



Ciências Sociais Unisinos

ISSN: 2177-6229

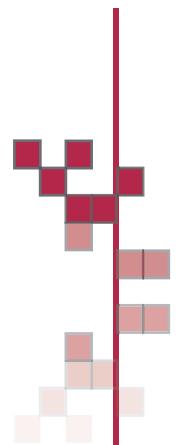
Universidade do Vale do Rio dos Sinos Centro de Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Arruda, Dyego de Oliveira; Santos, Caroline Oliveira  
As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia:  
reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil 1  
Ciências Sociais Unisinos, vol. 56, núm. 2, 2020, Maio-Agosto, pp. 143-154  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos Centro de Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

DOI: <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.03>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93868583004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org



# As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil<sup>1</sup>

Public policies and the subalternized subjects in a pandemic situation: reflections from the implementation of emergency aid in Brazil

Dyego de Oliveira Arruda<sup>2</sup>  
dyego.arruda@gmail.com

Caroline Oliveira Santos<sup>3</sup>  
carolineoliviera@yahoo.com.br

## Resumo

O presente artigo objetiva refletir sobre a política pública do auxílio emergencial, revelando caminhos a partir dos quais tal estratégia foi capaz (ou não) de amparar os sujeitos subalternizados no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Em suma, o auxílio emergencial representa uma quantia mensal, em dinheiro, destinada a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com renda familiar inferior a ½ salário-mínimo por pessoa. De um modo geral, foi possível perceber, ao longo das reflexões deste artigo, que o auxílio emergencial foi importante para que não houvesse quedas mais substanciais nos níveis médios de renda das pessoas, no contexto da pandemia. De todo modo, é importante ressaltar que, mesmo com a vigência do auxílio emergencial, os segmentos laborais mais precários e vulneráveis (tais como os trabalhadores autônomos e sem carteira assinada) foram aqueles que mais amargaram quedas nos seus níveis habituais de renda, o que sugere a existência de desigualdades estruturais na configuração da sociedade brasileira. Ademais, é importante destacar que certos perfis de sujeitos subalternizados tiveram muitas dificuldades para acessar o auxílio emergencial, considerando os critérios que foram definidos para a operacionalização da política pública em questão. Portanto, as reflexões deste artigo apontam para a necessidade de que as políticas públicas (o que, naturalmente, inclui a estratégia do auxílio emergencial) sejam mais sensíveis às demandas dos sujeitos subalternizados, permitindo-lhes alguma possibilidade factível de subsistir aos efeitos da pandemia de Covid-19.

**Palavras-chave:** *Políticas públicas, covid-19, sujeitos subalternizados.*

## Abstract

*This article aims to reflect on the public policy of emergency aid, revealing ways in which such strategy is capable (or not) of supporting subalternized subjects in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil. In summary, emergency aid represents a monthly amount, in cash, for people in a situation of socioeconomic vulnerability, with a family income less than ½ minimum wage per person. In general, it was possible to verify, throughout the reflections of this article, that emergency aid was important so that there were no more substantial falls in the average income levels of people, in the context of the pandemic. It is important to note that, even with emergency aid payments, the most precarious and vulnerable labor segments (such as self-employed workers and those without a formal contract) were those who suffered the most falls in their usual income levels,*

<sup>1</sup> Este trabalho foi realizado com apoio institucional do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet-RJ/MEC – Brasil. De todo modo, as análises que constam no artigo são de inteira responsabilidade dos autores.

<sup>2</sup> Doutor em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo (USP). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnico-Raciais (PPRER), do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet-RJ.

<sup>3</sup> Mestre em Estatística pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professora do curso de graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet-RJ, campus Valença.

*which suggests the existence of structural inequalities in the configuration of Brazilian society. In addition, it is important to highlight that certain profiles of subalternized subjects had many difficulties in accessing the emergency aid, considering the criteria that were defined for the operationalization of the public policy in question. Therefore, we understand that the reflections of this article point to the need that the public policies (which, of course, includes the emergency aid strategy) to be more sensitive to the demands of subalternized subjects, allowing them more possibilities to survive of the effects of Covid-19 pandemic.*

**Keywords:** *Public policy, covid-19, subalternized subjects.*

## Introdução

As políticas públicas perfazem o conjunto de mecanismos a partir dos quais o Estado tenta intervir na realidade social, de modo a equacionar problemas, tais como a falta de infraestrutura de determinados territórios, o baixo dinamismo econômico de certos setores ou localidades, além dos aspectos relacionados à saúde, moradia, educação, emprego e equidade social (Souza, 2006).

Os primeiros anos da segunda metade do século XX representaram o período no qual difundiu-se a ideia de que as políticas públicas seriam caminhos para a promoção do bem-estar social, proporcionando uma dinâmica consistente e duradoura para o desenvolvimento das economias contemporâneas, sobretudo em regiões consideradas periféricas (tal como é o caso de países da América do Sul, da África e de boa parte da Ásia), mitigando os problemas da fome, pobreza, desemprego e baixo dinamismo econômico nesses territórios (Bayce, 2008).

De todo modo, as duas últimas décadas do século XX revelaram um esgotamento da capacidade de os Estados nacionais, por meio das políticas públicas, promoverem uma dinâmica duradoura de desenvolvimento de seus territórios (Pochmann, 2017). Nesse ínterim, Boaventura de Sousa Santos (2020) nos lembra que, sobretudo a partir 1989, com a queda do Muro de Berlim, o mundo foi contaminado pela lógica do capitalismo, numa dinâmica em que as políticas públicas passaram a ser projetadas, implementadas e avaliadas a partir de critérios eminentemente economicistas, tendo como escopo a (re)produção do capital – e não a mitigação dos problemas da desigualdade socioeconômica, principalmente em países periféricos.

A concepção, implementação e avaliação das políticas públicas a partir de uma lógica eminentemente economicista provoca alguns fenômenos, dentre os quais (Moraes, 2002; Pochmann, 2017): (a) o direcionamento da estrutura do Estado para que seja catalisadora das atividades econômicas e “produtivas”, com foco para as atividades empresariais privadas; (b) a prevalência, na configuração das políticas públicas, de critérios muito difundidos pela lógica do capitalismo neoliberal – tais como os aspectos relacionados à meritocracia e eficiência, que não necessariamente podem (e devem) compor a única régua para “medir” as políticas públicas e; (c) a configuração de uma estrutura de Estado mínimo, com poucas possibilidades para in-

tervir na realidade social (o que é algo muito problemático em países desiguais, tais como o Brasil, no qual as leis de mercado não são capazes de promover o bem-estar e a equidade social).

O problema em se “pensar” e projetar as políticas públicas a partir de princípios economicistas resulta no perigo de se negligenciar os aspectos relativos à distribuição de renda, melhoria da qualidade de vida das pessoas, além do risco de não se ter estratégias adequadas e públicas de fornecimento de serviços de educação, moradia e saúde às pessoas – em especial àquelas em alguma situação de vulnerabilidade socioeconômica (Fonseca, 2013).

Em momentos de crises, tal como a provocada pela pandemia de Covid-19, há uma grande pressão para que os Estados nacionais, por intermédio das políticas públicas, apresentem alguma capacidade, por mínima que seja, de coordenar ações que amparem as pessoas e debelem a crise, com impactos socioeconômicos, sanitários e ambientais os menores possíveis (Tavares *et al.*, 2020). Porém, na prática, percebe-se que os Estados nacionais, sobretudo nos países periféricos, apresentam baixa capacidade fiscal e de coordenação para implementar políticas públicas, de modo rápido e efetivo, para que as pessoas padeçam o mínimo possível ante aos efeitos deletérios da pandemia (Santos, 2020). Não obstante, vale dizer ainda que o sucateamento dos sistemas públicos de saúde e de proteção social fizeram com que contingentes expressivos de pessoas sofressem com os efeitos do Covid-19 sem ao menos disporem da possibilidade de algum amparo e/ou atendimento médico (Van Bavel *et al.*, 2020).

Wolff *et al.* (2020) lembram que, a despeito da crença de que o Covid-19 perfaz um vírus que atinge todos os perfis de pessoas, sabe-se que, na prática, os sujeitos historicamente subalternizados – tais como as pessoas negras, pobres, faveladas, além das mulheres e moradores de rua – representam o público mais vitimado pela doença, uma vez que tais sujeitos não conseguem empreender estratégias adequadas para se proteger do Covid-19, ao passo em que também não dispõem de possibilidades plenas para acessar as políticas públicas criadas a pretexto de amparar os indivíduos ao longo da pandemia.

No Brasil, desde o surgimento dos primeiros casos de Covid-19, o governo federal editou a lei nº 13.979, em 6 de fevereiro de 2020, que implicou na adoção de medidas para o enfrentamento aos efeitos da pandemia no país (Brasil, 2020a). Dentre as ações que foram anunciadas pelo poder público na esteira da

supracitada legislação, é possível citar: (a) o estímulo à adoção de estratégias de distanciamento social, vistas como uma das principais formas de frear o ciclo de contágio do Covid-19; (b) a interrupção de aulas em escolas e universidades, tendo como escopo evitar aglomerações; (c) a paralisação de atividades econômicas consideradas não-essenciais; (d) a restrição da mobilidade das pessoas e; (e) a criação de mecanismos de amparo financeiro a indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica.

A despeito da aparente pertinência das estratégias anunciadas pelo poder público para o combate à pandemia, vale dizer que a implementação de tais medidas aconteceu em um contexto de significativa crise econômica e política no Brasil, numa dinâmica em que a falta de coordenação entre o governo federal, os Estados e os municípios fez com que as ações fossem interpretadas de forma conflituosa e dúbia pela população, minando, em última análise, a possibilidade de que se tenha um combate adequado e efetivo ao Covid-19 no país (Campos, 2020). Além disso, Sposati (2020) ressalta que as políticas públicas elaboradas em tempos de pandemia pelo governo brasileiro trouxeram em seu âmago uma preocupação em salvaguardar prioritariamente a economia, negligenciando, por conseguinte, a necessidade de amparar as pessoas mais vulneráveis e garantir com que elas subsistam, com um mínimo de dignidade, enquanto os efeitos mais deletérios do Covid-19 perdurarem no país.

Natalino e Pinheiro (2020) lembram que, dentre as estratégias anunciadas pelo poder público no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, as ações de amparo financeiro às pessoas em condição de precariedade socioeconômica representam medidas cruciais, sem as quais os indivíduos certamente não conseguirão subsistir dignamente e engajar-se nas medidas de proteção aos efeitos do Covid-19. Nesse sentido, os autores acima citados salientam que é significativamente importante e meritória a política pública do auxílio emergencial, uma subvenção financeira a pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, criada por intermédio da lei nº. 13.982, de 2 de abril de 2020 (Brasil, 2020b).

Porém, será que as populações historicamente subalternizadas conseguem acessar as políticas públicas criadas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, de modo a potencialmente ter melhorias em suas condições de vida? De modo mais específico, a política pública do auxílio emergencial “chega” adequadamente até os sujeitos subalternizados, impactando positivamente a vida dessas pessoas?

Sendo assim, considerando as problematizações acima pontuadas, este artigo objetiva refletir sobre a política pública do auxílio emergencial, revelando caminhos a partir dos quais tal estratégia pode (ou não) amparar as populações subalternizadas em tempos de pandemia.

Ao nos referirmos às populações subalternizadas, a pretensão é problematizar elementos da realidade de pessoas negras, pobres, faveladas, além das mulheres e moradores de rua. Tais sujeitos, ao reunirem em seus corpos e em suas manifestações identitárias os marcadores da negritude, da pobreza e/ou da dissidência de gênero (que inclui as mulheres e pessoas transexuais), ocupam uma condição de subalternidade e de invisibili-

dade na estrutural social brasileira, que naturalizou nos espaços de poder e de privilégio determinados corpos, normalmente de homens brancos, cisgêneros e detentores de poder econômico, ao passo em que os corpos negros, de mulheres, pobres, transexuais e favelados encontram-se excluídos dos espaços de poder e de agência na sociedade brasileira contemporânea (Wolff *et al.*, 2020).

A importância do presente artigo reside na possibilidade de se avaliar, numa perspectiva crítica, as dinâmicas a partir das quais as políticas públicas “chegam” até as populações subalternizadas no Brasil, em um contexto no qual o Covid-19 escancarou a necessidade de amparo para que tais sujeitos tenham alguma possibilidade de subsistir aos efeitos perversos da pandemia. Idealmente, as reflexões que serão escrutinadas ao longo deste texto podem ser úteis para o tão necessário exercício de (re)formulação e eventual aprimoramento das políticas públicas (mais especificamente, da política pública do auxílio emergencial), tendo como propósito permitir com que a atuação do poder público seja efetivamente um caminho para a melhoria da qualidade de vida e promoção da equidade social no país.

Em termos metodológicos, o presente artigo apresenta natureza exploratória, visto que coloca sob reflexão um tema emergente e ainda pouco discutido (no momento em que escrevemos estas linhas, o Brasil ainda está sob os efeitos perversos da pandemia de Covid-19, que já ceifou centenas de milhares de vidas no país). Os dados e informações que sustentam as reflexões aqui apresentadas foram decorrentes de consultas à artigos científicos, notícias e relatórios, estes últimos provenientes de organismos oficiais, que caracterizam a evolução da pandemia no Brasil e descontam os seus principais efeitos epidemiológicos, sociais, econômicos e políticos. Parte-se da premissa, neste material, de que as políticas representam dispositivos que impactam sensivelmente a realidade dos indivíduos em sociedade, de modo a melhorar – ou não, a depender do modo como tais políticas são projetadas e implementadas – a qualidade de vida e o contexto de subalternidade no qual certos sujeitos estejam inseridos.

## As políticas públicas e os sujeitos subalternizados: primeiros tensionamentos

As políticas públicas configuram-se em caminhos a partir dos quais o governo tenta atingir determinados objetivos, tais como o estímulo aos processos de crescimento e de desenvolvimento econômicos, a melhoria nas condições da infraestrutura do país, ou mesmo o incremento na qualidade de vida da população, o que inclui, por exemplo, o adequado suprimento de serviços públicos de educação, moradia, habitação e saúde (Souza, 2018).

Frey (2000) lembra que até a efetiva materialização das políticas públicas, elas passam por alguns processos, conhecidos na literatura como o ciclo de políticas públicas. Em suma,

segundo o autor, o ciclo de políticas públicas começa com a formulação da agenda, ou seja: definem-se as intervenções prioritárias e os aspectos da realidade socioeconômica que devem ser catalisados e/ou (re)significados por intermédio das ações do poder público constituído. Logo na sequência, na medida em que se define um curso de ação, há a etapa de implementação da política pública, que se refere ao conjunto de intervenções efetivas, tendo como escopo atingir o propósito definido na etapa de formulação da agenda (Lima e D'Ascenzi, 2013). Por fim, a última fase do ciclo de políticas públicas é a etapa de avaliação, na qual há um exercício de se ponderar os objetivos efetivamente atingidos pela ação empreendida, tendo como escopo a manutenção ou a mudança no curso de ação da política pública (Souza, 2018).

Santos (2002) sugere que as etapas do ciclo de políticas públicas estão suscetíveis às relações de poder de determinados grupos de interesse, ou seja: na medida em que certos atores sociais dispõem de algum tipo de poder de influência, seja em função de questões econômicas ou mesmo de relações estritamente pessoais e de compadrio, maiores serão as chances de que os interesses desses atores sejam, de alguma forma, incorporados nas políticas públicas, ao longo da etapa de formulação de agenda, implementação e/ou de avaliação das ações empreendidas pelo poder público.

Vale dizer que os anseios e demandas das populações subalternizadas normalmente ficam alijados das políticas públicas, principalmente em função do baixo poder de influência desses grupos, que não são capazes de pressionar os agentes públicos de forma coordenada e efetiva para que as ações do governo sejam também direcionadas à melhoria da qualidade de vida e à promoção da cidadania entre os sujeitos historicamente invisibilizados na cena social de países estruturalmente desiguais, tais como é o caso do Brasil (Jaccoud, 2008).

Toda política pública, ao ser formulada, implementada e/ou avaliada, apresenta um conjunto de efeitos intencionais (que referem-se aos propósitos mais genuínos e declarados das ações empreendidas pelo poder público), ao passo em que as políticas públicas também podem possuir um conjunto de efeitos não-intencionais e adversos, que perfazem consequências negativas e reprováveis das políticas públicas, muitas delas não previstas na gênese das ações a serem protagonizadas pelo poder público (Vedung, 2013; Pires, 2020).

Em tempos de Covid-19, as políticas públicas de estímulo à adoção das medidas de distanciamento social, tendo como escopo restringir a circulação das pessoas e a ocorrência de aglomerações, podem ter como efeito intencional e desejável a minimização dos casos da doença, desafogando o sistema público de saúde. De todo modo, as mesmas políticas públicas de estímulo ao distanciamento social podem ter como efeitos não-intencionais e adversos a queda nos níveis de ocupação e renda dos indivíduos que, em função das restrições de mobilidade, se veem impedidos de empreender certas atividades, muitas delas necessárias para a subsistência da própria pessoa e de sua família. Sendo assim, percebe-se que a formulação, implementação

e/ou avaliação das políticas públicas representam expedientes significativamente complexos, que exigem do gestor público um zelo para que todas as consequências das ações do poder público, sejam elas desejáveis ou não, possam ser ponderadas e, se possível, controladas (Fonseca, 2013).

Bach e Wegrich (2019) salientam ainda que as ações decorrentes de uma agenda de políticas públicas podem apresentar certos pontos cegos (*blind spots*), que representam problemas não previstos e que, em função disso, não serão passíveis de serem equacionados no curso das ações empreendidas pelo poder público. Não obstante, os *blind spots* ficam também evidenciados quando uma política pública, a despeito de definir as suas estratégias de ação e o público potencialmente impactado, não é capaz de chegar adequadamente até os sujeitos que, ao menos em tese, deveriam ser beneficiados – trata-se do caso, por exemplo, de quando as políticas públicas de saúde e educação voltadas para as populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica não conseguem chegar a bom termo até as favelas e áreas de ocupação irregular, pelo puro e simples fato de que os agentes públicos não dispõem de infraestrutura e de redes de contatos que os permitam acessar, plenamente, as pessoas que habitam esses territórios.

Os sujeitos subalternizados, por ocuparem um lugar de precariedade e invisibilidade na estrutura social, padecem de forma recorrente com os efeitos indesejados e com os pontos cegos (*blind spots*) das políticas públicas, numa dinâmica em que as ações do poder público, a despeito de melhorarem as condições de subsistência desses indivíduos, acabam por reforçar o caráter débil da vida desses sujeitos, não raro catalisando o contexto de morte e extermínio que cerca os corpos subalternizados (Pires, 2020).

Nesse ínterim, Achille Mbembe (2018) nos sugere que em países da periferia do capitalismo (contexto no qual perfeitamente pode-se incluir o Brasil), os caminhos a partir dos quais os Estados nacionais garantem soberania e poder decorrem da estruturação de políticas para a promoção da morte e extermínio de certos corpos "lidos" como abjetos e indesejáveis, em um arranjo de coisas no qual o pacto social é garantido por intermédio da difusão do medo e do terror, capitaneados pela estrutura de Estado e pelos próprios agentes públicos. A esse contexto, no qual o Estado configura-se como um agente que promove a morte e extermínio de certos sujeitos indesejáveis, Mbembe (2018) denominou de necropolítica.

Berenice Bento (2018) pontua que a necropolítica inerente à configuração do Estado brasileiro se revela na naturalização da morte e extermínio de corpos negros nas favelas brasileiras, não raro em função das operações policiais que ocorrem constantemente nesses territórios; operações essas que são estruturadas a partir do uso deliberado da força com proporções letais. Ademais, ainda segundo a autora, a necropolítica manifesta-se no Brasil quando, ao analisarmos os indicadores de violência, percebemos que, no país, há uma quantidade cada vez maior de mulheres que são assassinadas um função da violência de gênero, de tal modo que, ao considerarmos a situação de mulhe-

res travestis e transexuais, a realidade de morte e extermínio é ainda mais evidente e cruel para essas pessoas, em um contexto no qual o Estado se omite em empreender estratégias que salvaguardem a cidadania e a possibilidade de existência à esses grupos em condição de vulnerabilidade.

Como se não bastasse a realidade da necropolítica, somada aos efeitos indesejados e aos pontos cegos das políticas públicas, deve-se frisar ainda que, nas últimas décadas, a força da lógica econômica neoliberal fez com que as políticas públicas destinadas a promover a melhoria na qualidade de vida dos sujeitos subalternizados fossem vistas como meros gastos do Estado, em um contexto no qual naturalizou-se, a partir da lógica neoliberal, que todo e qualquer tipo de gasto deve ser minimizado, a fim de se estimular as livres forças da economia e do capitalismo (Moraes, 2002).

Sendo assim, conforme já sugerimos logo na introdução deste texto, a predominância de uma lógica economicista e neoliberal para as políticas públicas fez que com a atuação do Estado se direcionasse predominantemente para o estímulo às atividades econômicas protagonizadas pelo setor privado, em um arranjo de coisas no qual as políticas públicas voltadas para a distribuição de renda, equidade social e incremento dos serviços públicos universais e gratuitos foram vistas como meros gastos, que deveriam ser eliminados ao máximo, sob o argumento da necessidade de se garantir uma condição fiscal confortável para o governo, no âmbito de uma conjuntura de Estado mínimo (Pochmann, 2017).

No Brasil temos assistido, nos últimos anos, a paulatina naturalização de uma lógica neoliberal para se "pensar" a configuração do Estado e das políticas públicas – isso em um país estruturalmente desigual, em que – só para citar um dado cruel e alarmante – mais de 13 milhões de pessoas vivem em condições de extrema pobreza, segundo dados do IBGE (2018). Vale frisar que a evidenciação do caráter neoliberal "entranhado" na configuração do Estado brasileiro deu-se em 2016, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 95 – popularmente denominada de "teto de gastos" do governo (Brasil, 2016). Em suma, a legislação em tela implicou na criação de um limite específico, atrelado aos níveis de inflação da economia, para o crescimento dos gastos públicos ao longo das próximas décadas, numa dinâmica que limitou consideravelmente as possibilidades de atuação do Estado, por intermédio das políticas públicas, tendo como escopo a resolução de problemas estruturais na sociedade brasileira – tais como os problemas relativos às desigualdades socioeconômicas e à subalternização de determinados perfis de sujeitos (Megali Neto, 2020).

Vairão Júnior e Alves (2017), ao refletirem sobre as consequências da Emenda Constitucional nº 95/2016, projetam uma queda sistemática nos gastos voltados para políticas públicas que, ao menos em tese, implicariam em melhorias na qualidade de vida da população subalternizada – tais como os gastos com políticas de habitação popular, cidadania, serviço social, educação e saúde pública, esta última tão necessária no contexto de uma crise sanitária de proporções globais, tal como a provocada pelo Covid-19.

Portanto, é nesse arranjo de coisas brevemente esmiuçado nos parágrafos anteriores que a pandemia de Covid-19 se abateu sobre o Brasil, ainda nos primeiros meses de 2020. Desde a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no Brasil (que ocorreu no dia 26 de fevereiro, quando um homem de 61 anos testou positivo para a doença na cidade de São Paulo, depois de ter regressado de uma viagem pela Itália), já foram mais de 5,3 milhões de casos confirmados no país, com quase 156 mil pessoas que foram mortas em função de complicações de saúde decorrentes da infecção pelo Covid-19 (Ministério da Saúde, 2020a) – isso considerando dados relativos ao dia 22 de outubro de 2020, data na qual foi feita a última revisão deste manuscrito. Muito embora os dados que revelam a magnitude dos efeitos do Covid-19 no Brasil sejam assustadores, ainda assim as projeções indicam que o país ainda não chegou nos seus limites máximos de infectados e mortos pela doença, mesmo já sendo uma das localidades, no mundo todo, na qual o Covid-19 já provocou mais efeitos adversos e vítimas fatais (Hallal, 2020).

Vale lembrar que o Covid-19 aparentemente foi "importado" para o Brasil pelas classes socioeconômicas mais privilegiadas, que dispõem de condições materiais para viajar até países da Ásia e da Europa (de onde o vírus propagou-se, ainda no final de 2019). De todo modo, ressalte-se que não é sobre as pessoas dos estratos socioeconômicos mais abastados que o Covid-19 mostra a sua face mais cruel e deletéria, uma vez que tais indivíduos dispõem de condições materiais e financeiras para se protegerem, manterem medidas de distanciamento social e exercitarem o cuidado de si – sem contar a possibilidade de acessar os leitos dos superequipados hospitais privados, com toda a estrutura de suporte para debelar os efeitos do vírus, mesmo nos casos mais graves (Acciari, 2020).

Nos últimos meses, passado o primeiro ciclo de difusão de Covid-19 pelo país (que se concentrou nos territórios mais elitizados e nobres), já se sabe que é sobre os corpos subalternizados que grassa a morbidez do vírus, sem que tais sujeitos disponham de chances mínimas para se protegerem da doença (Freitas e Pena, 2020; Santos, 2020).

As favelas brasileiras, com pouco mais de 120 dias de difusão do Covid-19 pelo Brasil, representam uma das maiores "fronteiras" de difusão do Covid-19 no país. Em suma, são 13,6 milhões os brasileiros, em sua maioria negros, que residem nas mais de 13 mil favelas e áreas de ocupação irregular que existem no país, no geral em condições significativamente precárias, nas quais sequer há acesso adequado à água potável encanada – que é um insumo básico e fundamental para que as pessoas possam lavar as mãos, higienizar os objetos e cuidar de si em tempos de pandemia (IBGE, 2020; Instituto Locomotiva, 2020). As condições de moradia e de subsistência nas favelas implicam na necessidade de morar em residências precárias, com uma elevada quantidade de pessoas, incluindo idosos e doentes crônicos (que representam perfis de risco para o Covid-19). Ressalte-se ainda que são significativamente ruins as condições econômicas dos indivíduos que residem nas favelas, o que faz com que esses sujeitos tenham que "lançar-se às ruas" em busca de ocupação e de alguma fonte de subsistência

para si e para sua família, ampliando os riscos de contágio pelo Covid-19 (Pereira Neto *et al.*, 2020).

Segundo dados sistematizados pela rede solidária SOS Favela (2020), em pesquisa realizada no início de junho de 2020 com famílias de 406 comunidades de todo o país, tem-se uma estimativa de que 8,8% das residências nas favelas possuem ao menos uma pessoa acometida pelo Covid-19. É importante registrar que, ainda conforme a pesquisa em análise, são fortes as evidências de subnotificação do Covid-19 nas favelas, ao passo em que são comuns os casos de pessoas que passaram todo o ciclo da doença em casa, sem qualquer tipo de amparo médico. Vale dizer ainda que são cada vez maiores os contingentes de pessoas que morreram em suas residências, em áreas de favela, não raro com os sintomas do Covid-19, sem que o sistema público de saúde seja sequer capaz de atestar, de forma adequada e assertiva, que a pessoa foi à óbito pela doença (SOS Favela, 2020). Portanto, para as favelas brasileiras, o Covid-19 implicou em um evento que, em curto espaço de tempo, ceifou uma quantidade enorme de sujeitos, em sua maioria negros, pobres e invisibilizados – corpos que foram exterminados sem maiores comoções, por parte do Estado e da própria sociedade.

No que tange à realidade dos negros/as, vale ressaltar que, em função da lógica do racismo estrutural, tais sujeitos ocupam um lugar de invisibilidade e de subalternidade na sociedade brasileira, em uma conjuntura na qual os corpos negros, ao longo do percurso histórico do nosso país, foram compulsoriamente confinados nos espaços das favelas, dos presídios, dos obituários e dos demais territórios cercados de precariedade, nos quais o Estado e os serviços públicos não conseguem ser capazes de promover uma melhoria substancial nas condições sob as quais tentam sobreviver esses indivíduos (Almeida, 2019).

Com o correr da pandemia no Brasil, já se sabe que os indivíduos negros (pretos ou pardos) são especialmente vitimados pelo Covid-19. Segundo o boletim epidemiológico divulgado pelo Ministério da Saúde (2020b) no início de julho de 2020, no qual há a identificação da cor/raça das pessoas acometidas pelas consequências do Covid-19 no Brasil, sabe-se que do total de pessoas hospitalizadas que informaram o seu respectivo pertencimento racial, 55% são negras, ao passo em que são 43% os indivíduos que se reconhecem enquanto brancos. Quando consideramos os indicadores relativos aos óbitos, percebemos que 61% das mortes provocadas pelo Covid-19 recaem sobre corpos negros, enquanto os brancos vitimados pela doença são 37% (Ministério da Saúde, 2020b). Portanto, os dados acima sumarizados revelam que a pandemia, com o passar dos dias, se mostra especialmente letal e deletéria para os corpos negros, principalmente em função da realidade cercada de precariedade na qual estão confinados esses indivíduos no Brasil.

É importante ressaltar ainda que a pandemia em território brasileiro escancarou o lugar de vulnerabilidade das mulheres, que padecem em função de uma série de situações, dentre as quais (Marques *et al.*, 2020): (a) o aumento nos casos de violência doméstica, uma vez que muitas mulheres passaram a ser obrigadas a conviver mais tempo na companhia de seus algozes por conta da vigência de medidas de distanciamento social; (b) a ampliação

dos afazeres domésticos, principalmente porque a lógica patriarcal e machista fez com que o cuidado dos filhos e do lar ficasse sob responsabilidade das mulheres; (c) a maior suscetibilidade ao contágio pelo Covid-19, dado que muitas mulheres foram compulsoriamente impelidas a continuar trabalhando em atividades precárias e sem maiores proteções (caso das empregadas domésticas e diaristas, em sua maioria mulheres negras e pobres, que continuaram trabalhando em plena pandemia e até mesmo tiveram que se mudar temporariamente para a casa dos seus empregadores, sob o pretexto de "proteger o patrão") e; (d) a sobrecarga na responsabilidade de enfrentar as consequências mais diretas da pandemia, uma vez que a maioria dos profissionais da saúde que estão na "linha de frente" do combate ao Covid-19 são mulheres.

Vale frisar que as mulheres negras, em específico, são especialmente impactadas pelos efeitos perversos da pandemia de Covid-19, uma vez que tais corpos, por reunirem os marcadores da negritude e do gênero, são invisibilizados e subalternizados de forma mais intensa e cruel, comparativamente aos corpos de homens brancos e ricos, que compõem as elites socioeconômicas e políticas do país (Rodrigues, 2020).

Quando se considera a realidade de mulheres travestis e transexuais, destaque-se que a pandemia fez com que a condição de existência desses corpos ficasse significativamente comprometida. Segundo a ONU Mulheres (2020), no Brasil, a grande maioria das mulheres travestis e transexuais, em função do quadro estrutural de exclusão que vigora no país, estão condicionadas às atividades ligadas à prostituição, que ficaram significativamente comprometidas e arriscadas, em função do risco de contágio pelo Covid-19, quando a pandemia se instalou no Brasil. Além disso, as reflexões da ONU Mulheres (2020) ainda alertam que uma parcela significativa de mulheres travestis e transexuais não dispõem de documentos pessoais condizentes com a identidade de gênero que escolheram para si, o que dificulta o acesso dessas pessoas às políticas públicas criadas no contexto da pandemia, tal como a política do auxílio emergencial (que será escrutinada logo mais adiante, ainda neste texto).

Por fim, faz-se necessário lançar luz na condição dos moradores de rua que, segundo informações sistematizadas por Natalino (2020), representam mais de 222 mil indivíduos, em sua maioria negros – isso considerando dados relativos a março de 2020, época em que a pandemia de Covid-19 começava a se proliferar no Brasil. Em suma, os indivíduos em situação de rua perfazem um público altamente suscetível à infecção pelo Covid-19, uma vez que não dispõem de condições materiais, por mais precárias que sejam, para proteger-se do vírus – o pouco de proteção e cuidado que os moradores de rua conseguem acessar normalmente decorrem das redes de solidariedade e das Organizações Não-Governamentais (Calmon, 2020).

Natalino (2020), ao refletir sobre a condição dos moradores de rua, pondera que os efeitos da pandemia na ampliação dos níveis de desemprego e na queda acentuada na renda dos trabalhadores, sobretudo em países estruturalmente desiguais (tal como é o caso do Brasil), tendem a ampliar a quantidade de pessoas que acabam indo morar nas ruas, em função de não

disporem de alternativas mais viáveis, que lhes permitam uma sobrevivência mais digna.

Portanto, de um modo geral, a pandemia de Covid-19, no Brasil, perfaz um elemento que, somado aos marcadores sociais da subalternidade (a raça, o gênero e/ou a classe socioeconômica), implica em fazer com que os corpos subalternizados sejam obrigados a tentar sobreviver a partir de uma realidade cada vez mais precária e mórbida, na qual são escassos os recursos financeiros e materiais para uma vida digna. Mesmo nas conjunturas em que os corpos subalternizados eventualmente não são vitimados pelo Covid-19, ainda assim a emergência da pandemia no Brasil recrudesceu o contexto de violência, exploração e invisibilidade desses sujeitos, tornando mais complexas as suas possibilidades de (re)existência no país.

Há fortes indícios de que as políticas públicas, inclusive as criadas no contexto da pandemia no Brasil, apresentam uma série de pontos cegos (*blind spots*), uma vez que: (a) não conseguem amparar contingentes expressivos de sujeitos subalternizados, tais como as mulheres travestis e transexuais, além dos moradores de rua; (b) não são capazes de ressignificar a condição estrutural de racismo, preconceito e invisibilidade que recai sobre certos corpos e; (c) não permitem com que determinados perfis de indivíduos (tais como os moradores das favelas) consigam subsistir com dignidade e se proteger da infecção pelo vírus.

Além disso, as políticas públicas que surgiram no contexto da pandemia no Brasil apresentam efeitos indesejados, tais como a ampliação nos casos de violência de gênero (não raro, em função da vigência das medidas de distanciamento social), sem contar o aumento nos níveis de desemprego, a queda no nível de renda dos trabalhadores, além da própria propagação do vírus do Covid-19, sem que as ações empreendidas pelo Estado sejam capazes, a bom termo, de debelar a pandemia no intervalo de tempo o menor possível.

Agora, uma pergunta que, por ora, é importante ser feita é a seguinte: de que modo a política pública do auxílio emergencial, em específico, impacta (ou não) as condições de (re)existência dos corpos subalternizados no Brasil? No tópico que segue há um primeiro esforço de se delinear elementos que eventualmente “respondam” a questão em tela.

## O auxílio emergencial e a realidade dos sujeitos “invisíveis” para o Estado

A política pública do auxílio emergencial caracteriza-se pelo pagamento, sob responsabilidade do governo, de uma

quantia mensal de R\$ 600,00, a princípio por um período de três meses (tempo que já foi dilatado por outros dois meses adicionais, em função da persistência dos efeitos da pandemia no Brasil<sup>4</sup>), de tal modo que – ao menos em tese – os beneficiários de tal política pública são as pessoas em condição de significativa vulnerabilidade socioeconômica, tais como os trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais (MEI) (Brasil, 2020b). Vale frisar que o valor do auxílio emergencial pode chegar a até R\$ 1.200,00 mensais, no caso específico das mulheres, com filhos dependentes, que sejam as principais provedoras materiais de suas famílias.

Para acessar o valor do auxílio emergencial as pessoas devem possuir renda familiar mensal não superior a ½ (meio) salário-mínimo por pessoa, ter mais de 18 anos de idade (salvo nos casos das mães adolescentes<sup>5</sup>), dispor de CPF regular e ativo junto à Receita Federal, além de preencher um cadastro em uma plataforma digital, numa dinâmica em que coube ao Ministério da Cidadania a responsabilidade de fazer a gestão dos recursos destinados ao auxílio emergencial, ao passo em que se definiu a Caixa Econômica Federal como instituição bancária incumbida de fazer a “ponte” entre os recursos do auxílio emergencial e as pessoas efetivamente contempladas pelo benefício (Brasil, 2020b).

Segundo dados sistematizados pelo Ministério da Cidadania (2020), o auxílio emergencial já foi concedido para 65 milhões de beneficiários, o que perfaz 31% da população brasileira – isso considerando apenas as pessoas que efetivamente receberam o valor do benefício (sem contar, portanto, os filhos e/ou dependentes dos beneficiários). Em suma, depreende-se que a quantidade significativamente alta de pessoas que – ao menos em tese – cumpriram os pré-requisitos para acessar o auxílio emergencial revela a magnitude das desigualdades socioeconômicas existentes no Brasil, uma vez que – aparentemente – quase 1/3 da população brasileira com mais de 18 anos dispõe de renda familiar mensal de até meio salário-mínimo *per capita*, que é um valor consideravelmente baixo, que implica em uma vida muito humilde e precária em termos materiais. Não obstante, se considerarmos nas nossas reflexões as pessoas que, a despeito de serem potencialmente beneficiárias do auxílio emergencial, ainda assim não conseguiram acessar tal política pública, teremos então indícios ainda mais eloquentes e assustadores das desigualdades socioeconômicas inerentes à configuração histórica da estrutura social brasileira.

Pires (2020) salienta que, mesmo com pouco mais de dois meses de vigência do auxílio emergencial, há indícios de que os resultados da política pública em questão implicaram em um

<sup>4</sup> O Decreto nº 10.412, em vigor a partir do dia 30 de junho de 2020, prorroga oficialmente o auxílio emergencial por dois meses adicionais, em relação aos três meses originalmente previstos.

<sup>5</sup> A inclusão das mães adolescentes como potenciais beneficiárias do auxílio emergencial só ocorreu depois de mais de 40 dias de vigência da política pública em análise, com a publicação da lei 13.998, de 14 de maio de 2020. Tal aspecto, por si só, já revela o caráter de subalternidade inerente à existência desse grupo.

agravamento mais brando da condição socioeconômica de seus beneficiários, no contexto da pandemia que se instalou no Brasil (Pires, 2020).

Nesse ínterim, o quadro 1 mostra detalhes da renda dos trabalhadores brasileiros obtida em maio de 2020 (época na qual já havia se instalado um quadro de pandemia no Brasil), em relação aos rendimentos médios mensais habitualmente recebidos por diferentes categorias laborais. Ressalte-se que as informações do quadro 1 são provenientes do trabalho de Carvalho (2020), que sistematizou os microdados divulgados no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD-Covid), realizada pelo IBGE.

De um modo geral é possível perceber, a partir de uma análise atenta do quadro 1, que as categorias laborais mais impactadas pela pandemia foram os autônomos (que, em maio de 2020, receberam apenas 60% de sua renda habitual, mesmo considerando os recursos recebidos por intermédio da política do auxílio emergencial) e os trabalhadores sem carteira assinada, que ganharam, em maio, 76% dos rendimentos que habitualmente recebiam em tempos "normais".

No outro extremo é possível constatar, ainda com base no quadro 1, que as categoriais laborais menos impactadas foram os militares e servidores públicos estatutários, além dos empregados públicos, que quase mantiveram, ainda que no contexto da pandemia, os seus rendimentos habituais – os militares e servidores públicos ganharam, em média, 98% das suas rendas habituais, percentual que foi de 96% para os empregados públicos. Desse modo, percebe-se que, no caso das duas categorias por ora em análise, a existência de legislações que dificultam as demissões e impedem a redução de salários são mecanismos que, no contexto da pandemia, contribuíram para a manutenção dos

níveis habituais de rendimentos de servidores públicos, militares e empregados públicos (estes últimos, vale lembrar, ainda que sejam celetistas, são submetidos à um regime que dificulta demissões de forma compulsória).

Ao se observar atentamente o quadro 1, é possível notar que os empregadores também amargaram reduções consideráveis em seus níveis de renda no contexto da pandemia: em maio de 2020 a categoria em análise, em média, recebeu 69% dos montantes mensais que habitualmente consegue obter. É notório que este cenário certamente se deveu às implicações econômicas do Covid-19, que diminuiu a demanda por bens e serviços e resultou em uma série de restrições que interrompeu, ainda que parcialmente, alguns segmentos de atividade econômica. Porém, é crucial frisar que, mesmo com 69% dos seus rendimentos habituais, os ganhos econômicos dos empregadores em maio de 2020 (que foram de R\$ 4.078,46, em média) são 273% maiores em relação aos ganhos dos trabalhadores autônomos e 201% maiores em comparação à renda média dos trabalhadores sem carteira assinada.

Portanto, os dados brevemente discutidos acima corroboram com a perspectiva de que os efeitos da pandemia, inclusive no que tange à seara econômica, são mais evidentes nos segmentos mais subalternizados da sociedade, que são impelidos à desempenhar trabalhos mais precários e, portanto, sem maiores proteções sociais e garantias quanto à perenidade dos seus níveis de renda.

É muito cruel e complexo quando os sujeitos subalternizados são acometidos, repentinamente, por quedas acentuadas em seus níveis de renda. Tais indivíduos, além de não disporem de poupanças e/ou outros tipos de reservas financeiras, normalmente gastam quase que a totalidade de suas rendas com itens

**Quadro 1 – Configuração dos rendimentos de diferentes categorias de trabalhadores no contexto da pandemia no Brasil**  
**Table 1 – Income configuration of different categories of workers in the context of pandemic in Brazil**

Categorias laborais	Rendimento médio em maio/2020 (em R\$) (1)	Rendimento médio habitual mensal (em R\$) (2)	% do rendimento de maio/20 em relação ao rendimento habitual (1/2)
Com carteira assinada (CLT)	2.037,80	2.221,64	92%
Trabalhadores sem carteira assinada	1.351,92	1.782,24	76%
Militares e servidores públicos (estatutários)	3.955,96	4.048,79	98%
Empregados públicos (CLT)	3.290,51	3.444,11	96%
Empregadores	4.078,46	5.899,01	69%
Autônomos	1.092,12	1.820,81	60%
Média – trabalhadores brasileiros (independente da categoria laboral)	1.898,86	2.320,24	82%

Fonte: Adaptado de Carvalho (2020)

básicos (tais como alimentos e remédios), para si e para seus dependentes. Desse modo, quando há quedas substanciais nos níveis de renda dos sujeitos por ora em análise, tal expediente pode implicar em necessidades severas e até na falta de itens básicos, inclusive de alimentos, à essas pessoas.

Vale frisar que, no âmbito das reflexões propostas neste artigo, concordamos com Pires (2020) quando este autor salienta a importância do auxílio emergencial para que os trabalhadores tivessem quedas menos acentuadas nos seus níveis de renda. De todo modo, é importante sublinhar que o auxílio emergencial, com os valores que se dispõe a repassar aos beneficiários e com os critérios que foram adotados para a operacionalização da política pública, não foi capaz, por si só, de impedir com que os segmentos subalternizados da sociedade fossem compulsoriamente obrigados a arcar com os ônus mais evidentes da pandemia no Brasil, o que – conforme já se ressaltou anteriormente – pode implicar em necessidades severas a esses indivíduos. Nesse ínterim, entendemos que tal constatação reforça as evidências quanto ao caráter excluente e desigual da estrutura social brasileira.

Não obstante, neste estágio das nossas reflexões, uma questão que deveria nos intrigar é a seguinte: a política pública do auxílio emergencial, mesmo que não seja capaz de impedir e/ou compensar as perdas nos níveis de renda dos sujeitos subalternizados, ainda assim “chegou” efetivamente à todos os indivíduos em condição de vulnerabilidade socioeconômica, de modo a amparar esses sujeitos?

Para começarmos a refletir em torno da supracitada questão, vale lembrar que no começo de abril de 2020, logo quando o benefício e os critérios do auxílio emergencial foram anunciados pelo governo federal, houve uma verdadeira corrida de milhares de pessoas às portas das agências da Caixa Econômica Federal, em busca de informações que as ajudassem a compreender o modo como poderiam acessar o recurso do auxílio emergencial. Muitos dos indivíduos que se aglomeraram nas portas da Caixa Econômica Federal, justamente em um momento em que as medidas de distanciamento social eram cruciais para frear o ciclo de expansão do Covid-19 pelo país, são pessoas pobres, negras, faveladas e subalternizadas, muitas delas já em uma condição de significativa precariedade de material e financeira, e boa parte complemente “invisível” para o governo, uma vez que jamais tinham sido beneficiárias diretas das políticas de amparo econômico e distribuição de renda (tais como o Bolsa Família).

É importante considerarmos que muitos dos critérios definidos para a operacionalização do auxílio emergencial, a despeito de serem coerentes com a necessidade de estimular as pessoas a manterem medidas de distanciamento social (e não induzi-las a ter que ir até a algum lugar para o preenchimento de um cadastro, por exemplo), ainda assim são medidas que certamente não são “práticas” e plenamente acessíveis para contingentes expressivos de sujeitos subalternizados que, em última análise, são os mais necessitados do amparo da política pública.

Nesse ínterim, deve-se pontuar que a necessidade de realização de um cadastro, disponível em página online ou em

aplicativo de *smartphone*, é algo inacessível para contingentes expressivos de pessoas. Quanto aos moradores das favelas brasileiras, por exemplo – que muitas vezes sequer possuem água encanada em suas residências – como esperar que essas pessoas tenham pleno acesso à internet para, de forma prática, preencher o cadastro do auxílio emergencial?

Desse modo, muitos dos potenciais beneficiários do auxílio emergencial, por não disporem de acesso à internet, foram obrigados a enfrentar filas imensas nas agências da Caixa Econômica Federal (muitas delas distantes de seu local de residência), com o objetivo de ter alguma ajuda para o preenchimento dos cadastros. Ao serem obrigados a ter que encarar extensas aglomerações nas portas das agências da Caixa Econômica Federal, muitos dos beneficiários do auxílio emergencial se expuseram sobremaneira ao risco de contágio pelo Covid-19. Em certo sentido, considerando esse arranjo de coisas, podemos depreender que a própria política pública do auxílio emergencial assume certo viés necropolítico, uma vez que tem como efeito (mesmo que adverso e indesejado) a ocorrência de aglomerações entre pessoas, tornando-as suscetíveis à doença pelo Covid-19 e até à morte.

Outro aspecto que merece vir à tona é o fato de que vários dos potenciais beneficiários do auxílio emergencial sequer dispõem de documentos pessoais (tais como o CPF), que é também um pré-requisito para acessar o benefício. Conforme já salientamos anteriormente, a ONU Mulheres (2020) alerta que contingentes expressivos de mulheres travestis e transexuais não possuem documentos pessoais condizentes com sua identidade de gênero, o que as torna inaptas para a percepção do auxílio emergencial (isso considerando as regras em vigor, expressas na lei nº 13.982). Não obstante, as pessoas em situação de rua, em função da condição de precariedade na qual se encontram, muitas vezes também não dispõem de documentos pessoais, o que as tornam completamente “invisíveis” para a política pública em análise.

Nesse particular, é cruel e paradigmático notar que há pessoas no Brasil que não possuem documentos pessoais (tais como RG, CPF ou mesmo uma Certidão de Nascimento), que são elementos fundamentais para que tais sujeitos sejam considerados, *stricto sensu*, cidadãos brasileiros.

Ademais, vale ainda mencionar que o fato de o auxílio emergencial ser disponibilizado em conta bancária (a ser aberta pela Caixa Econômica Federal, sem custos, conforme disposição da lei 13.982) também representa um empecilho para o pleno acesso ao recurso por parte dos sujeitos subalternizados – muitos dos quais não possuem conta em banco e não conseguem acessar, facilmente, as agências bancárias. Em um país como o Brasil, com desigualdades muito evidentes e com uma extensão territorial vasta, não são incomuns as cidades que não dispõem de agências e/ou correspondentes bancários, numa dinâmica em que os moradores, quando necessitam “interagir” com o sistema bancário, são obrigados a percorrer distâncias enormes.

Portanto, as reflexões apresentadas nos parágrafos anteriores sugerem que a política pública do auxílio emergencial, do modo como foi implementada, não foi capaz de “chegar” até a totalidade dos sujeitos subalternizados, que certamente

carem do amparo das ações do poder público em tempos de pandemia. Nesse ínterim, as lacunas evidenciadas na prática – tais como a ocorrência de aglomerações e a inacessibilidade, mesmo que relativa, do benefício para os que não possuem acesso à internet, conta bancária ou mesmo um número de CPF – representam efeitos adversos, não raro decorrentes dos pontos cegos (*blind spots*) que os formuladores da política não tiveram a habilidade de antever.

Agora, um novo questionamento que poderia ocorrer seria o seguinte: afinal, ante às lacunas evidenciadas no processo de implementação do auxílio emergencial, quais outros caminhos poderiam ter sido trilhados, a fim de que a política pública fosse mais acessível aos sujeitos subalternizados?

Entendemos que o modo eminentemente centralizador a partir do qual tentou-se implementar o auxílio emergencial solapou as chances de parcerias com os governos, prefeituras ou mesmo com os movimentos sociais. Em suma, o governo federal, em função de uma conjuntura de crise política com os governos dos Estados e municípios da federação, chamou para si a prerrogativa de chancelar e operacionalizar toda a política do auxílio emergencial – expediente que, vale dizer, aparenta ter sido um equívoco, principalmente porque políticas públicas complexas e urgentes (tal como o auxílio emergencial) requerem cooperação, sinergia e diálogo entre os vários entes federados e agentes públicos, a fim de se definir os melhores arranjos para que as pessoas mais vulneráveis sejam efetivamente amparadas.

A participação dos Estados e municípios seria fundamental para uma melhor operacionalização do auxílio emergencial, uma vez que tais entes federados são aqueles "mais próximos" dos beneficiários da política pública – logo, supõe-se que Estados e municípios conhecem, de forma mais assertiva, os caminhos para que os indivíduos subalternizados, guardadas as suas particularidades e modos de vida, fossem plenamente atendidos.

Por fim, destaque-se ainda que os movimentos sociais poderiam cumprir um papel fundamental, apontando os sujeitos potencialmente carentes do amparo da política pública. Nesse particular, é importante frisar que em muitas localidades – tais como nas favelas, áreas de ocupação irregular, ou mesmo entre grupos de moradores de rua – são os movimentos sociais que efetivamente conhecem e ajudam as pessoas e, portanto, sabem das reais necessidades desses sujeitos. Desse modo, seria crucial aproximar a operacionalização das políticas públicas da atuação dos movimentos sociais, numa dinâmica em que o auxílio emergencial poderia ter sido um experimento para se "testar" esse modelo.

## Considerações finais

Afinal, de que modo a política pública do auxílio emergencial "chega" até os sujeitos subalternizados, no contexto da pandemia de Covid-19 que se abateu sobre o Brasil em 2020?

As reflexões que foram conduzidas ao longo deste artigo revelaram que o auxílio emergencial – em linhas gerais – é importante, uma vez que impediou quedas mais substanciais nos níveis médios de remuneração mensal dos indivíduos.

De todo modo, é essencial frisar que, mesmo com a viência do auxílio emergencial, os segmentos mais subalternizados da sociedade (tais como os trabalhadores autônomos e sem carteira assinada) ainda assim sofreram significativas perdas em seus níveis habituais de renda, em um contexto no qual, no outro extremo, os indivíduos pertencentes às elites e aos extratos socioeconômicos mais privilegiados (casos dos servidores públicos estatutários, militares e empregados públicos) quase lograram manter intactos os seus níveis habituais de renda.

Portanto, a supracitada distribuição assimétrica das perdas e das próprias consequências da pandemia de Covid-19 escancararam o padrão estrutural de desigualdades, que são endêmicas na trajetória histórica da sociedade brasileira. Nesse ínterim, vale dizer que as próprias políticas públicas criadas no contexto da pandemia (o que inclui a política do auxílio emergencial) não foram capazes de amparar adequadamente os segmentos mais subalternizados da população, o que culmina – em última análise – para a ampliação do verdadeiro fosso que separa as elites dos segmentos populacionais mais vulneráveis e subalternizados do país.

É relevante sublinhar ainda que o auxílio emergencial, do modo como foi implementado pelo governo federal, não foi capaz de chegar, de forma rápida e adequada, até a totalidade dos sujeitos em condição de vulnerabilidade. Percebeu-se que os indivíduos que não dispõem de acesso à internet e/ou não possuem conta bancária tiveram muitas dificuldades de acessar a política pública em análise, ao passo que os sujeitos ainda mais invisibilizados, que não dispõem de CPF ou de plena ciência quanto à existência da política pública, ficaram ainda mais alijados do benefício do auxílio emergencial. Neste último caso, é possível citar as mulheres travestis e transexuais, além das pessoas em situação de rua que, por indisporem de documentos pessoais, sequer podem ser considerados cidadãos brasileiros, numa acepção plena de direitos (tal como o direito de existir dignamente, inscrito nas leis universais que regem – ou deveriam rege – a vida em qualquer sociedade plenamente democrática).

Sendo assim, ressalte-se que a implementação do auxílio emergencial revelou uma série de pontos cegos (*blind spots*), uma vez que vários sujeitos subalternizados tiveram dificuldades para acessar a política pública em tela (isso quando conseguiram cumprir todos os pré-requisitos definidos na lei 13.982). Não obstante, vale acrescentar ainda que o auxílio emergencial e até mesmo as demais políticas públicas que surgiram no contexto da pandemia implicaram em uma série de efeitos indesejados para os sujeitos subalternizados – tais como a ampliação dos casos de violência de gênero, sem contar o aumento nos níveis de desemprego e a consequente perda de renda por parte dos trabalhadores.

Entendemos que as reflexões acerca da implementação da política do auxílio emergencial, presentes ao longo deste texto, podem inaugurar alguns debates importantes e urgentes, dentre os quais:

- A necessidade de termos políticas públicas permanentes de amparo econômico aos indivíduos subalternizados, que vigorem mesmo após a dissipação do estágio mais crítico da pandemia no Brasil;
- A carência de mecanismos que salvaguardem níveis mí-nimos e dignos de renda aos sujeitos subalternizados, com o propósito de preservar a possibilidade de uma existência digna a esses indivíduos, principalmente durante a ocorrência de crises – que, vale dizer, tendem a ser cada vez mais corriqueiras, com motivações as mais variadas possíveis, conforme nos lembra Santos (2020);
- A urgência na operacionalização das políticas públicas de modo coordenado e participativo, incluindo, na elaboração e implementação das ações, os Estados, municípios e movimento sociais, a fim de que as estratégias desenvolvidas pelo poder público cheguem, efetivamente, às populações mais vulneráveis e;
- O imperativo da criação de agendas políticas que impliquem em mobilizar toda a sociedade a enfrentar o tão necessário debate quanto ao caráter estrutural das desigualdades socioeconômicas presentes na sociedade brasileira, tendo como propósito a construção de estratégias coletivas e dialogadas que impliquem na possibilidade de trilhar caminhos que nos levem a um futuro menos desigual e, portanto, mais inclusivo – em especial para as populações subalternizadas, historicamente alijadas das políticas públicas e dos direitos mais básicos e fundamentais.

Em tempos instáveis e crueis, tais como o de uma pandemia, com consequências nefastas para os corpos subalternizados, é indispensável que as políticas públicas e o próprio Estado (o que inclui o governo federal, Estados e municípios) funcionem tal como um porto seguro para a população, ou seja: é preciso que as pessoas mais carentes e vulneráveis encontrem no poder público um conjunto de informações inteligíveis e efetivas, além de ações adequadas e pertinentes para o enfrentamento à pandemia com os menores efeitos colaterais possíveis.

Porém, o que temos encontrado no Brasil, desde que a pandemia se instalou no país, é exatamente o oposto: o governo federal (principalmente na figura do presidente da República) ainda reluta em reconhecer a gravidade da pandemia, ao mesmo tempo em que Estados e municípios tentam empreender ações de forma descoordenada, não raro com efeitos inócuos, desprezíveis e contraditórios. Não obstante, vale ainda sublinhar que as sucessivas trocas no comando do Ministério da Saúde (que, desde o começo da pandemia, foi comandado por três ministros diferentes, com percepções e posicionamentos não raro opostos e conflitantes) representam uma demonstração eloquente da falta de coordenação e planejamento na condução de estratégias que contribuam para dissipar os efeitos mais deletérios da pandemia no país.

É urgente que os gestores públicos rompam com essa lógica descoordenada, pouco efetiva e até atrapalhada de conduzir as estratégias de enfrentamento à pandemia no Brasil. É

perceptível que, no atual estágio da pandemia, a falta de efetividade e alcance das políticas públicas é algo que compromete severamente a vida de milhares de corpos subalternizados.

Vale dizer que, no nosso entender, os movimentos da sociedade civil organizada (que, atualmente, são responsáveis por boa parte do amparo mais efetivo aos sujeitos subalternizados) podem – e devem – ser artifícies do processo de reivindicação para que a configuração das políticas públicas seja mais sensível às demandas dos sujeitos subalternizados. Em um país "ideal" e mais fraterno, os movimentos sociais – principalmente aqueles que congregam os sujeitos subalternizados e atuam nos territórios mais precários e carentes – seriam os responsáveis por nos "mostrar o caminho", a fim de que a configuração do Estado e das políticas públicas sejam, efetivamente, uma via para a promoção da vida entre os sujeitos mais carentes e vulneráveis na sociedade brasileira.

## Referências

- ACCIARI, L. 2020. 'A trabalhadora doméstica também é um ser humano': o direito a quarentena remunerada como novo privilégio social? *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, (Reflexões na Pandemia):1-8.
- ALMEIDA, S. 2019. *Racismo Estrutural*. São Paulo/SP, Pólen, 264 p.
- BACH, T.; WEGRICH, K. 2019. Blind spots, biased attention, and the politics of non-coordination. In: T. BACH; K. WEGRICH (eds.), *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination*. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, p. 3-28.
- BAYCE, R. 2008. Políticas públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1):69-79.
- BENTO, B. 2018. Necrobiopoder: quem pode habitar o Estado-nação? *Cadernos Pagu*, (53):1-16.
- <https://doi.org/10.1590/18094449201800530005>
- BRASIL. 2016. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília/DF.
- BRASIL. 2020a. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília/DF.
- BRASIL. 2020b. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Dispõe sobre o auxílio emergencial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília/DF.
- CALMON, T.V.L. 2020. As condições objetivas para o enfrentamento ao Covid-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes. *Revista Nau Social*, 11(20):131-136. <http://dx.doi.org/10.9771/ns.v11i20.36543>
- CAMPOS, G.W.S. 2020. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. *Trabalho, Educação e Saúde*, 18(3):1-5. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00279>
- CARVALHO, S.S. 2020. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19. *Carta de Conjuntura nº 48 – 3º trimestre de 2020 – Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do IPEA*. Brasília/DF, IPEA, 18 p.
- FONSECA, F. 2013. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos*

- Ebape, 11(3):402-418.  
<https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000300006>
- FREITAS, M.C.S; PENA, P.G.L. 2020. Fome e pandemia de Covid-19 no Brasil. *Tessituras – Revista de Antropologia e Arqueologia*, 8(1):34-40.
- FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, 21:211-259.
- HALLAL, P.C. 2020. Worldwide differences in Covid-19-related mortality. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(supl.1):2403-2410.  
<https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.11112020>
- IBGE. 2018. *Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882>. Acesso em: 06/07/2020.
- IBGE. 2020. *Nota técnica – Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19*. Rio de Janeiro/RJ, IBGE, 13 p.
- INSTITUTO LOCOMOTIVA. 2020. *Coronavírus nas favelas – março de 2020*. São Paulo, Locomotiva Instituto de Pesquisas, 33 p.
- JACCOUD, L. 2008. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: M. THEODORO (org.), *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília/DF, IPEA, p. 131-166.
- LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. 2013. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48):101-110.
- MARQUES, E.S. et al. 2020. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(4):1-6. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00074420>
- MBEMBE, A. 2018. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo/SP: n-1 edições, 80 p.
- MEGALI NETO, A. 2020. Emenda Constitucional n. 95/2016 e o desmembramento dos direitos sociais. *Revista da Faculdade de Direito da UFU*, 48(1):242-270. <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v48n1a2020-47438>
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. 2020. *Auxílio Emergencial do governo brasileiro alcança mais da metade da população nacional*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social>. Acesso em: 08/07/2020.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2020a. *Painel Coronavírus – casos e óbitos confirmados da doença*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 22/10/2020.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2020b. *Boletim epidemiológico especial (Covid-19) – semana epidemiológica 26 (21 a 27/06)*. Brasília/DF, Ministério da Saúde, 48 p.
- MORAES, R. 2002. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, 23(80):13-24.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000002>
- NATALINO, M. 2020. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). *Nota Técnica nº 73 – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA*. Brasília/DF, IPEA, 20 p.
- NATALINO, M.; PINHEIRO, M.B. 2020. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. *Nota Técnica nº 67 – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA*. Brasília/DF, IPEA, 24 p.
- ONU MULHERES. 2020. *Mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais contam os desafios da população LBT na pandemia da Covid-19*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-lesbicas-bissexuais-e-transexuais-contam-os-desafios-da-populacao-lbt-na-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 07/07/2020.
- PEREIRA NETO, F.; ALMEIDA, M.L.; MESQUITA, S. 2020. Um olhar para as periferias: desafios diante do Covid-19. *Tessituras – Revista de Antropologia e Arqueologia*, 8(1):87-96.
- PIRES, R.R. 2020. Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. In: IPEA (org.), *A crise de Covid-19: impactos da pandemia e recomendações de políticas públicas*. Brasília, DF/IPEA, p. 51-58.
- POCHMANN, M. 2017. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. *Educação & Sociedade*, 38(139):309-330.  
<https://doi.org/10.1590/es0101-73302017176603>
- RODRIGUES, L.F.S. 2020. Movimento de mulheres negras no Brasil: desafios da ressignificação de uma identidade feminina negra em períodos de pandemia. *Revista Contraponto*, 7(1):133-147.
- SANTOS, B.S. 2020. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra, Edições Almedina, 32 p.
- SANTOS, H. 2002. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 2(1):193-210.
- SOS FAVELA. 2020. *Impacto econômico nas favelas e periferias*. Disponível em: <http://vivario.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/Power-Point-Pesquisa-Covid-Favelas-2-0-MN27Jun20.pdf>. Acesso em 07/07/2020.
- SOUZA, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16:20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- SOUZA, C. 2018. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília/DF, ENAP, 72 p.
- SPOSATI, A.O. 2020. Covid-19 revela a desigualdade de condições da vida dos brasileiros. *Revista Nau Social*, 11(20):101-103.  
<http://dx.doi.org/10.9771/ns.v11i20.36533>
- TAVARES, A.B.; SILVEIRA, F.; PAES-SOUZA, R. 2020. Proteção social e Covid-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. *Revista Nau Social*, 11(20):111-129.  
<http://dx.doi.org/10.9771/ns.v11i20.36599>
- VAIRÃO JÚNIOR, N.S.; ALVES, F.J.S. 2017. A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos. *Revista de Contabilidade do Mestrado de Ciências Contábeis da UERJ*, 22(2):54-75.
- VAN BAVEL, J. et al. 2020. Using social and behavioural science to support Covid-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 4:460-471. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>
- VEDUNG, E. 2013. Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions. In: L. SVENSSON et al. (eds.), *Capturing effects of projects and programmes*. Lund, Studentlitteratur, p. 35-62.
- WOLFF, C.S. 2020. Editorial – Pandemia na necroeconomia neoliberal. *Revista Estudos Feministas*, 28(2):1-7.  
<https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n274311>

Submetido: 10/07/2020

Aceite: 03/10/2020