposto tem recorte epistemológico baseado especificamente nos tópicos “Incentivos, capacidades e funcionalidades” e “Direcionamento para um público-alvo e teste de meios”, ambos integrantes do capítulo 5 – “Mercados, estado e oportunidade social” – do livro “Desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen.

Para tanto, dividiu-se a exposição em três partes. Na primeira, abordam-se as questões atinentes à pandemia do Covid-19, que obrigou o mundo a recolher-se (*lockdown*) para conter a disseminação do vírus, e que teve como protagonista uma função garantidora do Estado no que se refere à proteção de Direitos Humanos em contexto de crise sanitária e econômica; na segunda parte, verificam-se os critérios que foram definidos pelo governo brasileiro para a obtenção do auxílio emergencial, por meio da Lei n.º 13.982/2020; no terceiro, apresentam-se os parâmetros estabelecidos por Amartya Sen (2018), considerando as possíveis distorções nos critérios para a distribuição do auxílio, como forma de crítica construtiva para possível aprimoramento das políticas públicas futuras.

2. CENÁRIO PANDÊMICO E A FUNÇÃO DO ESTADO

Segundo divulgado pelas Nações Unidas, o surto da Covid-19, doença causada pelo coronavírus (Sars-CoV-2), teve como primeiro caso de notificação a cidade de Wuhan, localizada na China, em 31 de dezembro de 2019 (ONU, 2020).

Em poucos meses, no início de março de 2020, alastrou-se para diversos países, inclusive o Brasil (Verdélío, 2020), situação que foi oficialmente reconhecida a partir das primeiras respostas das autoridades nacionais e a edição de normas específicas

sobre o tema, a exemplo das listadas a seguir: a) da Lei nº 13.979 de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019; e b) 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.

Nesse interim, por conta da disseminação rápida em escala mundial, Tedros Adhanom Ghebreyesus, diretor geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), em coletiva de imprensa no dia 11 de março de 2020, declarou que a organização elevou o estado de contaminação pelo coronavírus à pandemia (WHO, 2020a, 2020b).

Durante o primeiro ano da crise pandêmica (ano de 2020), momento em que não havia sido desenvolvida a vacina enquanto meio mais eficaz de combate ao vírus, houve uma recomendação geral pela OMS⁴ no sentido de encorajar a redução ou eliminação do contato físico, a partir do uso de máscaras (proteção contra a transmissão do vírus por meio de gotículas respiratórias), da higienização constante das mãos (lavar as mãos ou emprego de álcool em gel antes e após contatos físicos), da ventilação adequada do meio (aumentar a circulação de ar em ambientes fechados) e de medidas para se eliminar aglomerações.

Com vistas ao melhor cumprimento dessas recomendações técnicas da área sanitária, os Estados, de modo geral, promoveram diversas medidas legais para viabilizar a restrição de circulação social (também conhecida pelo termo *lockdown*), inclusive por meio da substituição de atividades presenciais para atividades em ambiente virtual, da restrição do tráfego e comércio internacional, dentre outros, que foram tomadas pelos Estados e somente foram carregadas graças a pactos de incentivos fiscais e financeiros com envolvimento internacional (Hudler; Benacchio, 2021, 2020).

No Brasil, a partir da promulgação da Lei nº 13.979 de 2020, foram previstas as seguintes medidas, nos incisos do art. 3º: (i) isolamento⁵; (ii) quarentena⁶; (iii) uso

⁴ Essas recomendações eram veiculadas e reforçadas por meio de informes disponibilizadas no *site* da Organização Mundial da Saúde, disponível em:

https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwiMmwBhDmARIsABeQ7xQL4298fiOiAS1btm70Q6fjlcAsHyHCySDN2HKvJg3pjO3Bnzw5I2IaAv0PEALw_wcB

⁵ Conforme art. 2º da referida lei, refere-se à separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus

⁶ Conforme art. 2º da referida lei, refere-se à restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

obrigatório de máscaras de proteção individual; (iv) restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, destinados a entrada e saída do País, ou ainda a locomoção interestadual e intermunicipal; (v) autorização da justificativa de falta ao serviço público ou à atividade laboral privada no período de ausência decorrente das medidas tomadas, exceto para os casos de serviços públicos e atividades essenciais (definidos, por exemplo, por meio de decreto⁷).

Paralelo a esse movimento de retração econômica por tais medidas, já encontrávamos em curso no país – e, de modo geral, na América Latina – uma tendência de desindustrialização, diferentemente do que ocorre em países desenvolvidos. Não necessariamente veio como resultado de investimentos em novas tecnologias e diversificação de serviços mais produtivos, mas muitas vezes como mera consequência do desinvestimento e da pulverização de serviços, como resultado da retração da economia e perda real de renda, fenômeno este também conhecido como “desindustrialização precoce”⁸ (Beylis *et al*, 2020).

Entretanto, em países em desenvolvimento como o Brasil, nos quais os índices de pobreza, naquele período, já atingiam patamares na base de 24% e a extrema pobreza em 6,5%, considerando ainda que havia uma população que ultrapassava 212 milhões de pessoas (IBGE, 2020), fechar o comércio significava incorrer em um cenário de fome.

Além da perda significativa de renda que dificulta o acesso ao básico, não se podem ignorar os danos colaterais relacionados ao prolongamento das medidas restritivas que, embora fossem essenciais para aquele contexto, isto é, para redução imediata de mortes, contribuíram para o aumento da violência familiar e de quadros clínicos preocupantes no que toca à saúde mental, sobretudo de pessoas em condições específicas de vulnerabilidade social e econômica. A respeito dessa questão, apontam Sturza e Tonel (2020, p. 51):

As consequências resultantes do distanciamento social entre pessoas vulneráveis são amplas. O desemprego ou a falta temporária de trabalho e, conseqüentemente, a falta de dinheiro, certamente, fortalecerão o vínculo entre violência doméstica, abuso de drogas, má nutrição, falta de

⁷ Para mencionar alguns exemplos, indicados no Decreto nº 10.282/2020: Serviços de saúde: Hospitais, clínicas, farmácias, laboratórios; Segurança pública: Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros; Abastecimento: Supermercados, açougues, padarias; Transporte: Transporte público, transporte de cargas; Comunicações: Telefonia, internet; Serviços de utilidade pública: Água, luz, gás;

Imprensa: Jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão; Indústria de produtos de higiene e limpeza: Sabonetes, detergentes, produtos de limpeza; Indústria de alimentos: Produção, distribuição e venda de alimentos; Serviços funerários: Cemitérios, funerárias etc.

⁸ No original: “*premature deindustrialization*”, conforme tese defendida, por exemplo, pelo economista Dani Rodrik, em sua obra *premature deindustrialization*, revisada em 2015.

moradia, doença mental, violência e suicídio. A partir de agora, no contexto da pandemia da COVID-19, “[...] a probabilidade de as pessoas que sofrem os maiores custos de distanciamento social permanecerem em conformidade com as orientações de saúde pública diminuirá. Isso não é sustentável, nem é um sacrifício aceitável esperar que as pessoas façam.” (DE LUCA et al., 2020, online, tradução nossa). Sem dúvida alguma, o isolamento, o medo da COVID-19 e a eminente ameaça de desemprego causam danos imensuráveis à saúde mental da população.

Diante da declaração de pandemia, e com a primeira morte registrada no Brasil, o governo federal, com auxílio do Ministério da Saúde, passou a verificar possíveis medidas para conter o contágio pelo vírus no país, que resultaram no Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, por meio do qual se reconheceu a situação gerada pela Covid-19 como calamidade pública, considerando-se a questão sanitária e agravamento da crise econômica que trouxe demissões, encerramentos de atividades e a queda na renda da população, sobretudo nos setores mais carentes.

Embora não se possa ter uma dimensão absoluta sobre os danos e as consequências mais profundas decorrentes da pandemia, há dados do IBGE Covid-19 de novembro 2020 que revelaram que na época da crise sanitária, com o *lockdown*, 716.372 empresas encerraram suas operações (IPEA, 2023). Além disso, os prejuízos foram bastante severos para parcelas mais vulneráveis, a exemplo das pequenas e médias empresas, que sofreram com redução do volume de estoque de capitais fixos em monta que ultrapassa o limite superior da faixa estimada de R\$ 24,1 bilhões (Nogueira; Moreira, 2023)

Digno de nota que as oscilações de renda durante a pandemia, conforme o referido estudo, confirma as discrepâncias no âmbito do mercado de trabalho formal e informal, bem como em relação ao setor público e privado, de modo que o setor informal privado – que, por sua vez, é majoritário – em termos comparativos de renda⁹, sofreu mais prejuízos que os demais (Carvalho, 2021).

⁹ Como esclarece Carvalho (2021, p. 4-5): “Os dados da PNAD Covid-19 de novembro confirmam que, quando consideramos a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, nota-se que as diferenças continuam mais acentuadas. Na tabela 2, são apresentadas as diferenças entre os rendimentos médios efetiva e habitualmente recebidos por posição na ocupação. Conforme já observado nos meses anteriores, os trabalhadores não formalizados permaneceram mais duramente atingidos pela pandemia. Os trabalhadores por conta própria receberam efetivamente apenas 85,4% do que habitualmente recebiam (contra 83,2% no mês anterior), tendo seus rendimentos efetivos médios alcançado apenas R\$ 1.626,29. Entretanto, nota-se uma recuperação mais acentuada, pois esse valor representa um crescimento de 1,7% da renda efetiva em relação a outubro. Já os trabalhadores do setor privado sem carteira assinada receberam efetivamente 91,6% do habitual (90,7% no mês anterior), porém apresentando uma queda de 1,7% na renda efetiva. Os empregadores também continuaram relativamente mais atingidos, tendo recebido 90,5% do

Em vista daquele cenário pandêmico, de crise sanitária, que apenas acentua as desigualdades sociais e econômicas, qual seria a função do Estado? Com efeito, o Estado brasileiro tem um compromisso com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, tanto sob ponto de vista normativo – enquanto objetivo constitucional insculpido no inciso III, do artigo 3, Constituição Federal – quanto político – assumido internacionalmente, a exemplo da Agenda 2030, que prevê objetivo e metas palpáveis¹⁰.

Além disso, o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC) reconhece – “o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” – portanto, estabelece o direito humano de todos (indivíduo e

habitual, mas apresentado ainda um rendimento médio acima de R\$ 5.100. Em contrapartida, os trabalhadores formais foram consideravelmente menos atingidos. Trabalhadores do setor privado com carteira receberam em média 96,9% do habitual (pouco acima do valor do mês de outubro), e os do setor público contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 98,4%. Entre militares e estatutários, a renda efetiva alcançou 98,7% da renda habitual; entre os trabalhadores informais do setor público, a renda efetiva foi 98,9% do habitual. Ou seja, entre esses trabalhadores já não se observam mais impactos significativos da pandemia nos rendimentos”.

¹⁰ Vale reproduzir o teor do objetivo e respectivas metas: “**Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.** 1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia 1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais 1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis 1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças 1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais 1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões; 1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza” (ONU, 2021).

família) a uma vida digna, compreendida pelo direito à moradia, vestuário e alimentação.

No Comentário Geral n. 12, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) igualmente estabeleceu aos Estados Partes as obrigações de “respeitar, proteger e satisfazer” o direito humano à alimentação adequada. Assim, a obrigação de respeitar impede a adoção de quaisquer medidas que bloqueiem o acesso à alimentação; a obrigação de proteger encerra o dever de assegurar que empresas ou indivíduos não privem as pessoas do acesso à alimentação; a obrigação de satisfazer trata de dois aspectos: (i) o Estado deve promover ações destinadas a fortalecer e garantir o acesso das pessoas aos recursos e meios para alimentação, bem como, (ii) sempre que o indivíduo ou grupo esteja impossibilitado, por razões fora de seu controle, do acesso à alimentação adequada, o Estado tem obrigação de satisfazer esse direito diretamente.

Deste modo, se por um lado as recomendações da Organização Mundial da Saúde “parecem ter sido elaboradas a pensar numa classe média que é pequeníssima fracção da população mundial” (Santos, 2020, p. 17), de outro, resta ainda ao Estado a árdua função de garantir a continuidade de projetos políticos em direção ao cumprimento daquele compromisso de combater a pobreza e reduzir as desigualdades – seja em razão do alcance normativo da Constituição, seja pela agenda política internacional – quase que independente do elevado custo econômico das respectivas medidas tomadas.

A partir desta linha de fundamentação é que, com o decaimento do consumo e da arrecadação, o Poder Público foi legitimado a sancionar uma transferência de renda de forma urgente e temporária para os microempreendedores individuais, desempregados, trabalhadores informais e autônomos, desde que enquadradas no critério legal visando então conter os impactos do isolamento social decretado pelos governos estaduais.

Assim, o Governo Federal sancionou a Lei nº 13.982, publicada em 02 de abril de 2020, estabelecendo medidas excepcionais de proteção e assistência social, tendo como base a renda familiar mensal per capita, para concessão do auxílio emergencial.

Essa compreensão, de certa forma, não foi propriamente inovadora, visto que o Estado brasileiro passou por períodos históricos de grandes incentivos e custeio do setor privado no largo do século XX, ainda que passível de crítica sobre destinação e efeitos das medidas (Hudler; Benacchio, 2020).

O que, talvez, tenha sido um acréscimo, foi a tentativa de alívio econômico mais direto à pessoa física estabelecendo como critério a renda e o tamanho do empreendimento, desconsiderando-se projetos já sancionados anteriormente sem tais critérios e com uma proposta mais perene, a exemplo da renda básica de cidadania (Lei nº 10.835/2004).

A princípio, o auxílio emergencial, na época também chamado de “coronavoucher” (Correio Braziliense, 2020), aprovado pelo ministro da economia,

Paulo Guedes, seria a implementação de uma renda no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, no prazo de três meses, para aqueles que necessitassem.

No entanto, baseado no pleito da sociedade organizada, que teve por ínfimo o valor que seria concedido (acima mencionado), o Poder Legislativo brasileiro ampliou o valor para R\$ 600,00 (seiscentos reais) por meio do Projeto Lei nº 9.236/2017, transformado na Lei Ordinária nº 13.982/2020 sancionada pelo Presidente da República, a época, Jair Messias Bolsonaro.

Ao todo foram cinco parcelas de R\$ 600,00 (seiscentos reais), nos meses de abril, maio, junho, julho, agosto e setembro do ano de 2020. “As contaminações estavam elevadas, com picos de mais de mil mortes num único dia, e o desemprego, recorde, com taxa de desocupação calculada em 13,3% no trimestre de maio a julho de 2020” (Pozzebom, 2020).

E mais três parcelas de R\$ 300,00 (trezentos reais) em outubro, novembro e dezembro do mesmo ano, pois mesmo havendo uma melhora na economia no mês de setembro de 2020, com a retomada do mercado e novas oportunidades de emprego surgindo, o número de desempregados continuou alto, ao passo que o Governo Federal confirmou dilatação do auxílio até dezembro de 2020, porém com valor reduzido, por meio da Medida Provisória nº 1.000, de 02 de setembro de 2020 (Governo, 2022).

Da primeira leva do auxílio, os pagamentos iniciaram em abril 2020, por meio do aplicativo da Caixa Econômica Federal, denominado “CAIXA Tem”. Com o aplicativo instalado no celular os requisitantes fariam o cadastro e poderiam se utilizar de uma poupança social digital do banco em comento, com a possibilidade de fazer diversas transações, incluindo pagamentos, compras e transferências, no próprio aplicativo.

Para o segundo ano de pandemia – 2021 – ficou estabelecido pelo Governo Federal e Ministério da Cidadania que o pagamento se realizaria, independentemente de solicitação, para todas as pessoas elegíveis no ano anterior, desde que seguissem enquadrados nos requisitos determinados em lei. Essa terceira tomada assistencial teve o valor reduzido em mais da metade do primeiro auxílio, sendo pago em quatro parcelas no mesmo sistema mencionado anteriormente (Caixa Econômica Federal, 2021).

O Portal da Transparência (2024), mantido pela Controladoria-Geral da União, registra que ao todo foram despendidos como o auxílio emergencial de proteção social, 254,24 bilhões de reais em 2020 e 4,17 bilhões de reais, valores que segundo o portal equivaleram a quase 7% dos gastos públicos na época.

3. CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Conquanto a literatura do final do século XX mencione sobre o enfraquecimento do Estado-nação¹¹, em tempos de crise é a ele que as pessoas físicas e jurídicas se socorrem. É em tempos difíceis que o Estado exsurge como autor principal, mostrando sua indispensabilidade no amparo ao indivíduo e à economia. A exemplo, vide o programa anunciado por George W. Bush no segundo semestre de 2008 com a liberação de 700 bilhões de dólares aos bancos para ajudar na crise instalada naquele ano nos Estados Unidos com reflexos globais (Rebêlo; Cesar, 2010, p. 75).

No próprio contexto pandêmico, em âmbito internacional, houve a aprovação de projetos similares em países desenvolvidos, à exemplo do auxílio concedido nos Estados Unidos¹² (Cowan; Sullivan, 2020), Reino Unido¹³ (UOL, 2020), e em países em desenvolvimento, como Argentina¹⁴, Colômbia¹⁵, e Chile¹⁶ (Salati, 2020).

No Brasil, com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pela pandemia da Covid-19, em razão do estado de calamidade pública, o Governo Federal brasileiro sancionou o auxílio emergencial direcionado a pessoas impossibilitadas de proverem a manutenção de si e de sua família, cuja renda mensal per capita fosse igual ou inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo, consoante artigo 2º *caput* e parágrafos da Lei nº 13.982/2020.

Para enquadramento no critério econômico escolhido para a concessão do auxílio emergencial, a renda familiar mensal total não poderia ultrapassar três salários-mínimos dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros do núcleo familiar.

Além disso, foi fixado o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a título de benefício àqueles que cumprissem cumulativamente determinados requisitos, dentre os quais, o principal requisito: a pessoa solicitante do auxílio não poderia ter emprego formal ativo, e deveria ter 18 (dezoito) anos completos, ressalvado casos específicos de mães adolescentes. Outro critério utilizado pelo Governo Federal foi o de que a pessoa não poderia ser titular de benefício previdenciário, ou assistencial, ou, até mesmo, de seguro-desemprego, ou de programa de transferência de renda federal, exceto as pessoas que fossem beneficiárias do programa federal Bolsa Família.

Nessa entoada, não seriam incluídos no cálculo da renda familiar mensal, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos

¹¹ Neste sentido, recomenda-se a leitura de: FORJAZ, Maria Cecília Spina. Globalização e crise do estado nacional. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 2, abr-jun, p.38-50, 2000.

¹² Auxílio emergencial no valor de 600 dólares por pessoa.

¹³ Auxílio emergencial no valor de 2500 libras

¹⁴ auxílio emergencial no valor 10 mil pesos (cerca de R\$ 840) para os trabalhadores de 18 a 65 anos que são autônomos, aposentados, pensionistas e dependentes de bolsas governamentais.

¹⁵ Implementou-se um auxílio de 160 mil pesos (em torno de R\$ 230,00) para cada família em situação de vulnerabilidade

¹⁶ Aprovou-se uma renda básica de 50 mil pesos chilenos (cerca de R\$ 350,00) para 670.000 famílias que correspondem aos 60% mais vulneráveis da população do país.

na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a saber, o Bolsa Família. Era imprescindível, também, que a pessoa no ano de 2018, não tivesse recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos).

Fariam jus ao auxílio aqueles que exercessem atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), e contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social, sem qualquer relação de trabalho com empresa. Bem como o trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020.

Sobre o Cadastro Único, com subsídio do ente municipal, é feita análise e cadastro para que as pessoas de baixa renda possam ter acesso aos benefícios do Governo Federal. Há diversos programas, e podem se inscrever pessoas cuja renda mensal familiar por pessoa seja de até meio salário-mínimo (R\$ 550, em 2021); ou tenha renda mensal familiar total de até três salários-mínimos; ou, ainda, com renda maior que três salários-mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo. Pessoas que moram sozinhas e pessoas que vivem em situação de rua também podem realizar o cadastro.

À época era possível fazer autodeclaração de cumprimento do requisito que limitava a renda per capita, para o recebimento do auxílio, a 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários-mínimos. O fato de a pessoa poder se autodeclarar necessitou dificultou a verificação de fato da hipossuficiência, uma vez que a crise instalada em 2020 não era só sanitária, mas política e econômica.

Além disso, não faziam jus ao recebimento do auxílio empregados formais ativos, que para fins de concessão esclarecia o parágrafo 5º do artigo 2º da Lei nº 13.982/2020:

São considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

O recebimento do auxílio emergencial estava limitado a dois membros da mesma família, desde que cumprissem todos os requisitos legais, anteriormente citados. Para a mulher provedora de família monoparental seria concedido duas cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) nas cinco primeiras parcelas e R\$ 600,00 (seiscentos reais) nas três parcelas finais do ano de 2020.

Com os critérios elencados anteriormente, os solicitantes faziam o cadastro pelo aplicativo “CAIXA Tem” e poderiam receber o auxílio, além de fazer todas as transações atinentes a uma conta bancária no mesmo aplicativo; vedado à Caixa Econômica Federal efetuar descontos que implicassem na redução do valor do auxílio, disposição expressa no artigo 2º, parágrafo 13, da lei ora em estudo.

Desta maneira, após cumprir os requisitos, o auxílio emergencial foi operacionalizado e pago pelo banco Caixa Econômica Federal, com a abertura automática de poupança digital, em nome do beneficiário do auxílio (dispensada apresentação de documentos); sem a emissão de cheques ou cartões físicos; tendo isenção de cobrança de tarifas de manutenção; e podendo realizar número limitado de transferência eletrônica.

Contudo, mesmo com esse aparato de critérios, muitos brasileiros ficaram desamparados e sem receber o auxílio emergencial, inclusive em razão da insuficiência de conhecimentos técnicos e instrumentos básicos para o acesso informatizado ou digital (Cardoso, 2020), ao passo em que outros receberam o auxílio de forma indevida.

Tanto é que, o governo trouxe novas regras para a segunda leva do auxílio, denominada neste trabalho de 3 (três) últimas parcelas, e na Medida Provisória nº 1.000¹⁷, de 02 de setembro de 2020, de auxílio emergencial residual. Aumentando, inclusive, a fiscalização dos recebimentos, sobretudo no que se refere aos critérios de vínculo empregatício e benefício previdenciário percebido, que poderiam ser verificados mensalmente, a partir da data de concessão do auxílio emergencial residual (a partir do mês de outubro de 2020).

Ficou definido pela Medida Provisória que o auxílio emergencial residual não seria devido ao trabalhador beneficiário que tivesse vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial de que trata o artigo 2º da Lei nº 13.982, de 2020; e ou que estivesse percebendo benefício previdenciário, ou assistencial, ou seguro-desemprego.

E, além dos requisitos citados anteriormente na Lei nº 13.982/2020, não teria direito ao auxílio residual a pessoa residente no exterior; ou residente no Brasil que no ano de 2019, tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos).

Ainda, estavam impedidos de receber o auxílio aqueles que tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). E no ano de 2019, tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Ou que tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas três hipóteses previstas acima, na condição de cônjuge; companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; filho ou enteado com menos de vinte e um anos

¹⁷ Término do prazo de vigência em 10/2/2021.

de idade, ou com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio, consoante Medida Provisória n.º 1.000/2020, artigo 1º, parágrafo 3º, incisos VI, VII e VIII.

Também estava impedido de receber o auxílio emergencial residual o preso em regime fechado, posto que sua manutenção de vida era feita integralmente pelo Estado. E, por óbvio, que possuía indicativo de óbito nas bases de dados do Governo Federal, vez que morto não carece de auxílio para manter sua subsistência.

Ademais, com a Medida Provisória em estudo, passou a ser obrigatória a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para o pagamento do auxílio emergencial residual, devendo o beneficiário ter sua situação regularizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, exceto no caso de trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. O que pode ser citado como avanço em meio ao contexto traumático da pandemia, pois fez surgir nas bases de dados do governo, brasileiros até então invisíveis.

No entanto, mesmo com tantos critérios para a obtenção do auxílio foi possível vislumbrar que pessoas com poder aquisitivo médio a alto receberam o auxílio emergencial, promovendo festas e eventos, na época houve inclusive prisões (R7 NOTÍCIAS, 2020).

Outrossim, ante tantos funcionários públicos terem recebido o auxílio emergencial de forma indevida, dados da Controladoria-Geral da União (CGU) apontam que 680.564 servidores públicos, entre federais, estaduais, distritais e municipais, foram cadastrados como beneficiários do auxílio emergencial de R\$ 600 até meados de julho. Os pagamentos indevidos geraram prejuízo de quase 1 bilhão de reais aos cofres públicos, segundo o órgão (Governo, 2020a). Para conter as fraudes e repasses indevidos, a Medida Provisória n.º 1.000/2020 trouxe a seguinte redação em seu artigo 5º:

São considerados empregados formais, para fins do disposto nesta Medida Provisória, os empregados remunerados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, incluídos os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

Aqueles empregados, ainda que com os contratos de trabalho formalizados, mas que estavam com a remuneração suspensa por três meses, ou mais, estavam elegíveis para receber as parcelas do auxílio emergencial residual.

Houve ainda uma terceira etapa para o pagamento do auxílio emergencial advinda da Medida Provisória nº 1.039¹⁸, de 18 de março de 2021, relativa ao ano de 2021, com valores reduzidos e critérios mais duros, mediante o qual houve concessão de um benefício mensal por unidade familiar, sem cumulação, sendo pago somente a quem recebeu os pagamentos no ano de 2020.

Diante dessa coleta extensa de critérios utilizados pelo Governo Federal para a concessão das três etapas do auxílio emergencial, passa-se agora a analisá-los sob a perspectiva de Amartya Sen, traçando paralelo, utilizando-se dos tópicos “Incentivos, capacidades e funcionalidades” e “Direcionamento para um público-alvo e teste de meios”, ambos integrantes do capítulo 5 – “Mercados, estado e oportunidade social” – de seu livro “Desenvolvimento como liberdade”.

4. ANÁLISE A PARTIR DA ÓTICA DE AMARTYA SEN E A CRÍTICA AO TESTE DE MEIOS

Amartya Sen nasceu na Índia em meio a ruína social, em 03 de novembro de 1933 e, mesmo sendo de família abastada, conviveu com a miséria extrema, testemunhando a fome em Bengali, que matou cerca de 3 milhões de pessoas em 1943. As intempéries da desigualdade social o fizeram estudar com vistas a melhorar as condições dos países subdesenvolvidos e das pessoas pobres, construindo teorias socioeconômicas de justiça social (Guandalini, 2012).

Economista, professor universitário, filósofo, escritor e sociólogo, recebeu o Nobel de Economia em 1998 devido ao seu trabalho em economia do bem-estar, por sua teoria social baseada no desenvolvimento com foco nas liberdades e capacidades individuais. Preocupado com a pobreza e a desigualdade social, foi um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que mede o avanço dos países não apenas pelo crescimento da economia, mas por todas as capacidades¹⁹ relacionadas ao ser humano.

Amartya Sen prega o livre mercado, mas não com foco no crescimento pelo crescimento, e sim como meio de o Estado obter os recursos necessários às suas políticas, para, entre outras coisas, fornecer o bem-estar social, e pautadas no fortalecimento das liberdades e capacidades humanas, vez que para o autor, o desenvolvimento humano não pode ser medido pelas cifras do crescimento econômico, mas pelo desenvolvimento das capacidades humanas e principalmente pela melhora na qualidade de vida (Sen, 2018, p. 22).

Visando sempre um equilíbrio entre o Estado e o mercado, Sen acredita que o “desenvolvimento resulta de investimentos em fatores cruciais como educação, saúde, segurança individual e, é claro, disseminação do conhecimento” (Exame economia, 2012).

Diante das responsabilidades e deveres constitucionalmente previstos, considerando o contexto traumático vivido pela sociedade mundial de 2019 a 2023

¹⁸ Término do prazo de vigência em 16/07/2021.

¹⁹ Conforme expectativa de vida ao nascer; condições de saúde e salubridade; longevidade; índice de educação; taxa de escolarização; liberdade; bem-estar etc.

quando se instalou a crise sanitária em decorrência do Covid-19 e a crise economia trazida por ela, o Estado brasileiro, por meio do Governo Federal, se viu compelido a estabelecer critérios para a concessão de auxílio assistencial monetário às vítimas do decaimento da renda por conta das medidas restritivas e do distanciamento social.

No tópico anterior foram elencados os requisitos determinados pelo Governo Federal para o recebimento do valor que faria jus uma parcela da população brasileira para prover sua subsistência durante a pandemia nos anos de 2020 e 2021.

Amartya Sen afirma que “a provisão de serviços públicos tem se direcionado cada vez mais para o teste de meios no mundo todo” (2018, p. 165), contudo “isso pode ser particularmente difícil, especialmente em países onde não é fácil extrair informações sobre renda e riqueza” (Sen, 2018, p. 166).

Nessa entoada, teria o Brasil se equivocado em seu teste de meios para a concessão do auxílio emergencial do ano de 2020?

O teste de meios, também conhecido como *proxy means test*, busca identificar os mais necessitados por meio da avaliação de uma tomada de variáveis que tradicionalmente estão correlacionadas a níveis de pobreza. As variáveis vão desde predição de renda, à análise de consumo e domicílios domésticos (Mostafa; Santos, 2016). Assim, para o presente estudo, o teste de meios é a análise feita por agentes, em regra da assistência social, para avaliar as condições de vulnerabilidade das pessoas e famílias, com o fim de direcionar programas sociais e definir a elegibilidade para estes (Grosh; Baker, 1995).

Embora na obra “A Ideia de Justiça”, de Amartya Sen (2011), tenha demonstrado que cálculos quantitativos da renda podem gerar muitas falhas e desvios que levam a uma compreensão insuficiente sobre a compreensão da capacidade e limitações à liberdade das pessoas – sobretudo considerando que o Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador econômico incapaz de mensurar a qualidade de vida, do bem-estar e das liberdades das pessoas - naquele cenário pandêmico, a renda foi principal fator para a concessão do auxílio emergencial.

O estudo de Sen sobre capacidades²⁰ indica que cada pessoa é única, não se limitando “à escolha das instituições nem à identificação de arranjos sociais ideais” (Sen, 2011, p. 673) de modo a haver variabilidade nas necessidades individuais. Martha Nussbaum (2013) utiliza as bases de Amartya Sen e vai além, denominando

²⁰ Em A Ideia de Justiça: “a ideia da capacidade está ligada à liberdade substantiva, ela confere um papel central à aptidão real de uma pessoa para fazer diferentes coisas que ela valoriza” (Sen, 2011, p. 5195). O conceito de capacidade, então, revela diversas variantes nas pessoas. Quando algumas pessoas têm menos habilidade para escolher seus objetivos profissionais em comparação com outras que possuem maiores capacidades, isso se torna uma desigualdade. Essa questão vai além da simples escolha de carreira feita por cada indivíduo; também envolve as oportunidades que lhes foram oferecidas para fazer outras escolhas ao longo do caminho. Sen (2011, 5195) propõe deslocar o foco de atenção na renda para “as oportunidades reais de uma pessoa”.

“perspectiva das capacidades” para o florescimento do desenvolvimento humano, no enfoque justiça, bem-estar e economia.

O enfoque das capacidades, na concepção de Nussbaum (2013), faz uma crítica ainda mais radical à abordagem da renda e riqueza iniciada por Sen. Para a autora, há um mínimo a ser traçado, de modo que baliza uma lista de capacidades²¹, para serem adotadas políticas sociais, com vistas a garantir o mínimo de dignidade humana a todas as pessoas, atingindo, assim, a justiça social. Neste sentido, Nussbaum (2013, p. 191) assinala que “o enfoque das capacidades não é uma doutrina política sobre os direitos básicos”, buscando, somente especificar “certas condições necessárias para que uma sociedade seja dignamente justa, na forma de um conjunto de direitos fundamentais para todos os cidadãos”.

Não obstante, ambos concordam que a abordagem das capacidades se refere às vidas humanas e que há a necessidade de uma compreensão das capacidades em cada contexto social, econômico, político e cultural onde a pessoa está inserida (Nussbaum, 2013; Sen, 2011).

Capacidade em Sen refere-se à liberdade de cada qual poder livremente fazer as escolhas que realmente valoriza. Não está ligado “apenas nos recursos que as pessoas têm, na forma de posse ou usufruto de comodidades. Renda e riqueza são muitas tomadas como principal critério do êxito humano” (Sen, 2011, p. 5195). O autor propõe deslocar o foco de atenção na renda para “as *oportunidades reais* de uma pessoa” (Sen, 2011, p. 5195).

No entanto, a despeito da profundidade teórico trazidas pelos autores, no caso específico da crise sanitária, política e econômica, o principal indicador para a concessão do auxílio emergencial se limitou apenas (ou principalmente) ao fator renda.

Nesse interim, o economista indiano assevera ser mais difícil assegurar “que os meios sejam eficazmente testados com precisão aceitável, sem acarretar outros efeitos que sejam adversos” (Sen, 2018, p. 165), todavia, essa escolha “poderia ser justificada – tanto quanto possível – em última instância apenas através do que esses objetivos produzem nas vidas humanas que eles podem direta ou indiretamente influenciar” (Sen, 2011, p. 4656).

Amartya Sen elenca cinco possíveis distorções do direcionamento para um público-alvo das políticas públicas.

²¹ “As capacidades são, então, apresentadas como a fonte de princípios políticos para uma sociedade liberal pluralística; elas são colocadas no contexto de um tipo de liberalismo político que as torna objetivos especificamente políticos e as apresenta livres de qualquer fundamentação metafísica específica. Apresentadas e recomendadas dessa maneira, as capacidades, argumento, podem se tornar objeto de um consenso sobreposto entre pessoas que de resto possuem concepções amplas de bem muito diferentes entre si. Argumento, além disso, mais uma vez apoiando-me na ideia intuitiva da dignidade humana, que as capacidades em questão devem ser perseguidas por toda e qualquer pessoa, cada uma sendo tratada como um fim e nenhuma como mero instrumento dos fins dos outros” (Nussbaum, 2013, p. 85).

A *primeira* delas Sen denomina como “distorções de informações” (2019, p. 167), segundo o qual há uma “trapaça” dos declarantes ao afirmar ter condições financeiras inferiores à realidade, como uma adulteração dos dados, ou inverdade na declaração.

Alguns poderiam dizer ser de fácil resolução essa demanda, contudo, assevera o autor que “dada a assimetria de informações, não é possível eliminar a fraude sem pôr em considerável risco alguns dos beneficiários honestos” (Sen, 2018, p. 167). Isso porque, ao tentar eliminar as análises fraudulentas para a obtenção das políticas públicas, muito provavelmente pessoas realmente necessitadas entre as qualificadas para receber benefícios seriam excluídas.

A *segunda* distorção trazida por Sen é a de incentivo. Segundo o autor, “o custeio direcionado para um público-alvo *também* pode afetar o comportamento econômico das pessoas” (Sen, 2018, p. 167 – grifo do original), na medida em que desincentiva a pessoa beneficiada com o auxílio a trabalhar e buscar, por si, sua manutenção.

Em se tratando do auxílio emergencial, como sendo de caráter provisório, não haveria essa dificuldade de auto incentivo, vez que ao seu termo o solicitante deveria buscar ingressar no mercado de trabalho.

A *terceira* se refere à questão da desutilidade e do estigma, mediante os quais a identificação da pessoa pobre “tenderia a produzir alguns efeitos sobre o respeito próprio, bem como sobre o respeito dos outros pela pessoa” (Sen, 2018, p. 168).

Na compreensão de Sen, essa última distorção pode implicar na possibilidade da pessoa deixar de buscar o auxílio por medo de ser marcada como incapaz (estigma) e inclusive influir de maneira negativa em seu respeito próprio. Para reforçar essa última preocupação, o autor cita John Rawls, indicando que o “respeito próprio é ‘talvez o bem primário mais importante’ sobre o qual a teoria da justiça como equidade deva concentrar-se”²² (Rawls *apud* Sen, 2018, p. 168).

O autor elenca como *quarta* distorção os custos administrativos elevados, por conta do dispêndio de recursos e questões burocráticas, além das perdas em decorrência da corrupção da obtenção fraudulenta do benefício. O que causa desfalques enormes e prejuízos em setores de atuação rotineira por parte do Estado, como, por exemplo, saúde e educação.

No Brasil foi calculado pelo Tribunal de Contas da União, no balanço sobre o acompanhamento do auxílio emergencial, prejuízo de cerca de R\$ 100 milhões resultado em pagamentos indevidos (TCU, 2021). Alguns desses benefícios foram inclusive autorizados a funcionários públicos sem qualquer prejuízo às suas remunerações, como por exemplo a constatação de que foi pago irregularmente a

²² Sobre a teoria de justiça de Rawls, Sen tece crítica no sentido de que na abordagem da justiça apresentada por Rawls – justiça como equidade –, “existem algumas inadequações cruciais nessa concentração dominante sobre as instituições (na qual se supõem que o comportamento seja apropriadamente obediente), e não sobre a vida que as pessoas são capazes de levar (Sen 2011, p. 88).

73 mil militares que, ao todo, receberam R\$ 43,9 milhões referentes à primeira parcela dos benefícios²³ (TCU, 2020), e também para políticos e seus familiares, independente do consentimento dos envolvidos (Konchinski *et al*, 2020)

A quinta e última distorção trazida por Sen está pautada no enfraquecimento da sustentabilidade política, vez que diante de novas eleições, tais benefícios podem ficar de fora do plano do novo governo, ou até mesmo não ser oferecido com a mesma qualidade.

Conclui o autor que referidas ponderações estão na dificuldade de sustentar os benefícios assistenciais quando direcionados a um público-alvo, contudo, pondera que as políticas públicas direcionadas não devem assim proceder em nível máximo, uma vez que constituem tentativas e não resultados.

5. CONCLUSÃO

Amartya Sen defende que a justiça se faz com a expansão das liberdades, que são garantidas quando da eliminação de mazelas sociais como a pobreza, a fome, a falta de oportunidade e a não abrangência das capacidades. Nesse sentido, não se pode negar que a filosofia e compreensão econômica do autor estão impregnados no âmbito normativo brasileiro – tanto pela Constituição, quanto pelos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro – como visto na primeira parte deste artigo.

Neste passo, em face da pandemia, o Governo Federal brasileiro, dentro da função do Estado no sentido de garantir o mínimo, implementou o auxílio emergencial para conter a fome que chegava juntamente com a crise sanitária e econômica, e direcionou a um público-alvo, no caso, pessoas de baixa renda, utilizando-se para aferição dessa característica o banco de dados do CadÚnico, do Programa Bolsa Família (principais instrumentos cadastrais), além da autodeclaração do requerente. De maneira sucinta, enquadravam-se os microempreendedores individuais (MEI), contribuintes individuais da Previdência Social, inscritos no CadÚnico e autodeclarantes.

De fato, os requerentes contidos nos três primeiros grupos são de fácil identificação, mesmo que de maneira relativa, haja vista possuírem registro administrativo prévio na base do governo. A complexidade restou verificada na identificação e qualificação dos autodeclarantes. Isso porque, a partir do cruzamento de informações dos bancos de outras instituições do Estado (por exemplo, Ministério do Trabalho e Emprego, Previdência Social; Imposto de Renda pela Receita Federal, entre outros), observou-se um nível considerável de fraudes no recebimento do auxílio – tanto é que identificados até mesmo o recebimento por parte de envolvendo funcionários públicos e pessoas com renda, como se viu na última seção deste artigo.

²³ Trata-se de constatação analisada sob relatoria do min. Bruno Dantas, no processo TC 018.851/2020-7.

Essa prática acima identificada pode ser considerada, sob a perspectiva de Amartya Sen ora empregada, enquanto uma distorção de informação por parte dos cadastrastes que, mesmo não tendo necessidade real do auxílio, se dispuseram a solicitá-lo. Houve, além de erro sistêmico por parte do Governo Federal, uma falha moral ética por parte daqueles que se inscreveram no programa sem ter real necessidade. Nesse caso, Sen pondera como distorção de informação, verificada no caso brasileiro o que o autor denomina por “trapaceiros”.

Pressupõe-se que toda medida assistencial deve ser muito bem desenhada e estudada. Entretanto, tornar uma medida emergencial a mais exata e segura possível, sobretudo em meio a um colapso sanitário e econômico, requer mais esforço dos entes públicos, inclusive para se evitar um maior custo, como já demonstrado por Amartya Sen.

Diante deste cenário, se por um lado há falha do sistema do governo no que se refere à conferência do enquadramento dos solicitantes (por exemplo, em razão da ausência de cruzamento de dados mais efetivo) e também por parte da sociedade no cumprimento de um sentido ético, que flexibilizou a concessão do auxílio a pessoas não necessitadas; por outro lado, como o próprio Amartya Sen reconhece, um sistema mais rigoroso de avaliação primária poderia deixar de fora do auxílio pessoas que, de fato, seriam necessitadas.

Deste modo, considerando o contexto pandêmico do Covid-19, que culminou, não só na crise sanitária, mas no agravamento da crise econômica durante os anos de 2021 a 2023, e analisados pelo teste sugerido por Sen, isto é, a partir das cinco distorções, possível afirmar que, apesar das inúmeras falhas (por exemplo, existência de recebimentos indevidos), houve eficácia na distribuição do auxílio emergencial brasileiro.

Não fosse essa atuação por parte do Estado, por meio das políticas públicas de distribuição do auxílio, independente se motivada por fins políticos específicos do Governo Federal e ainda que enfraquecida por desvios pontuais (como falhas de execução), trouxe alguns benefícios notáveis às estatísticas, que passaram não apenas a reportar óbitos pelo vírus da Covid-19, mas também identificar milhares de brasileiros atingidos pelas mazelas da fome e que efetivamente necessitavam daquele auxílio emergencial.

Assim, o cadastramento feito às pressas pelo poder público, ainda que eivado de vícios quanto aos procedimentos adotados e a improvável perenidade das medidas, ao menos auxiliou de forma considerável na revelação de brasileiros até então invisíveis, que possivelmente não seriam identificados em outro contexto.

REFERÊNCIAS

BENACCHIO, Marcelo; HUDLER, Daniel Jacomelli. Respostas estatais para o enfrentamento da pandemia (covid-19): uma releitura jurídica da economia global a partir da sociedade fraterna. *Revista Jurídica-Unicuitiba*, v. 2, p. 616-642, 2021.



BEYLIS, Guillermo *et al.* **Going Viral: COVID-19 and the Accelerated Transformation of Jobs in Latin America and the Caribbean.** Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34413/9781464814488.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Auxílio Emergencial 2021.** 2021. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/auxilio2021/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura: IPEA**, Brasília, n.50, jan. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200928_mt_cc48_agosto.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

COAWAN, Richard; SULLIVAN, Andy. Após meses, Congresso dos EUA aprova pacote de alívio à Covid-19 de US\$892 bi. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN28W13N/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

CORREIO BRAZILIENSE. Coronavoucher começa a ser pago para quem está no Cadastro Único. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/09/internas_economia,843313/coronavoucher-comeca-a-ser-pago-para-quem-esta-no-cadastro-unico.shtml. Acesso em: 28 mar. 2024.

GOVERNO do Brasil. **Auxílio Emergencial já pagou mais de R\$ 288 bilhões para garantir proteção social aos brasileiros.** 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/12/auxilio-emergencial-ja-pagou-mais-de-r-288-bilhoes-para-garantir-protECAo-social-aos-brasileiros-1>. Acesso em: 19 jun. 2024.

GOVERNO do Brasil. **Auxílio Emergencial: combate a fraudes já evitou dano de R\$ 450 milhões aos cofres públicos.** 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/auxilio->

emergencial-combate-a-fraudes-ja-evitou-dano-de-r-450-milhoes-aos-cofres-publicos. Acesso em: 20 mar. 2024.

GOVERNO do Brasil. **Governo Federal regulamenta Auxílio Emergencial até o fim do ano.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-regulamenta-auxilio-emergencial-ate-o-fim-do-ano#:~:text=O%20benef%C3%ADcio%20criado%20em%20abril,publicada%20em%203%20de%20setembro>. Acesso em: 7 de abr. 2024.

GROSH, Margaret E.; BAKER, Judy L. **Proxy means tests for targeting social programs.** Publicado em jul. 1995. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-3313-5> Acesso em: 28 mar. 2024.

GUANDALINI, Giuliano. O que o Nobel Amartya Sen pensa sobre mercados, justiça e liberdade. **Exame Economia**, 30 abr. 2012. Disponível em: <https://exame.com/economia/mercados-justica-e-liberdade/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

HUDLER, Daniel Jacomelli; BENACCHIO, Marcelo. **O Direito Humano Fundamental ao Desenvolvimento e as Intervenções Estatais do Governo Brasileiro na Atividade Empresarial no século XX.** *Direito e Desenvolvimento*, ISSN: 2236-0859, João Pessoa, v. 11, n. 1, p. 142-156, jan./jun. 2020.

1322

HUDLER, Daniel Jacomelli; BENACCHIO, Marcelo. O enfrentamento do novo coronavírus (Covid-19) a partir do comércio internacional. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; ARRUDA, Carmem Silvia L. de Arruda; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach. (Org.). **Direito em Tempos de Crise: Covid-19.** 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%B5es-,S%C3%ADntese%20de%20Indicadores%20Sociais%3A%20em%202019%2C%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20pobres%20cai,em%206%2C5%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 mar. 2024.



IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo evidencia o impacto devastador da pandemia para micro e pequenas empresas.** 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13845-estudo-evidencia-o-impacto-devastador-da-pandemia-para-micro-e-pequenas-empresas#:~:text=Dados%20do%20Instituto%20Brasileiro%20de,expressiva%20de%20estoque%20de%20capital>. Acesso em: 10 set. 2024.

KONCHINSKI, Vinicius; BOTACINI, Guilherme; MONTESANTI, Beatriz. **Candidatos milionários recebem auxílio emergencial e Bolsa Família.** 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/10/05/candidatos-milionarios-recebem-auxilio-emergencial-e-bolsa-familia.htm>. Acesso em: 7 abr. 2024.

MOSTAFA, Joana; SANTOS, Thuany dos. **Limitações de um Teste de Meios via Predição de Renda: Evidências de uma Aplicação no Programa Bolsa Família.** Texto para discussão 2238. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28775 Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; MOREIRA, Rafael de Farias Costa. **A Covid deixa sequelas: a destruição do estoque de capital das micro e pequenas empresas como consequência da pandemia de Covid-19.** Rio de Janeiro: Ipea, junho, 2023.

NUSSBAUM, Martha Craven. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie.** Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Cobertura da ONU News sobre a Covid-19.** 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/events/coronavirus>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1: erradicação da pobreza.** Nações Unidas: Brasília, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 19 mar. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido a pandemia da covid-19.** 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/00S4-auxilio-emergencial-de-protecao-social-a-pessoas-em-situacao->



de-vulnerabilidade--devido-a-pandemia-da-covid---?ano=2020. Acesso em: 10 set. 2024.

POZZEBOM, Eliana Rodrigues. Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia. **Senado Notícias**, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia> Acesso em: 20 mar. 2024.

R7 NOTÍCIAS. **Jovem debocha de auxílio emergencial e acaba preso em MG.** Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/balanco-geral-mg/videos/jovem-debocha-de-auxilio-emergencial-e-acaba-preso-em-mg-02052020>. Acesso em: 20 mar. 2024.

REBÊLO, José Matos; CESAR, Felipe. Crise financeira de 2008: a intervenção do Estado no domínio econômico–financeiro. Crisis of 2008: State intervention in the economic domain. **Revista da SJRJ**, v. 17, n. 28, p. 69-79, 2010.

ROUBICEK, Marcelo. Quanto e com que o governo brasileiro gastou na pandemia. **Nexo Jornal**, 27 dez. 2020. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/12/27/Quanto-e-com-que-o-governo-brasileiro-gastou-na-pandemia>. Acesso em: 10 jun. 2023.

1324

SALATI, Paula. **Veja medidas econômicas adotadas pelos países para socorrer população e empresas.** 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/19/veja-medidas-economicas-adotadas-pelos-paises-para-socorrer-populacao-e-empresas.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus.** Coimbra: Almedina, 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. *Kindle*.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2018. *Kindle*.

STURZA, Janaína Machado; TONEL, Rodrigo. Os desafios impostos pela pandemia COVID-19: das medidas de proteção do direito à saúde aos impactos

na saúde mental. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 18, n. 29, p. 1-27, set./dez. 2020.

TCU. **Pagamentos indevidos do auxílio emergencial 2021 superam R\$ 100 milhões**. 2021. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/pagamentos-indevidos-do-auxilio-emergencial-2021-superam-r-100-milhoes.htm>. Acesso em: 11 set 2024.

TCU. **TCU determina devolução do auxílio emergencial da Covid-19 recebido por militares**. 2020. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-devolucao-do-auxilio-emergencial-da-covid-19-recebido-por-militares.htm>. Acesso em: 7 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Balanco sobre Auxílio Emergencial é destaque da sessão plenária de 24 de fevereiro**. Publicado em 24 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/destaques-da-sessao-plenaria-de-24-de-fevereiro.htm> Acesso em: 14 jun. 2023.

UOL. **Por coronavírus, Reino Unido pagará até 2.500 libras por mês a autônomos**. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/por-coronavirus-reino-unido-pagara-ate-2500-libras-por-mes-a-autonomos.htm>. Acesso em: 7 abr. 2024.

1325

VERDÉLIO, Andreia. Primeira morte por covid-19 no Brasil aconteceu em 12 de março. **Agência Brasil**, Brasília 28 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/primeira-morte-por-covid-19-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco>. Acesso em: 19 mar. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO characterizes COVID-19 as a pandemic**. 2020b. Disponível em: Disponível em: <https://youtu.be/sbT6AANFOm4> Acesso em: 19 mar. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard**. 2020a. Disponível em: <https://covid19.who.int/> Acesso em: 19 mar. 2024.

