

Título: Um estudo da implementação do pagamento do Auxílio Emergencial a partir das percepções dos usuários do aplicativo CAIXA TEM

Agnaldo Valentin, André Gal Mountian, João Guilherme Rocha Machado, Danilo Madjarof Sertorio

Resumo simples

O Auxílio Emergencial foi a principal resposta do Governo Federal para lidar com os impactos impostos pela pandemia de Covid-19. A implementação do Auxílio Emergencial exigiu soluções que evitassem o risco de aglomerações, abrindo espaço para o uso de aplicativos para telefones móveis tanto para a formação de cadastro como para a execução do pagamento. O objetivo do artigo é investigar a implementação do Auxílio Emergencial a partir da interação dos beneficiários desta política com o Estado, por meio do Aplicativo Caixa Tem, utilizado para acessar o recurso via conta social digital criada pela Caixa Econômica Federal. O referencial teórico adotada é a literatura de burocracia de nível de rua, de tela e de sistemas. A metodologia baseou-se na análise de conteúdo das avaliações inseridas pelos beneficiários no Aplicativo Caixa Tem entre abril e maio de 2020, momento inicial de implementação do Auxílio Emergencial. Os resultados indicam que o uso do aplicativo CAIXA TEM causou mais transtorno do que satisfação aos seus usuários. O artigo contribui com uma reflexão sobre a implementação de políticas sociais por meio uma burocracia de nível de sistema incapaz de atender as dificuldades dos usuários durante a implementação do pagamento do auxílio emergencial.

Resumo expandido

Contextualização do tema

A excepcionalidade, as restrições sociais impostas pela pandemia de Covid-19 e atuação da sociedade brasileira e do Poder Legislativo compeliu o Executivo brasileiro a uma agenda de políticas que garantissem o acesso à renda para parte da população que se viu subitamente sem possibilidade de exercer suas atividades remuneratórias. A implementação do Auxílio Emergencial exigiu soluções que evitassem o risco de aglomerações, abrindo espaço para o uso de aplicativos para telefones móveis tanto para a formação de cadastro como para a execução do pagamento.

Objetivos

Propõe-se uma investigação da implementação do Auxílio Emergencial a partir das percepções dos beneficiários do Auxílio Emergencial diante da imposição de pagamento realizado através do aplicativo CAIXA TEM, da Caixa Econômica Federal. O objetivo é obter uma avaliação a partir das reações em decorrência da implementação de uma ação baseada em burocracia de nível de sistema, pouco utilizada até então.

A implementação do Auxílio Emergencial foi realizada de forma digital, em duas etapas: (i) os beneficiários que estavam fora do Cadastro Único do Governo Federal precisavam realizar o cadastro no aplicativo Caixa Auxílio Emergencial. As dificuldades com cadastro via aplicativo Caixa Auxílio Emergencial foram analisadas por Machado, Valentin e Mountian (2023); (ii) a segunda etapa envolve o Aplicativo CAIXA TEM. Os beneficiários que tiveram cadastro aprovado podiam acessar o recurso por meio de contas digitais através do Aplicativo CAIXA TEM.

O referencial teórico considera a definição clássica ofertada por Lipsky (2010) para os burocratas de nível de rua como funcionários que interagem diretamente com cidadãos e que têm alguma discricionariedade na execução de seu trabalho. Também considera a alternativa proposta por Bovens e Zouridis (2002), que apontavam para uma das formas de redução da discricionariedade, relacionada à adoção de tecnologias de informação e comunicação, conformando uma “burocracia de nível de tela” e, posteriormente, em “burocracia de nível de sistemas”, sem interação entre funcionários e cidadãos. Merece destaque a reflexão feita por Lipsky no capítulo adicionado à edição especial de sua obra seminal (2010), indicando que as burocracias que lidavam diretamente com o atendimento e a “classificação” de cidadãos estavam investindo recursos para automatização de processos de recebimento de informações, tendência acelerada pela Internet e pela maior disponibilidade de computadores. Tais ferramentas poderiam ser utilizadas de maneira irresponsável, com a informatização dificultando o acesso aos potenciais beneficiários, e uma conseqüente redução da cobertura das políticas, sem que isso fique registrado como falhas das agências responsáveis.

Metodologia

A fonte primária utilizada foram as avaliações com comentários registradas por usuários do aplicativo CAIXA TEM na Google Play Store entre 06 de abril e 31 de maio de 2020, período de implementação do aplicativo, totalizando 619.041 registros e o conjunto amostral estudado corresponde a uma extração sistemática e estratificada temporalmente de 1% ou 620 registros. A base recebeu tratamento posterior seguindo o procedimento metodológico sugerido por Bardin (1977) de análise de conteúdo, correspondendo às seguintes etapas: (i) pré-análise (organização do material e caracterização da amostra) (ii) exploração do material (identificação das unidades de contexto e de registro, isto é, principais dificuldades e as menores unidades de registro identificadas e (iii) análise dos resultados.

Resultados

A análise qualitativa classificou os registros como positivos ou negativos e identificou 5 contextos: funcionamento do aplicativo; funcionalidades ofertadas pelo aplicativo; validação para instalação para instalação do aplicativo; disponibilidade do aplicativo para download ou acesso; e um inespecífico. A avaliação do aplicativo, em escala de 1 a 5, registrou média igual a 2,6 e mediana igual a 1, bastante insatisfatório. No entanto, as avaliações melhoram no mês de maio, quando a média atingiu 3,5 e a mediana, 4. Considerando que algumas avaliações puderam ser classificadas em mais de um contexto, a soma resultou em 712 registros. Entre as avaliações positivas, as mensagens se agrupavam principalmente no contexto de funcionamento do aplicativo (140 de 248) e a principal unidade de registro foi o elogio ao aplicativo por garantir o acesso ao auxílio e permitir a transferência (80%). Entre as avaliações negativas, as avaliações se distribuíram principalmente entre funcionamento do aplicativo (27%), críticas inespecíficas ou genéricas (25%), disponibilidade do aplicativo (22%) e funcionalidade do aplicativo (19%), além de problemas de validação (5%). As críticas de funcionamento do aplicativo associavam-se a unidades distintas, como lentidão, travamento, problemas no acesso inicial ao aplicativo e dificuldades diversas de uso, acesso e suporte. No contexto de funcionalidade do aplicativo houve relatos frequentes de dificuldade para a realização de transferência, verificação de saldo, travamento e falta de suporte. No contexto sobre disponibilidade do aplicativo, problemas de acesso e instalação foram relatados com maior frequência. Sobre a validação do aplicativo, a realização do cadastro no aplicativo, obtenção de código de verificação e procedimentos de segurança foram as unidades com maior frequência.

Os resultados indicam que, até o início do mês de maio, o uso do aplicativo CAIXA TEM causou mais transtorno do que satisfação aos seus usuários, inclusive não evitando que extensas filas se formassem nas portas das agências da CEF. O quadro se altera quando ajustes técnicos foram feitos no aplicativo, ampliando a capacidade de atendimento simultâneo. Trata-se de uma limitação da burocracia de nível de sistemas na implementação de novas plataformas tecnológicas em momentos de crise, refletidas tanto no funcionamento do aplicativo como na capacidade de fornecimento de suporte técnico.

Esse artigo contribui com uma reflexão sobre a implementação de políticas sociais por meio de aplicativos para telefones móveis sem a intermediação de uma burocracia de nível de rua e com uma burocracia de nível de sistema incapaz de atender as dificuldades dos usuários durante a implementação do pagamento do auxílio emergencial. O artigo mostrou que, apesar de permitir o pagamento do Auxílio Emergencial em um contexto social desfavorável, sua utilização não foi isenta de

problemas, conforme previa Lipsky, e criou obstáculos de acesso de parte dos beneficiados. O principal alerta derivado do presente estudo sugere a necessidade de gerir implementações que possibilitem a gestão dos sistemas com a capacidade discricionária do setor público para minimizar a recorrência da insatisfação dos usuários.

Referências Bibliográficas

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russel Sage Foundation.

Machado, J. G. R. ; Valentin, A. ; Mountian, A. G. (2023). Implementação do Auxílio Emergencial e Burocracia de Nível de Sistemas: uma análise dos comentários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2023, Belo Horizonte. Anais do V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.