

## **IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMPRESARIAL E BUROCRACIA DE NÍVEL DE SISTEMAS: Uma Análise dos Comentários do Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial**

João Guilherme Rocha Machado

Agnaldo Valentin

André Gal Mountian

### **Resumo**

Este artigo analisa a implementação do Auxílio Emergencial, programa federal formulado para prover renda imediata à parte da população atingida pelos impactos da crise pandêmica da Covid-19. O acesso ao benefício foi realizado via aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, voltado à parcela da população elegível, mas que estava fora do Cadastro Único. O referencial teórico utilizado é a literatura sobre burocracias de nível de rua, nível de tela e nível de sistemas. Do ponto de vista metodológico, realizou-se uma análise a partir de uma amostra estratificada dos comentários inseridos por usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial na Google Play Store em abril de 2020. Tal análise destacou os aspectos quantitativos, com análise frequencial, e qualitativos, com a análise de conteúdo das palavras destacadas na análise frequencial. Essa estratégia nos permitiu identificar aspectos da implementação do Auxílio que dificultaram o acesso ao benefício pelos cidadãos e cotejá-los com o referencial teórico selecionado.

**Palavras-chave:** Auxílio Emergencial. Burocracia de Nível de Sistemas. Implementação. Caixa Econômica Federal.

### **Abstract**

This paper analyzes the implementation of the Emergency Aid (“Auxílio Emergencial”), a federal program formulated to provide immediate income to the part of the population affected by the impacts of the Covid-19 pandemic crisis. Access to the program was carried out through the Caixa Auxílio Emergencial application, aimed at the eligible segment of population, but which was included in the Cadastro Único (a national database of poor families). Our theoretical framework is the literature on street-level, screen-level, and system-level bureaucracies. From a methodological point of view, we conducted an analysis, based on stratified sampling, of the comments entered by users of the Caixa Auxílio Emergencial application in the Google Play Store in April 2020. This analysis highlighted the quantitative aspects, with frequency analysis, and qualitative aspects, with the content analysis of the words emphasized in the frequency analysis. This strategy allowed us to identify aspects of the implementation of the Emergency Aid that hindered access to the program by citizens and to compare them with the selected theoretical framework.

**Keywords:** Emergencial Aid. System-Level Bureaucracy. Implementation. Caixa Econômica Federal.

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo busca analisar a implementação do Auxílio Emergencial, programa federal formulado para prover renda imediata à parte da população atingida pelos impactos da crise pandêmica da Covid-19. Dada a escolha do governo por realizar a implementação por meio

de um aplicativo para telefones móveis, nosso objetivo é analisar as consequências dessa escolha a partir da percepção dos cidadãos que precisaram interagir com o Estado a partir dessa plataforma. Mais especificamente, pretende-se investigar as principais dificuldades que os usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial encontraram ao realizar o cadastramento de forma remota, sem a intermediação da burocracia de nível de rua ou de nível de tela caso o cadastro fosse realizado em uma agência bancária.

O estudo da implementação de políticas públicas faz sentido sob diversos aspectos. Talvez o principal deles passe por reconhecer que, muitas vezes, as políticas não são implementadas tais como foram formuladas. A gravidade pandêmica associada ao Auxílio Emergencial pode ter levado a uma ainda maior discrepância entre a formulação e o que de fato foi implementado. Um bom resultado das políticas não depende simplesmente da disposição de seus formuladores e executores, tratando-se de um processo que pode estar imerso em frustrações, tanto do lado dos decisores como dos cidadãos. Outros motivos podem estar ligados à necessidade de dar maior eficiência ao gasto público, monitorar os implementadores, gerar aprendizados para políticas futuras e para maior compreensão da “máquina” estatal. (FARIA, 2012, p. 11).

O referencial teórico adotado é a literatura sobre burocracias de nível de rua, nível de tela e nível de sistemas. Do ponto de vista metodológico, foi realizada uma análise quantitativa e qualitativa dos comentários inseridos por usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial na *Google Play Store*. Essa estratégia possibilitou identificar aspectos da implementação do Auxílio que dificultaram o acesso ao benefício pelos cidadãos, bem como dimensões subjetivas desse processo, em um contexto social e econômico bastante desfavorável.

O presente artigo está dividido em mais cinco seções, além da presente introdução. Na segunda seção trata-se brevemente da pandemia de Covid-19 e das características gerais do Auxílio Emergencial implementado pelo Governo Federal. Na seção seguinte, são apresentados os conceitos de burocracias de nível de rua, nível de tela e de sistemas. Na quarta seção é realizada uma análise da implementação do Auxílio Emergencial, partindo de um recorte da mídia e da visão geral das avaliações realizadas sobre o aplicativo na *Google Play Store*. Na seção seguinte, aprofunda-se a investigação por meio de uma análise de conteúdo de uma mostra das avaliações, segundo metodologia proposta por Bardin (1977). Finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

## 2 A PANDEMIA DE COVID-19 E O AUXÍLIO EMERGENCIAL

Com a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional devido à pandemia de Covid-19 em 3 de fevereiro de 2020, foi necessária a implementação de medidas sanitárias para conter a disseminação do vírus.

É nesse contexto que começa a ser discutida a implementação de uma política de assistência social, de caráter emergencial, que propiciasse renda imediata para a população mais vulnerável e os para trabalhadores que perderam seus rendimentos por conta das medidas sanitárias. A formulação e a implementação de políticas de transferência de renda não foram exclusivas para o caso brasileiro (VALENTIN *et al.*, 2020; MARINS *et al.*, 2021), embora a experiência do Brasil seja especialmente relevante do ponto de vista da cobertura e dos valores despendidos (TCU, 2020a).

O Auxílio visava a socorrer trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social com valor de 600 reais mensais.<sup>1</sup> Ademais, a lei estabelecia critérios adicionais sobre a renda pretérita dos elegíveis, como não ter rendimento tributável superior a R\$ 28.559,70 no ano de 2018; a família não ter uma renda mensal superior a meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal até três salários mínimos. A lei indicou que mães solas possuem cota dupla e também informou critérios para quem não poderia ser beneficiado: possuir emprego formal; ser menor de dezoito anos (exceto mães menores de dezoito anos<sup>2</sup>); receber seguro-desemprego ou qualquer benefício do governo que não o Bolsa Família (BRASIL, 2020).

Sua implementação foi feita pelo Ministério da Cidadania (MC), Dataprev e Caixa Econômica Federal (CEF). A Dataprev tinha como função tratar as informações para geração da folha de pagamento do Auxílio. A CEF foi o agente pagador, e por fim o MC foi responsável pelo cadastro, parâmetros e folha de pagamento (CARDOSO, 2020). O pagamento do Auxílio Emergencial ocorreu da seguinte forma: beneficiários do PBF receberam automaticamente sem necessidade de cadastro no aplicativo da Caixa Auxílio Emergencial; aqueles contidos no Cadastro Único para programas sociais governamentais (CadÚnico) também não necessitavam de cadastro, e os demais deveriam se inscrever através do *site* da Caixa ou pelo aplicativo para telefones móveis (TCU, 2020b, p. 3). A forma híbrida de acesso não foi

---

<sup>1</sup> Inicialmente o valor proposto pelo governo federal foi de 200 reais (referência). Porém, após pressão da Câmara dos Deputados que aprovou o Auxílio Emergencial de forma unânime, o governo aumentou o valor para 600 reais, e em 2 de abril de 2020 foi instituído o Auxílio Emergencial, a partir da lei nº 13.982.

<sup>2</sup> Essa exceção foi adicionada em outra lei, de número 13.998, de 2020.

uma opção exclusiva do Brasil. Segundo estudo do Banco Mundial, vários países combinaram mais de um método para expandir a cobertura do auxílio governamental, incluindo os aplicativos para telefones móveis (GENTILINI *et al.*, 2020, p. 16-23). No Brasil, conforme destacam Vargas e Santos (2020, p. 58), cerca de 60% do total de desbancarizados em 2017 não possuíam acesso a telefones móveis nem a internet, representando uma média significativamente acima da global (25%).

Conforme aponta Cardoso (2020, p. 1059), a experiência do Ministério da Cidadania, bem como os instrumentos já existentes como o CadÚnico foram bastante importantes para a implementação do Auxílio Emergencial com a rapidez necessária. De acordo com o relatório do TCU, no mês de abril de 2020 foram analisadas 89.228.170 solicitações, incluindo beneficiários do PBF e registrados no CadÚnico, sendo 56,3% elegíveis. Ainda desse total, 38,6% foram feitas por meio do aplicativo da Caixa Auxílio Emergencial. Trata-se, portanto, de um contingente de 34,5 milhões de pessoas, objeto dessa pesquisa.

### **3 BUROCRACIA DE NÍVEL DE SISTEMAS**

Houve aumento expressivo do número de estudos sobre políticas públicas nos últimos anos, acompanhado também por um aumento não menos substancial no número de cursos de graduação do campo de públicas no Brasil (VALENTIN, MOUNTIAN e MACHADO, 2023, p. 5-6). No entanto, embora em crescimento, estudos sobre implementação e burocracia são notadamente menos comuns se comparados com outros temas mais investigados na literatura nacional sobre políticas públicas. Também discrepante é a quantidade de estudos empíricos sobre os burocratas de nível de rua (BNRs) na literatura nacional, se comparado com a internacional (LOTTA, 2018, p.145-146).

A preocupação com os BNRs, entra no âmbito das abordagens *bottom-up* sobre implementação de políticas públicas, que consideram que os atores, ao implementarem a política, acabam por influenciar as mesmas e, de certa forma, contribuem também para sua (re)formulação. Desta forma, as abordagens *bottom-up* surgem como uma crítica às abordagens *top-down* que analisam a implementação de políticas públicas a partir de como estas foram concebidas por seus formuladores e analisa em que medida as ações dos implementadores foram consistentes com as intenções dos formuladores. Desta forma, a principal crítica das abordagens *bottom-up* é que as abordagens *top-down* dariam importância demasiada aos formuladores como únicos atores importantes no processo, deixando de lado as contribuições dos implementadores, dentre eles os BNRs (SABATIER, 1986, p. 22-23;30-31).

Lipsky (2010, p. 3-4) define os burocratas de nível de rua como funcionários públicos que interagem diretamente com cidadãos e que tem certo nível de discricionariedade na execução de seu trabalho. São por meio desses funcionários que a maior parte dos cidadãos têm contato com o governo. Suas ações discricionárias determinam se os cidadãos terão (ou não) acesso a benefícios e direitos, influenciando e estruturando as vidas e oportunidades dos cidadãos. Ao contarem com relativo grau de discricionariedade, os burocratas de nível de rua se tornam também, em algum nível, formuladores de políticas públicas. Lipsky (2010, p.23) reforça que a discricionariedade dos BNRs tanto possibilita que os burocratas intervenham em defesa dos “clientes” como também que discriminem entre eles. Além disso, se os BNRs acabam se tornando formuladores de políticas públicas, uma questão a se considerar é como se daria o controle democrático e o accountability. (BOVENS;ZOURIDIS, 2002, p. 175).

No início dos anos 2000, Bovens e Zouridis (2002, p.176-177) apontavam que uma das formas por meio das quais a discricionariedade dos BNRs havia sido reduzida nos últimos anos estava relacionada à adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs). Nesse sentido, a burocracia de nível de rua sofreu uma primeira transformação em “burocracia de nível de tela”. Nessa nova categoria, os burocratas continuam presencialmente em contato com os cidadãos, mas esta relação é mediada por telas de computadores e sistemas de informação. O uso dos sistemas reduz a discricionariedade porque muitas das decisões já não são tomadas pelos BNRs, mas sim automaticamente por tais sistemas. Para além desta primeira transformação, alguns órgãos específicos avançaram para uma nova categoria denominada de “burocracias de nível de sistema”. Nessas burocracias, os BNRs “clássicos” (ou seja, os funcionários que lidavam diretamente e presencialmente com os casos dos cidadãos) deixam de existir, porque os processos foram totalmente automatizados por meio de sistemas de informação. Os casos “rotineiros” dos cidadãos são processados sem a participação de funcionários, que deixam de lidar diretamente com eles. Dessa forma, os funcionários das burocracias passam a se dedicar exclusivamente a outras tarefas: o desenvolvimento e manutenção dos sistemas (incluindo a conexão entre os diferentes sistemas das burocracias de nível de sistema), gestão, atendimento e suporte (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 178-180).

A implementação de certas políticas públicas deixaria de estar ligada à interação entre os cidadãos e os funcionários públicos e na interpretação destes últimos (com elevado grau de discricionariedade) das regras definidas pelos formuladores para os casos específicos trazidos pelos cidadãos às burocracias de nível de rua. Tais burocracias e seus funcionários (programadores e especialistas em TI) passariam a se dedicar ao desenho dos sistemas de

informação e à conexão entre os diferentes sistemas. Com suas escolhas discricionárias (na conversão de normas legais em sistemas de informação) influenciam as políticas públicas, tornando-se, desta forma, também formuladores em algum nível e seriam os “burocratas de nível de sistema”. (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 181).

Da mesma forma que com os BNRs, faz sentido refletir sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de sistemas em transformar políticas públicas em sistemas de informação. Bovens e Zouridis (2002, p. 182-183) indicam a necessidade de dar algum tipo de accountability público para o processo de transformação de normas legais em sistemas de informação e sugerem alternativas neste sentido. Mais do que isso, colocam em discussão se a aplicação da lei de modo “cego” (isto é, sem margens para discricionariedades de burocratas de nível de rua e sem levar em conta as circunstâncias) não poderia levar a injustiças e arbitrariedades.

Bovens e Zouridis propuseram as novas categorias de burocracias de nível de tela e de sistemas no início dos anos 2000. Como mostrado em outra pesquisa (MOUNTIAN, VALENTIN E MACHADO, 2023), a Caixa Econômica Federal tem utilizado aplicativos para telefones móveis desde a década de 2010 para acessar seus serviços, bem como políticas públicas do governo federal nas quais ela está envolvida. No entanto, foi somente a partir da pandemia de COVID-19, quando houve a necessidade de isolamento social e de rápida transferência de renda às famílias vulneráveis, que se acelerou o uso de aplicativos para dispositivos móveis como forma de acesso a benefícios sociais, notadamente no caso do Auxílio Emergencial. Acompanhando este fenômeno, a maior parte da literatura brasileira que utiliza as categorias propostas por Bovens e Zouridis foi produzida a partir de 2020, com foco justamente no auxílio emergencial.

Em relação às menções às categorias de nível de tela e de sistemas, os estudos foram agrupados em três grupos. Parte deles se baseia na análise seminal de Bovens e Zouridis e utilizam as categorias de burocracias de nível de tela e de sistemas para fazer reflexões originais sobre a implementação do auxílio emergencial no Brasil (CARDOSO, 2020; CARDOSO, 2020 e 2021; CARNELOSSI, 2022 ; ROSENDO, 2022; VALENTIN, MOUNTIAN E MACHADO, 2022) ou de forma mais abrangente as políticas sociais em geral, em meio à pandemia de Covid-19 (SALGADO, 2023). Uma outra parte, cita as categorias mais brevemente ao caracterizar o auxílio emergencial, partindo já das análises e interpretações dos estudos acima, baseando-se notadamente em Cardoso (2020) e Carnelossi (2022), como no caso de Alvares, Zechini e Siqueira (2020), Duarte (2022), Ruseishvili e Fernandes (2021), João Silva (2021) e Sérgio Silva (2021). Finalmente, um terceiro grupo de estudos apresenta as categorias, também de forma lateralmente, mas não conectadas diretamente à

implementação do auxílio emergencial, mas sim dentro de um contexto mais abrangente de revisão da literatura sobre as burocracias de nível de rua, como no caso de Oliveira (2022).

#### **4 IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: ASPECTOS GERAIS**

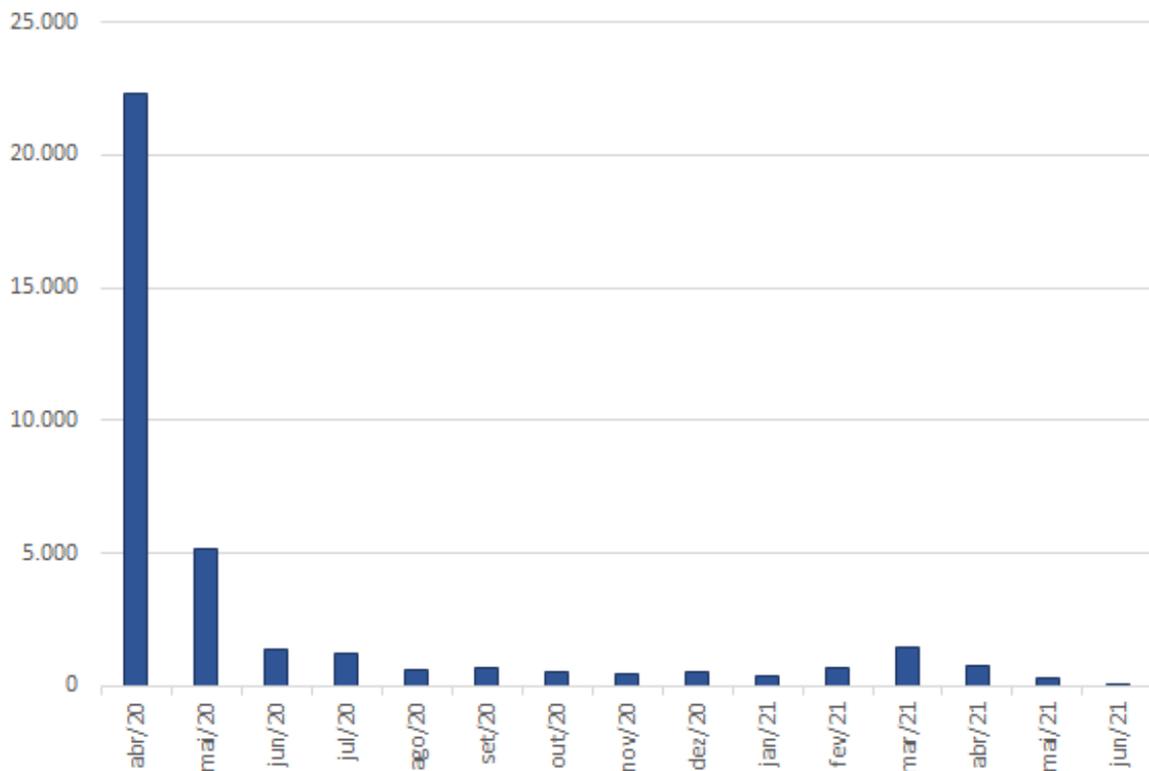
A estratégia utilizada para investigar a implementação do Auxílio Emergencial partiu das interações realizadas por cidadãos com o aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial*. As pessoas podiam avaliar o Aplicativo em uma escala de 1 a 5 estrelas, inserindo comentários. Acredita-se que, em um contexto de automação da implementação, essa é uma forma profícua de captar as impressões dos beneficiários sobre o acesso ao Auxílio, emulando uma tentativa de observação da interação entre beneficiários e funcionários da Caixa, além do próprio compartilhamento de informações entre usuários, que seria observável em uma fila de uma agência física do banco implementador (ARAUJO; CARNEIRO, 2008). É possível que essa escolha metodológica incorra em um viés de seleção, na medida em que beneficiários de baixa renda tenham dificuldades adicionais para acessarem telefones móveis ou incluírem comentários. De outro lado, como as pessoas inseridas no Cadastro Único, incluindo os beneficiários do Bolsa-Família, receberam o Auxílio Emergencial de forma automática sem necessidade de cadastro no aplicativo, acredita-se que esse possível viés de seleção se reduz. Além disso, outros perfis de usuários também podem encontrar dificuldades no uso do aplicativo, tais como idosos e moradores de áreas com baixa cobertura de serviços de celular e internet.

Com o objetivo de compreender as principais dificuldades e problemas relatados por usuários do Aplicativo – potenciais beneficiários dessa política social –, foi realizado o *download* de todas as avaliações do Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* na *Google Play Store* entre os meses de abril de 2020 a junho de 2021, totalizando 36.218 avaliações<sup>3</sup>. O Gráfico 1 apresenta a distribuição do número de avaliações no período de coleta. É possível observar que o maior número de interações ocorreu no início da implementação do Auxílio, nos meses de abril e maio de 2020, totalizando cerca de 75% do total. Percebe-se que o número de avaliações cai a partir de agosto de 2020, apresentando um novo acréscimo somente em março de 2021, quando ocorreu a segunda edição do Auxílio Emergencial.

**Gráfico 1 – Distribuição do número de avaliações com comentários no Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* entre abril de 2020 e junho de 2021**

---

<sup>3</sup> Utilizou-se a linguagem de programação *Python 3.9*.



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados obtidos no *Google Play Store*.

Desta forma, a análise dos resultados concentra-se no mês de abril de 2020, logo após a aprovação do Auxílio pelo Congresso Nacional e sanção pelo Governo Federal. Para melhor compreensão contextual dos comentários inseridos, é recuperada uma cronologia dos eventos divulgados pela mídia impressa sobre a implementação do cadastramento. Essa cronologia é conectada com os resultados obtidos a partir das avaliações com comentários postadas pelos usuários do aplicativo.

No dia 1 de abril, o presidente sancionou a liberação do Auxílio Emergencial para os trabalhadores informais, garantindo o recebimento de R\$ 600,00 durante 3 meses (BOLSONARO, 2020). Em artigo assinado por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e publicado no jornal Valor Econômico, se desenhava o problema:

Para viabilizar esse desafio, o Executivo federal precisará de rapidez e racionalidade. O melhor a ser feito é dividir a tarefa em duas: a concessão de benefícios por meio do Cadastro Único e a identificação e concessão para os ainda não cadastrados. Dessa forma, garantiríamos ao menos para o público do Cadastro (...) que o benefício seja pago durante o mês de abril (O DESAFIO, 2020).

Naquele momento o governo estimava, segundo o ministro da Economia, 20 milhões de pessoas em trabalho informal sem registro no Cadastro Único (GUEDES, 2020).

No dia 3 de abril, ao informar o cronograma de pagamento do Auxílio Emergencial para trabalhadores informais, o governo anunciou que a CEF disponibilizaria um aplicativo para telefones móveis no qual os interessados poderiam inserir dados pessoais e, em 48 horas, quem tivesse direito receberia o crédito em conta. Segundo o Ministro da Cidadania,

A partir de terça-feira pela manhã, as pessoas vão poder baixar esse aplicativo no seu celular, ele vai ser super simplificado, não vai trazer nenhuma taxa, nenhum ônus às pessoas. Ele vai permitir que, ou pela internet ou pelo celular, as pessoas façam seu cadastramento. Em torno de 48 horas posteriores a esse cadastramento, aqueles que cumprirem todos os requisitos que a lei nos exige acompanhar, esse recurso será creditado (PAGAMENTO, 2020b).

A estimativa do governo então oscilava entre 15 e 25 milhões de pessoas a serem cadastradas (CADASTRO, 2020).

De fato, o aplicativo ficou disponível nas *play stores* no dia 7 de abril. O balanço veiculado nos jornais no dia seguinte informava que a expectativa era atender a cerca de 30 milhões de pessoas que passaram a ser denominadas “invisíveis”, trabalhadores informais que não constavam do Cadastro Único do Ministério da Cidadania. No próprio dia 7, cerca de 13,8 milhões de pessoas haviam se registrado através do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, pelo site da CEF ou por central telefônica. O jornal O Globo informava o registro de 94 milhões de acessos ao aplicativo e página da CEF na internet (AUXÍLIO, 2020).

Nos dias seguintes, um dos destaques foi a dificuldade no preenchimento do cadastro. Na mídia impressa, a principal notícia veiculada informava a necessidade de obtenção do Cadastro de Pessoa Física (CPF) de filhos menores para recebimento do auxílio em dobro, direito de mães solo ou chefes de família com filhos menores, o que gerou longas filas nos postos da Receita Federal desde o dia 9 de abril e nos que se seguiram (CADASTRO, 2020b). As filas foram estendidas pelo acréscimo de pessoas que receberam informação de CPF irregular através do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, especialmente associado com pendências eleitorais (UNIDADES, 2020). No dia 13 de abril, a Receita Federal estimava 11 milhões de CPFs irregulares por pendências com a Justiça Federal (RECEITA, 2020). No dia 10, o governo registrava quase 31 milhões de pedidos, atingindo 32,2 milhões no dia 11 de abril. Até aquela data, o site da CEF teria recebido 272 milhões de visitas, 9,6 milhões de ligações foram feitas para a central telefônica e o aplicativo Caixa Auxílio Emergencial teria sido baixado 33,5 milhões de vezes (CAIXA, 2020). Já no dia 18 de abril, o número de solicitações superava 39 milhões (CAIXA 2020d).

No dia 16 de abril o presidente da CEF anunciava o início antecipado para o dia 17 do pagamento do Auxílio Emergencial para os inscritos e aprovados através do aplicativo, assim como a disponibilidade sobre a aprovação ou não do pedido a partir do dia 16 de abril

(PAGAMENTO, 2020). Em reportagem divulgada no dia 21 de abril no jornal Folha de São Paulo,

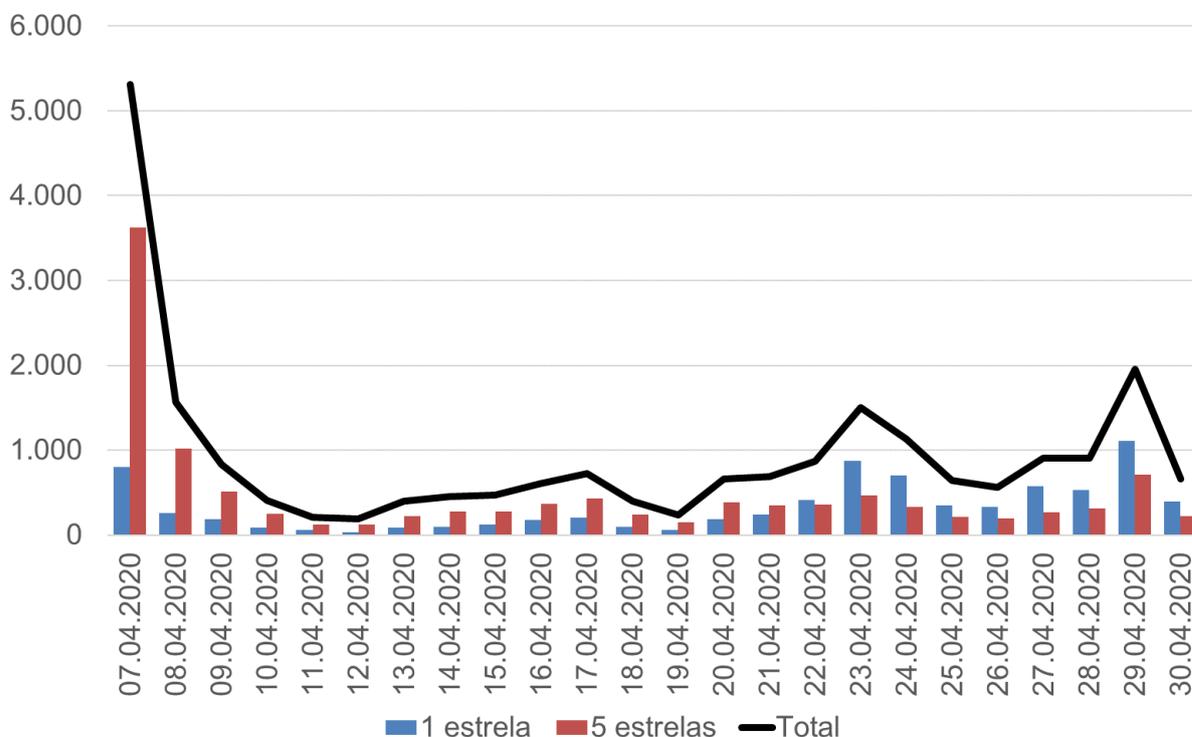
O presidente da Caixa, Pedro Guimarães, diz que a mudança foi decidida após o governo federal observar dificuldades para receber do Dataprev dados para pagamentos. O Dataprev verifica e informa à Caixa os elegíveis e o motivo da não aprovação. As informações são encaminhadas à Caixa para pagamento (CAIXA, 2020c).

No entanto, no dia 22 de abril o governo abandonaria a ideia de antecipação por ausência de recursos financeiros no Orçamento (GOVERNO, 2020). Assim, a CEF providenciou o depósito de R\$600 a 1,9 milhões de beneficiários, na noite do dia 24 de abril, sexta-feira. Para amenizar as filas nos bancos, foi anunciado também um sistema gerador de códigos que autorizaria os beneficiários a realizar o saque em caixas eletrônicos e lotéricas (CAIXA, 2020b).

O dia 27 de abril, segunda-feira, correspondeu ao primeiro dia de saque do Auxílio Emergencial, com a formação de longas filas nas agências da CEF. A reportagem divulgada na Folha de São Paulo trás os relatos das pessoas que compareceram, geralmente confirmando a aprovação da solicitação pelo aplicativo. A reportagem ainda buscava esclarecer que a disponibilidade do recurso poderia ser verificada através do aplicativo “Caixa Tem”, por meio de uma versão atualizada (CAIXA 2020e). Segundo o periódico O Globo, em 30 de abril, pouco mais de 13 milhões de pessoas teriam que refazer o cadastro no site ou no aplicativo da CEF em um total de 40 milhões de inscrições feitas. A reportagem informava que cerca de 20 milhões foram consideradas elegíveis e 6,97 milhões inelegíveis. Informava ainda que as inconsistências mais comuns que não permitiam a conclusão foram marcação de chefe de família sem nenhum membro, falta de inserção da informação de sexo, preenchimento incorreto de dados de membros da família tais como CPF e data de nascimento, divergência de cadastro entre integrantes da mesma família e inclusão de alguma pessoa já falecida. Sintetizava os dados fornecidos pela CEF ao divulgar que 46,2 milhões de pessoas receberam o Auxílio Emergencial, sendo 17,3 milhões do Bolsa Família, 10,5 milhões inscritas no Cadastro Único e 18,4 milhões através do aplicativo ou site da CEF (AUXÍLIO, 2020b).

Assim findo os eventos do mês de abril, o interesse passa a ser os resultados obtidos a partir da mineração dos dados de avaliação do aplicativo. Entre 07/04/2020 e 11/06/2021, foram 36.218 avaliações, sendo 38,5% correspondendo a nota 1 (a menor possível) e 50,5% de nota 5 (a maior possível). Juntas, somam 89,0% das avaliações. Como o interesse recai sobre o primeiro mês de uso do aplicativo, o Gráfico 2 apresenta o número total de avaliações para aquele mês, bem como a quantidade de avaliações máxima e mínima, registradas diariamente.

Gráfico 2 – Distribuição absoluta de avaliações do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, abril de 2020.



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados obtidos no *Google Play Store*.

A partir os dados coletados, foi possível constatar que o fluxo mais intenso de demanda pelo aplicativo ocorreu no dia 7 de abril, em acordo com a divulgação de que, neste dia, cerca de 13,8 milhões de trabalhadores informais haviam se registrado através do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, pelo site da CEF ou por central telefônica. O gráfico 2 mostra que esse dia correspondeu ao máximo, com 14,6% do total de avaliações.

Os primeiros comentários começaram a ser registrados às 8h da manhã e cinco horas depois a quantidade atingia praticamente a metade das 5.314 avaliações do dia. Como pode ser observado no Gráfico 2, a presença de avaliações positivas é preponderante nesse e nos dias que se seguiram.

Duas tendências merecem destaque no restante do mês: uma redução acentuada no número de avaliações a partir do terceiro dia após o lançamento do aplicativo e uma inversão entre avaliações positivas e negativas a partir de 20 de abril. Ademais, as oscilações crescentes guardam associação com o cronograma apresentado anteriormente. Assim, segue-se, depois do dia 7, uma expressiva redução de comentários, tendência que se manteve até o dia 12. Conforme indicam as notas da mídia, parte expressiva das solicitações

foram processadas e aprovadas. Também foi momento de constatação de irregularidades ou ausência de informações, principalmente relacionadas ao CPF. Entre os dias 13 e 17 observou-se um crescimento no número de avaliações, culminando justamente com o momento em que a CEF anunciava a antecipação do pagamento da segunda parcela do Auxílio para todos os elegíveis, procedimento cancelado no dia 22 pela falta de recursos orçamentários. No gráfico 2, há uma interessante redução nos dias 18 e 19, sábado e domingo, respectivamente. A partir do dia 20 de abril a trajetória de crescimento do número de comentário é retomada até atingir um ponto máximo no dia 23, quando se define uma inversão na avaliação do aplicativo, com predominância de nota 1, que significa a pior avaliação possível, resultado mantido até o final do mês.

O último momento com maior quantidade de avaliações ocorreu entre os dias 27 e 29 de abril, quando houve a liberação do saque nas agências da CEF e o governo informava uma estimativa de cadastros que teriam que ser refeitos por erros de preenchimento, compondo o conjunto de solicitações inelegíveis ao recebimento do Auxílio Emergencial.

## **5 PRINCIPAIS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS USUÁRIOS DO APLICATIVO CAIXA AUXÍLIO EMERGENCIAL**

Com o objetivo de compreender as principais dificuldades enfrentadas pelos usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, foi realizada uma análise de conteúdo dos comentários inseridos na biblioteca do Google Play. O procedimento metodológico foi baseado em Bardin (1977) e consiste nas seguintes etapas: (i) pré-análise, (ii) exploração do material e (iii) análise dos resultados.

A fase de pré-análise, conforme Bardin (1977), constitui o momento de organização do material. A leitura flutuante, característica dessa etapa do método, permitiu observar duas características fundamentais sobre os dados extraídos. Em primeiro lugar, como observado anteriormente, o mês de abril concentra 60% das avaliações inseridas e, considerando que representou o início da implementação do Auxílio, foi selecionado para posterior extração da amostra. Além disso, a fase de pré-análise permitiu observar que a principal dificuldade encontrada pelos usuários do aplicativo diz respeito ao cadastro no aplicativo Caixa Auxílio Emergencial. A análise frequencial dos comentários mostrou que a palavra cadastro foi a mais citada (6.760 vezes), seguida de app (6.243) e aplicativo (5.252). Esse resultado não surpreende, na medida em que o aplicativo foi construído justamente para permitir o cadastro dos trabalhadores informais que estão fora do Cadastro Único.

A amostra foi extraída a partir dos comentários inseridos pelos usuários do Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial no mês de abril de 2020 e contém 221 observações, que representa 1% do total das interações ocorridas nesse mês. Além disso, foi gerada por estratificação temporal, de modo que representa a proporção de comentários inseridos em cada dia do mês de abril<sup>4</sup>. A seleção dos dados segue as regras indicadas por Bardin (1977) relativas à representatividade da amostra, homogeneidade e pertinência dos dados, bem como da exaustividade, no que diz respeito a conter todas as dificuldades com cadastro, na medida que refletem o início da implementação do Auxílio, etapa de aprendizado institucional e dos próprios beneficiários sobre o uso do aplicativo.

A fase de exploração do material, a partir da amostra gerada, permitiu determinar as unidades de registro e de contexto. A unidade de registro deve conter a menor parte do conteúdo relativo às dificuldades com o cadastro no aplicativo. A partir da análise das avaliações, foi possível observar que 166 comentários (75%) remetem a experiências pessoais com o cadastramento e, deste conjunto, 118 (71%) relataram pelo menos uma dificuldade com o cadastro. A fase de exploração do material permitiu encontrar as seguintes unidades de registro e de contexto, conforme apresentada no Quadro 1.

---

<sup>4</sup> A análise frequencial dos comentários foi replicada separadamente para o mês de abril, bem como para a amostra estratificada. A prevalência da palavra cadastro se manteve, evidenciando a validade do recorte proposto.

**Quadro 1 – Unidades de registro e de contexto das dificuldades com cadastro extraídos das avaliações dos usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* no mês de abril de 2020**

Unidade de registro	N	%	Unidade de contexto
Problemas gerais com o aplicativo	48	36%	Relatos de mal funcionamento do aplicativo, lentidão, travamento, não funcionamento do cadastro, dificuldade com instalação, dificuldade de uso do aplicativo, dificuldade de corrigir os dados inseridos, dificuldade de finalizar o cadastro, dificuldade de preenchimento, não reconhecimento do código pelo aplicativo, atualização do aplicativo, não consegue contestar o pedido negado.
Demora no tempo de resposta	34	26%	Demora no tempo de análise a partir da inserção dos dados para cadastro
Falta de informação do usuário	13	9,8%	Dúvidas sobre critérios de elegibilidade, dúvidas sobre procedimentos e necessidade de cadastro, dúvidas sobre o recebimento do benefício
SMS (código)	13	9,8%	Não envio do código SMS necessário para realização do cadastro, demora para receber o código SMS
Dificuldade com recadastramento	11	8,2%	Dificuldade em refazer o cadastro quando o primeiro não é aprovado, dificuldade de inserir membros da família
Falta de informação/suporte	8	6%	Dificuldade em acessar suporte em caso de dúvidas, dificuldade em acessar o número 111 da Caixa, falta de informações
Dados inconclusivos	6	4,5%	Informações fornecidas pelos usuários são inválidas, dificuldade em cadastrar dados da família, problema de conexão entre bases cadastrais e aplicativos da Caixa
Total	133*	100%	

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados obtidos no Google Play Store.

\* o resultado é superior ao universo de 118, pois alguns comentários relataram mais de uma dificuldade com o cadastro.

A análise das principais dificuldades relatadas pelos usuários do Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial mostra que o principal aspecto relatado diz respeito a problemas gerais com o aplicativo, relacionados com travamento, lentidão, dificuldade com preenchimento e com a correção de dados inseridos de forma equivocada. A partir da análise realizada anteriormente, é possível supor que a implementação via aplicativo, em um curto período de tempo e em um contexto de emergência social, levou ao mal funcionamento do procedimento de implementação. Ou seja, foi um período curto para aprendizado institucional e do próprio público-alvo sobre os procedimentos necessários ao cadastro. A mesma interpretação pode ser feita com a demora no tempo de resposta e envio de código SMS necessário ao cadastro. Outra questão relevante diz respeito a problemas informacionais, tanto do ponto de vista de dúvidas com procedimento e critérios de elegibilidade, quanto da dificuldade em acessar o suporte da Caixa. Essa é uma questão central em um contexto de burocracia de nível de sistemas, em que não existe mais a mediação pessoal entre o público-alvo e a instituição executora (BOVENS; ZOURIDIS, 2002).

A partir dos comentários inseridos, foi possível determinar o seu tom geral. Como nem sempre o número de estrelas é compatível com o sentido do comentário, ou seja, casos em que, por exemplo, o cidadão insere 5 estrelas e tem uma crítica séria ao aplicativo (que ocorreu em 32% dos casos), traduzimos o sentido do comentário em categorias, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1. Percepção dos usuários do Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial segundo intervalos temporais.

<b>Período de implementação</b>	<b>N</b>	<b>Elogio (%)</b>	<b>Crítica (%)</b>	<b>Dúvida (%)</b>	<b>Explicação(%)</b>	<b>Demais</b>
<b>07/04/2020 - 11/04/2020</b>	82	28	23	15	20	34
<b>12/04/2020 - 19/04/2020</b>	35	23	34	14	0	29
<b>20/04/2020 - 30/04/2020</b>	104	14	65	5	0	15

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados obtidos no Google Play Store.

É possível notar que os elogios ao aplicativo vão caindo proporcionalmente com o transcurso do mês de abril de 2020, como já evidenciado no Gráfico 2. Entre as percepções positivas destaca-se aquelas que indicam o bom funcionamento do aplicativo e a naturalização das dificuldades encontradas como "O aplicativo é muito bom! De vez em quando congestionava um pouquinho, mas isso é normal, devido a quantidade de pessoas do Brasil inteiro que estão acessando". Por outro lado, há também aqueles comentários que

atribuem a implementação do auxílio ao contexto da competição política, tais como “Obg Caixa, obg Presidente” e “Simples e fácil Quem crítica é petistas kkkkk”.

Seguindo a mesma tendência, os comentários com dúvidas, também se concentram no início do processo, como seria razoável supor. Como apontado anteriormente, muitas pessoas utilizaram os comentários com o intuito de expor suas dúvidas sobre o Auxílio Emergencial, talvez com a expectativa de respostas de outros usuários ou até mesmo da CEF. Muitas dúvidas estão relacionadas com os critérios de elegibilidade do programa, tais como: “Alguém sabe me dizer se posso me inscrever no App, mas ja tenho CadUnico só que não recebo bolsa família mais. E agora ?” e “Que Deus nos abençoe!! ☐ Boa tarde, gostaria de saber se quem tem 18 anos tem direito ao benefício?”. Algumas dúvidas eram de natureza mais relacionadas às condições de cidadania plena: “Nao tenho cpf sou maior de idade tenho indentidade mais nao conseguir tira cpf como faço o cadastro sem ele”.

A CEF não se manifestou nesse fórum em relação às dúvidas formuladas pelos usuários do aplicativo, porém outras pessoas realizaram em seus comentários explicações gerais sobre critérios de elegibilidade, como “Gente quem tem bolsa família não precisa do aplicativo e só esperar o dinheiro cair na conta o app e só pra quem não tem cadastro único”. Também frequentes foram explicações sobre realizar corretamente o cadastro, como “Se aparecer mensagem de “erro de dados na Receita Federal” tentem alterar o nome de casado ou de solteiro da mãe”.

Parece razoável supor que a medida em que a CEF vai aprovando os cadastros, o número de comentários positivos, bem como as dúvidas e explicações, começam a rarear, abrindo espaço para as críticas. Algumas dessas críticas estão ligadas a problemas gerais com o aplicativo, tais como:

Aplicativo bem ruim, custei pra fazer o meu cadastro, travava toda hora ai eu tinha que fechar tudo, abrir denovo e começar do zero a fazer o cadastro, agora a última vez que eu consegui acompanhar o meu cadastro foi segunda feira dia 13/04 depois disso o aplicativo não funciona mais, não to conseguindo ver se eu consegui o benefício ou não porque eu clico la para mandara mensagem com o código e não manda nada pede 10 minutos pra mandar o código e ja tem 3 dias que eu estou esperando o código.

Outras críticas indicam a falta de estrutura para responder as dúvidas dos usuários, tal como:

Não sei se está acontecendo com outras pessoas o mesmo problema, e não há qualquer meio para chat acerca da questão, já que a central 111 não tem opção de questionamento sobre tal problema não restando qualquer outro canal este é meio hábil para tal questionamento.

Outras críticas vão além do funcionamento do aplicativo em si e questionam também a elegibilidade para o programa a partir de fundamentos morais:

Fiz o cadastro mas esta em analise desde o primeiro dia que lançaram o app... Fiquei muito chateado de saber que pessoas de nivel marginal

receberam o auxílio e para nós que temos empresa cinco filhos para cuidar ainda não recebemos o tal auxílio. Vergonha de nossa liderança é pouco.

E ainda:

O aplicativo viabiliza e ajuda muito mais é lamentável o números de pessoas que não vão receber esse auxílio porque não sabem como se cadastrar sendo que são as que mais precisam, Sendo que por outro lado muitos que nem precisam do auxílio já receberam o dinheiro..Esse é o Brasil.□

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, é mister reconhecer a importância do Auxílio Emergencial no momento da crise sanitária causada pelo Covid-19, seja pelo contingente populacional assistido, pelo valor global envolvido e pela agilidade no desenvolvimento do aplicativo e na realização do cadastro.

Se por um lado já havia uma tendência de a CEF utilizar aplicativos para telefones móveis no acesso às políticas públicas nas quais está envolvida, o aplicativo do Auxílio Emergencial representou uma radicalização no uso da burocracia de nível de sistemas para implementação, decisão impulsionada pela emergência pandêmica.

No entanto, a investigação demonstra que o procedimento adotado não foi isento de problemas. As evidências indicam que parcela delas está diretamente ligada à utilização de uma burocracia de nível de sistemas para sua implementação. Tal como indicado pela literatura, a implementação por este tipo de burocracia acaba por reduzir a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. De um lado, isso pode representar a redução de discriminações entre usuários, por outro, também impossibilita que burocratas intervenham em favor dos cidadãos. Particularmente isso seria relevante para aumentar o a informação aos cidadãos bem como para os ajudar ativamente no cadastro necessário para o acesso ao Auxílio Emergencial mais rapidamente.

O procedimento adotado possibilitou analisar aspectos da implementação do auxílio emergencial. Destacam-se nos comentários uma dinâmica que se assemelha a conversas em filas de atendimento em burocracias de nível de rua, notadamente com dúvidas e explicações em relação ao programa, formuladas e respondidas pelos próprios usuários. Ficou clara a incapacidade da CEF de encaminhar as dúvidas e demandas geradas no fórum de comentários e, de forma mais abrangente, uma estrutura insuficiente para atendimento dos usuários. As limitações do próprio aplicativo e a enorme e repentina demanda, podem ter dificultado ou atrasado o acesso ao Auxílio em um contexto social bastante desfavorável.

Resta saber se a implementação de um programa social do porte do Auxílio Emergencial foi uma exceção conjuntural, ou se configurará como um novo padrão de implementação de políticas sociais no Brasil, a partir burocracias de nível de sistemas. Estudos mais abrangentes poderão informar a sociedade brasileira, a quem caberá no âmbito da democracia participativa, definir qual o modelo de proteção social a ser seguido nos anos vindouros.

## REFERÊNCIAS

Jornais impressos e eletrônicos

AUXÍLIO emergencial para quem precisa. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.656, p. 15, 8 abril 2020.

AUXÍLIO: 13,6 milhões terão de refazer cadastro. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.678, p. 20, 30 abril 2020b.

BOLSONARO sanciona ajuda de R\$600 para informais. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 02 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/02/bolsonaro-sanciona-ajuda-de-r-600-para-informais.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

CADASTRO de informais para receber auxílio emergencial já está disponível, diz Onyx. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 07 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/07/cadastro-de-informais-para-receber-auxilio-emergencial-ja-esta-disponivel-diz-onyx.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

CADASTRO para auxílio exige CPF de menores. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.659, p. 18, 11 abril 2020b.

CAIXA contabiliza 32,2 milhões de cadastros para pedido de auxílio emergencial. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 11 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/11/caixa-contabiliza-322-milhes-de-cadastros-para-pedido-de-auxilio-emergencial.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

CAIXA paga auxílio emergencial a mais 1,9 milhões de informais. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.673, p. 24, 25 abril 2020b.

CAIXA paga já nesta semana 2ª parcela dos R\$ 600. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 100, n. 33.256, p. A15, 21 abril 2020c.

CAIXA registra 39,1 milhões de cadastros de trabalhadores informais. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 11 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/18/caixa-registra-391-milhes-de-cadastros-de-trabalhadores-informais.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023d.

CAIXA tem 5 horas para saque dos R\$600. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 100, n. 33.263, p. A15, 28 abril 2020e.

GOVERNO desiste de antecipar 2ª parcela do auxílio. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.671, p. 18, 23 abril 2020.

GUEDES pede que 'ajudem a informar os invisíveis' sobre auxílio de R\$ 600. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 03 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/03/guedes-pede-que-ajudem-a-informar-os-invisiveis-sobre-auxilio-de-r-600.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

O DESAFIO de implementar o auxílio emergencial para informais. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 03 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-desafio-de-implantar-o-auxilio-emergencial-para-os-informais.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

PAGAMENTO de auxílio a informais fora do CadÚnico começa hoje. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.665, p. 20, 17 abril 2020.

PAGAMENTO do auxílio começa dia 9, diz governo. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.652, p. 19, 4 abril 2020b.

RECEITA regulariza mais de 90 mil CPFs para concessão do auxílio de R\$ 600. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 13 abril 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/13/receita-regulariza-mais-de-90-mil-cpfs-para-concessao-do-auxilio-de-r-600.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNIDADES da receita ainda têm aglomerações. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 31.662, p. 18, 14 abril 2020.

## Bibliografia

ÁLVARES, Laís Botelho Oliveira; ZECHINI, Marília Condé; SIQUEIRA, Larissa Gasparoni Gazolla de. Auxílio Emergencial: A Necessidade de Transferir Renda para a População Vulnerável. In: GASPARETTO JÚNIOR. (Org.). **Medidas de Emergência na Administração Pública**. Nova Xavantina: Pantanal, 2020, p. 31-40.

ARAUJO, C. A. S.; CARNEIRO, T. C. J. Filas nos bancos: por que a tecnologia da informação não resolve? A percepção dos gerentes sobre as causas e prováveis soluções. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 14, p. 2-8, 2008.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOVENS, Mark; ZOURIDIS, Stavros. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174-184, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020.

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.

CARDOSO, Bruno Baranda. **Transformação Digital e Ação Pública: Como a Digitização de Instrumentos da Ação Pública pode Afetar a Implementação das Políticas Públicas**. 2021. 74f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2021.

CARNELOSSI, Bruna N. R. Robotização da Proteção Social: Impactos e Desafios à Atuação Profissional do Assistente Social. **Serviço Social & Sociedade**, n.144, p. 129-152, 2022.

DUARTE, Betânia Abrunhoza de Martini. **A Pandemia de Covid-19 e Seus Impactos no Sistema Prisional Catarinense: A Burocracia como Empecilho ao Direito de Visita**. 2022. 73f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 7-16, 2012.

GALLI, Bruna Andréa da Silva. **A quarta Revolução Industrial, a pandemia de COVID-19 e o trabalho profissional do Serviço Social: desafios e perspectivas**. 2022. 81f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2022.

GENTILINI, Ugo et al. **Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures**. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>. Acesso em 02 set. 2021.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, Redes Sociais e Interação: Uma Análise da Implementação de Políticas Públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p.145-173, 2018.

MARINS, Mani Tebet; RODRIGUES, Mariana Nogueira; SILVA, Jéssica Maldonado Lago da; SILVA, Karen Cristina Martins da Silva; CARVALHO, Paola Loureiro. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 02, p. 669–692, 2021.

MOUNTIAN, André; VALENTIN, Agnaldo; MACHADO, João Guilherme Rocha Machado. **A Implementação de Políticas Públicas na Era dos Aplicativos para Telefones Celulares: O Caso da Caixa Econômica Federal**. Mimeo. 2023.

OLIVEIRA Natália Mariana Tavares de. **Comportamento Discricionário dos Burocratas de Nível de Rua do Cadastro Único para Programas Sociais no Estado do Amazonas**. 2022. 118f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2022.

ROSENDO, Rosileide de Lima. Instrumentos de política pública: uma discussão sobre os efeitos da implementação do Auxílio Emergencial com o uso de ferramentas digitais (website

e aplicativo de celular) In: 46º Encontro Anual da Anpocs, 2022, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: ANPOCS, 2022. p.1-28.

RUSEISHVILI, Svetlana; FERNANDES, Caio da Silveira. Política migratória em regime de exceção: crise sanitária e controle seletivo da mobilidade internacional no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19. In: 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2021, Belém. **Anais [...]**. Belém: SBS, 2021. p.1-29.

SABATIER, Paul A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.

SALGADO, Rita. A Pandemia de Covid-19 e a Plataformização das Políticas Públicas. In: 9º Encontro Internacional de Política Social/16º Encontro Nacional de Política Social, 2023, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: CCJE/UFES, 2023. p.1-12.

SILVA, Sérgio Felipe Melo da. Impactos inter-regionais do auxílio emergencial brasileiro no contexto da COVID-19: uma análise de insumo-produto. In: XIX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2021, Online. **Anais [...]**. Online: ABER, 2021. p.1-11.

SILVA, João Paulo dos Santos da. **Análise do processo de implantação do auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19)**. 2021. 47f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

TCU. **Relatório de Acompanhamento**. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2020a. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/A4/AF/CE/DC5D771082725D77F18818A8/01\\_acordao\\_tcu\\_1428\\_2020.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/A4/AF/CE/DC5D771082725D77F18818A8/01_acordao_tcu_1428_2020.pdf). Acesso em 02 set. 2021.

TCU. **Relatório de Acompanhamento**. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2020b. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/E6/B4/15/DE/DC5D771082725D77F18818A8/06\\_acordao\\_tcu\\_3086\\_2020.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/E6/B4/15/DE/DC5D771082725D77F18818A8/06_acordao_tcu_3086_2020.pdf). Acesso em 02 set. 2021

VALENTIN, Agnaldo et al. América Latina em Tempos de Covid-19: Uma Análise Comparada. Políticas de Transferência de Renda e Garantia de Emprego. **Boletim de Políticas Públicas**, n. 1, p. 27-40, 2020.

VALENTIN, Agnaldo; MOUNTIAN, André Gal; MACHADO, João Guilherme Rocha; OLIVEIRA, C. S. ; ROSSI, M. V. ; PORTELA, T. P. G. ; GARCIA, L. C. ; GOMES, R. P. . Auxílio emergencial e burocracia de nível de sistemas: uma janela para a análise da implementação por meio dos comentários de usuários do aplicativo da Caixa Econômica Federal. In: Valentin, Agnaldo; Mountian, André Gal; Vaz, José Carlos; Peres, Ursula Dias; Urquidi, Vivian Grace Fernández-Dávila. (Org.). **Políticas Públicas e Covid-19: a experiência brasileira**. 1ed.São Paulo: Edições EACH, 2022, p. 104-126.

VALENTIN, Agnaldo; MOUNTIAN, André Gal; MACHADO, João Guilherme Rocha. Inserção de Economistas no Campo de Públicas no Brasil: Trajetória Acadêmica, Ensino e Pesquisa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. 1-21, 2023.

VARGAS, Isadora Formenton; SANTOS, Nicolas Peixoto. A inclusão financeira por meio de plataformas digitais: experiências de países emergentes e análise do estado da arte no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 14, n. 2, p. 49-62, 2020.