



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS  
SOBRE AS AMÉRICAS (PPGECsA)

JÉSSICA GIULIANA GUEDES ROCHA

**Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária para  
mulheres no Distrito Federal durante a Pandemia de Covid-19:  
uma avaliação axiológica**

Brasília  
2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS  
SOBRE AS AMÉRICAS (PPGECsA)

JÉSSICA GIULIANA GUEDES ROCHA

**Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária para  
mulheres no Distrito Federal durante a Pandemia de Covid-19:  
uma avaliação axiológica**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos  
Comparados sobre as Américas como requisito  
parcial para a obtenção do título de Mestre em  
Ciências Sociais pela Universidade de Brasília  
(UnB)

Brasília  
2023

**Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária para  
mulheres no Distrito Federal durante a Pandemia de Covid-19:  
uma avaliação axiológica**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Estudos Comparados sobre as Américas  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Ciências Sociais pela  
Universidade de Brasília (UnB)

BANCA EXAMINADORA EM 13/11/2023

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Presidente e Orientadora: Prof. Dr.<sup>a</sup> Rosamaria Giatti Carneiro

---

Membro: Prof. Dr.<sup>a</sup> Elaine Moreira

---

Membro: Prof. Dr.<sup>a</sup> Rosana de Freitas Boullosa

Brasília  
2023

*In memoriam.*

Para Vinícius Alves dos Santos.

Uma das mais de 702.421 mil vítimas da Covid-19 no Brasil

## AGRADECIMENTOS

A primeira pessoa que eu quero agradecer é meu companheiro Guilherme. Não existem palavras para agradecer o apoio incondicional que você dá a cada um dos meus sonhos, das minhas batalhas, obrigada por tanto! Obrigada pela paciência de me acompanhar escrevendo um trabalho de conclusão pela terceira vez.

Aos maiores incentivadores dos meus estudos, as duas pessoas que me proporcionaram todas as ferramentas para que esse dia chegasse, meus pais, Marcos e Beatriz. Nós conseguimos!

Às minhas Giulianas, Deborah, Maria, Raquel e Clara. Obrigada pelo apoio nessa etapa, obrigada por ouvirem meus desabafos e incentivarem meus estudos. Vocês são as melhores irmãs do mundo. Ao meu irmão, Matheus, obrigada por acreditar em mim.

Aos meus avós Santana, Terezinha (*in memoriam*), Acácio (*in memoriam*) e Teresa (*in memoriam*), obrigada por abrirem e trilharem caminhos que me permitiram sonhar e realizar.

À minha prima Natalia, que com seu talento e inteligência me motiva tanto nos estudos, sempre vou te olhar com os mesmos olhinhos de admiração de quando eu era criança. À Tia Socorro pela presença e incentivos carinhosos.

À Priscila, pelo carinho diário, paciência e por ser parte da minha família.

Ao Bolívar e Gustavo por me receberem todas às vezes que esqueci a chave no último ano e por todas as conversas que me ajudaram a elaborar muitas questões para esse trabalho.

À minha orientadora, Prof. Dra Rosamaria Carneiro, pela parceria, ensinamentos e principalmente por ter me motivado a concluir o curso. Às queridas Professoras da Banca examinadora, Prof. Dr.<sup>a</sup> Elaine Moreira que primeiro me recebeu no ELA com tanto afeto e ensinamentos valiosos e a Prof. Dr.<sup>a</sup> Rosana de Freitas Boullosa que foi fundamental para construção da pesquisa.

A todos os meus amigos que não vou citar individualmente para não correr riscos de deixar alguém de fora mas que são minhas inspirações e rede de apoio. Obrigada para minhas amigas da Roda das Minas, meu lugar mais precioso na UnB.

Aos meus colegas de trabalho, e todos os funcionários do ELA/UnB.

Ao Emicida por todas as vezes que eu ouvi “Cê vai atrás desse diploma, Com a fúria da beleza do Sol, entendeu? Faz isso por nós, te vejo no pódio” e fiquei feliz

“Para combater esse vírus, temos de ter primeiro cuidado e depois coragem”

**Ailton Krenak**

## **Resumo**

Neste trabalho elaboramos uma avaliação da implementação das Políticas Emergenciais durante a pandemia de Covid-19 – Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária – para as mulheres do Distrito Federal utilizando as dimensões críticas argumentativas de natureza axiológica. Definimos a pergunta de pesquisa: Quais valores influenciaram a implementação dos programas emergenciais — Auxílio Brasil e Renda Mínima Temporária — para as mulheres do Distrito Federal durante pandemia de Covid-19? Nos apropriamos da avaliação axiológica como metodologia de pesquisa. O referencial teórico foi construído sob os conceitos de interseccionalidade, crise do neoliberalismo, problema público e excepcionalidade. Foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas com beneficiárias do Auxílio Emergencial, uma especialista em Políticas Públicas e com o excoordenador de benefícios do Ministério da Cidadania. Concluímos que os Programas analisados tiveram importância para composição da renda familiar e redução de insegurança alimentar, porém foram identificadas falhas de implementação, descontinuidade das medidas, dificuldade de acessos e pouca consideração as desigualdades sociais pré-existentes de raça, classe e gênero. Este trabalho contribui com o campo de avaliação e estudos críticos de políticas públicas e no combate às desigualdades entre as mulheres.

**Palavras chave:** pandemia, covid-19, políticas públicas, Distrito Federal, avaliação axiológica, interseccionalidade.

**Keywords:** pandemic, covid-19, public policies, Federal District, axiology, intersectionality, critical policy studies.

## **Abstract**

In this work, we crafted an assessment of the implementation of Emergency Policies during the Covid-19 pandemic – Emergency Aid and Temporary Minimum Income – for women in the Federal District using critical argumentative dimensions of an axiological nature. We defined the research question: What values influenced the implementation of emergency programs — Auxílio Brasil and Renda Mínima Temporária — for women in the Federal District during the Covid-19 pandemic? We appropriate axiological evaluation as a research methodology. The theoretical framework was built under the concepts of intersectionality, crisis of neoliberalism, public problem and exceptionality. Five semi-structured interviews were carried out with Emergency Aid beneficiaries, a specialist in Public Policies and the former benefits coordinator of the Ministry of Citizenship. We concluded that the Programs analyzed were important for the composition of family income and reducing food insecurity, but implementation flaws, discontinuity of measures, difficult access and little consideration of pre-existing social inequalities of race, class and gender were identified. This work contributes to the field of evaluation and critical studies of public policies and the fight against inequalities among women.

## **Resumen**

En este trabajo, elaboramos un diagnóstico de la implementación de Políticas de Emergencia durante la pandemia de Covid-19 –Ayuda de Emergencia e Ingreso Mínimo Temporal– para mujeres en el Distrito Federal utilizando dimensiones argumentativas críticas de carácter axiológico. Definimos la pregunta de investigación: ¿Qué valores influyeron en la implementación de los programas de emergencia – Auxílio Brasil y Renda Mínima Temporária – para mujeres en el Distrito Federal durante la pandemia de Covid-19? Nos apropiamos de la evaluación axiológica como metodología de investigación. El marco teórico se construyó bajo los conceptos de interseccionalidad, crisis del neoliberalismo, problema público y excepcionalidad. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a beneficiarios de Ayudas de Emergencia, a un especialista en Políticas Públicas y al excoordinador de beneficios del Ministerio de Ciudadanía. Concluimos que los Programas analizados fueron importantes para la composición del ingreso familiar y la reducción de la inseguridad alimentaria, pero se identificaron fallas en la implementación, discontinuidad de las medidas, difícil acceso y poca consideración de las desigualdades sociales preexistentes de raza, clase y género. Este trabajo contribuye al campo de la evaluación y los estudios críticos de las políticas públicas y la lucha contra las desigualdades entre las mujeres.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AE - Auxílio Emergencial

APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BRB - Banco de Brasília

CADÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais

CLACSO - Conselho Latino Americano de Ciências Sociais

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CGDF - Controladoria-Geral do Distrito Federal

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

DF - Distrito Federal

GDF - Governo do Distrito Federal

GPP - Gestão de Políticas Públicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPEDF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MP - Medida provisória

OAB/DF - Ordem dos Advogados do Distrito Federal

ONU Mulheres - Agência da Organização Nacional das Nações Unidas para Mulheres

PBF - Programa Bolsa Família

PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

RMT - Renda Mínima Temporária

SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal

SES/DF - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

UnB - Universidade de Brasília

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1.....	27
Figura 2.....	28
Figura 3.....	33
Figura 4.....	57
Figura 5.....	58
Figura 6.....	61
Figura 7.....	63
Figura 8.....	84
Figura 9.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 10.....	84
Figura 11.....	86
Figura 12.....	86
Figure 13.....	102

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1.....	29
Tabela 2.....	59
Tabela 3.....	65
Tabela 4.....	66
Tabela 5.....	87
Tabela 6.....	87
Tabela 7.....	89
Tabela 8.....	100
Tabela 9.....	101
Tabela 10.....	104

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 .....	75
----------------	----

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. CAPÍTULO 1</b> .....	16
1.1. AUXÍLIO EMERGENCIAL E RENDA MÍNIMA TEMPORÁRIA PARA MULHERES NO DISTRITO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA.....	16
1.2. Objetivos da Pesquisa.....	18
1.2.1. Objetivo geral.....	18
1.2.2. Objetivos específicos.....	19
<b>2. CAPÍTULO 2</b> .....	20
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>20</b>
2.1. POSICIONALIDADE EPISTEMOLÓGICA .....	20
2.2. AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA.....	24
2.2.1. ESTRATÉGIA AVALIATIVA .....	27
Instrumentos da Pesquisa .....	28
Fonte: Elaboração Própria .....	29
Análise Documental .....	29
Análise Bibliográfica.....	30
Entrevistas .....	31
Relação dos Entrevistados .....	32
2.2.2. Análise de enquadramentos de políticas públicas .....	33
<b>3. CAPÍTULO 3</b> .....	<b>36</b>
<b>DE ONDE ESTAMOS OLHANDO?</b> .....	<b>37</b>
3.1. Referencial Teórico.....	37
3.1.1. Gênero .....	37
3.1.2. Interseccionalidade.....	39
3.1.3. Crise, Neoliberalismo e a pandemia de Covid- 19.....	43
3.1.4. Estudos Críticos de Políticas Públicas .....	48
3.1.5. Problema Público .....	52
3.1.6. Excepcionalidade .....	53
<b>4. CAPÍTULO 4</b> .....	<b>55</b>
4.1. <b>DISTRITO FEDERAL E A CRISE DENTRO DA CRISE, UM ESTUDO DE CASO.</b> .....	<b>55</b>
4.1.1. Dados demográficos .....	55
4.1.2. Gênero no DF.....	61
4.1.3. Covid-19 no DF .....	65

5.	<b>CAPÍTULO 5</b> .....	67
	DISCUSSÃO DE RESULTADOS .....	67
5.1.	Avaliação Axiológica .....	67
5.2.	Quais são os principais enquadramentos relacionados aos valores desta pesquisa? .....	70
	Excepcionalidade .....	70
	Problema Público .....	73
	Interseccionalidade .....	74
	Quadro 1 .....	75
5.3.	Auxílio Emergencial .....	75
	Extensão do Auxílio Emergencial .....	79
	Auxílio Emergencial 2021 .....	80
	Auxílio Brasil .....	81
5.3.1.	Renda Mínima Temporária .....	97
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>109</b>
	<b>Referências:</b> .....	<b>116</b>
	<b>Notícias</b> .....	<b>127</b>
	<b>ANEXO I</b> .....	<b>132</b>
	<b>ANEXO II</b> .....	<b>133</b>
	<b>ANEXO III</b> .....	<b>135</b>
	<b>Anexo IV</b> .....	<b>136</b>

## INTRODUÇÃO

Não existe exagero em afirmar que a Pandemia de Covid-19 parou a humanidade, suspendeu o tempo, alterou as dinâmicas sociais, de trabalho e econômicas em todo o mundo. A globalização, a quantidade de viagens e possibilidades de transporte intercontinentais espalharam rapidamente o vírus respiratório altamente contagioso, que apareceu primeiro em Wuhan, na China, para todo o mundo. Em poucas semanas não existiam mais “lugares seguros”, toda a humanidade com condições básicas de sobrevivência foi impulsionada ao isolamento social e à retirada do convívio social. A falta de insumos para lidar com o agravamento dos sintomas, as mortes e o rápido espalhamento causou caos social e desnudou crises sociais e econômicas preexistentes. Apesar das sociedades terem feito mobilizações recordes para desenvolvimento de vacinas, pesquisas e medicamentos, a Covid-19 escancarou o autoritarismo, banalização da responsabilidade de alguns governos, ausência de cuidados e disseminação de notícias falsas e anti-científicas. O Brasil foi duramente afetado pela condução do Governo federal em relação ao coronavírus e a ampliação da crise social que já vínhamos acompanhando jogou milhares de pessoas à sua própria sorte sem suporte de políticas públicas.

Essa pesquisa volta seu olhar para a situação da pandemia no Distrito Federal, especialmente em relação às mulheres e suas implicações entre aquelas que estiveram inseridas em Políticas de Renda Emergencial (Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária). O trabalho está localizado no campo das Ciências Sociais e tem como grandes temas as Políticas Públicas, a pandemia de Covid-19, posicionamentos feminista e direitos humanos.

Este trabalho é uma pesquisa avaliativa de natureza axiológica apresentado como Dissertação de Mestrado do Programa de Estudos Latino-Americanos (ELA/UnB), na linha de pesquisa Etnicidade, Raça, Classe e Gênero nas Américas que “estuda as políticas sociais e culturais com enfoque sobre seus impactos e relações com movimentos identitários e processos políticos e institucionais de construção de categorias étnicas, raciais e de gênero” (BRASIL, 2021). Assim, considero que os temas dispostos na pesquisa apontam para pertinência e alinhamento inicial aos objetivos da linha de pesquisa e como consequência do Programa.

Essa dissertação foi estruturada em 5 capítulos. No **primeiro capítulo** temos a descrição do Problema de Pesquisa que é a crise global causada pela pandemia de covid-19 e suas implicações na ampliação das desigualdades especialmente para grupos socialmente marginalizados. Além disso, é neste capítulo que está descrita a pergunta de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos. O **Capítulo 2** organiza a metodologia, os instrumentos e a estratégia avaliativa da pesquisa. Devido ao caráter axiológico desta dissertação, nesse capítulo está inserida a posicionalidade epistemológica da pesquisadora, descrição conceitual das avaliações axiológicas, descrição das matrizes utilizadas e detalhamento dos instrumentos da pesquisa para cada um dos objetos observados. Também estão dispostas as formas de condução das entrevistas e a relação dos entrevistados. Por fim, a utilização da análise do Enquadramento de políticas públicas, nossas estratégias, os materiais utilizados e a ficha de análise de enquadramento.

O **Capítulo 3** - Para onde estamos olhando? - contém a discussão teórica bibliográfica que fundamenta as análises que vêm na sequência. O capítulo é subdividido para contemplar as discussões de 1) Gênero, 2) Interseccionalidade, 3) Crise, Neoliberalismo e pandemia de Covid-19 e 4) Estudos Críticos de Políticas Públicas. O trabalho priorizou a leitura e interpretação de autores e autoras latino americanos, especialmente de mulheres racializadas e LGBTQIA+s, para contribuir com a valorização de leituras de sujeitos não-hegemônicos. Alguns dos autores apresentados neste capítulo: Scott (1995), Pateman (1993), Biroli (2013), Miguel (2013), Collins (2016, 2021, 2022), Akotirene (2019), González (2020), Ribeiro (2018), Minoso (2017), hooks (2020), Mendoza (2010), Diniz (2022), Lugones (2014), Birman (2020), Chomsky (2020), Peres (2021), Andits (2020), Harvey (2020), Krenak (2020a, 2020b), Lewis (2020), Gonçalves (2013), Bouldosa (2013, 2020, 2020a, 2021a, 2021b), Lotta (2019) e Fischer (2012, 2016).

O **Capítulo 4** - Distrito Federal e a Crise dentro da Crise - contém um estudo de caso sobre o território, descrição dos dados demográficos da capital, informações sobre o perfil da população, sobre contágio, vacinação, e mortes por Covid-19, dados sobre distribuição de renda, acessos a políticas públicas, insegurança alimentar, assistência social, trabalho e renda e um panorama sobre a situação das mulheres em relação a lares monoparentais, mortalidade materna, renda e trabalho, acesso, violência de gênero e feminicídio.

O **Capítulo 5** é a discussão dos resultados da pesquisa e de maior substância das avaliações dos Programas Emergenciais de Renda Emergencial (Auxílio Emergencial e Renda Mínima Temporária). Nesse capítulo, está o cruzamento entre as matrizes primárias e secundárias e a descrição dos achados relacionados as teorias explícitas e implícitas da pesquisa. O capítulo contém uma análise de enquadramento de políticas públicas, os dados quantitativos e descrições das políticas à luz dos valores da pesquisa.

# 1. CAPÍTULO 1

## 1.1. AUXÍLIO EMERGENCIAL E RENDA MÍNIMA TEMPORÁRIA PARA MULHERES NO DISTRITO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA

A Covid-19, causada pelo coronavírus Sars-CoV-2, é uma doença infecciosa caracterizada por sintomas principais como febre, cansaço e tosse seca (Secretária de Saúde do Distrito Federal, 2023). A pandemia de Covid-19 dizimou oficialmente a vida de 6.932.591 pessoas ao redor do mundo (Who, 2023). No Brasil, 702.421 brasileiros perderam suas vidas para a doença (Saúde, 2023). A pesquisa de França et al (2022) estimou que as mortes por COVID-19 no Brasil tenham sido subnotificadas em pelo menos 18% somente no ano de 2020. Podemos inferir a possibilidade de um número significativo de óbitos relacionados à doença não ter sido oficialmente registrado.

Embora o vírus não discrimine seletivamente seus infectados, os efeitos da infecção se manifestam de maneira variada, dependendo de fatores como raça, classe social e gênero. Esses marcadores, devido às desigualdades que são socialmente construídas, exercem influência nas vidas das pessoas em diversas esferas, indo além da questão da saúde.

Refletir sobre as primeiras vítimas fatais de Covid-19 no Brasil se torna um retrato da vulnerabilidade social dos profissionais do trabalho doméstico no Brasil. Nas maiores cidades do Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro) as primeiras vítimas fatais<sup>1</sup> foram Rosana Urbano Manoel<sup>2</sup>, de 56 anos, e Messias Freitas Filho<sup>3</sup>, de 62, empregada doméstica e porteiro, respectivamente. Possivelmente expostos aos vírus pelos seus empregadores que retornavam de viagens ao exterior.

Depois dos registros dos primeiros casos em março de 2020, as contaminações e óbitos subiram vertiginosamente, mas foi em junho de 2021 que chegamos ao auge do impacto da pandemia com cerca de 125 mil novas contaminações e mais de 4 mil

---

<sup>1</sup> Receberam obituários nos Inumeráveis - Memorial dedicado à história de cada uma das vítimas do coronavírus no Brasil. <https://inumeraveis.com.br/manoel-messias-freitas-filho/>; <https://inumeraveis.com.br/rosana-aparecida-urbano/>

<sup>2</sup> Há um ano, Brasil registrava a primeira morte por Covid-19 | O Popular - Disponível em: <https://opopular.com.br/cidades/ha-um-ano-brasil-registrava-a-primeira-morte-por-covid-19-1.2211693>

<sup>3</sup> Família soube pela TV que primeira vítima morreu de covid-19 - Disponível em: [https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/familia-soube-pela-tv-que-primeira-vitima-morreu-de-covid-19.htm?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social-media&utm\\_campaign=noticias&utm\\_content=geral](https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/familia-soube-pela-tv-que-primeira-vitima-morreu-de-covid-19.htm?utm_source=facebook&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral)



óbitos por dia em um cenário de descontrole, falta de coordenação entre as esferas de governo e atrasos na vacinação (Gasparetto, 2021).

Além das estatísticas de mortos, contaminados, incapacitados e outras doenças agravadas pela exposição ao vírus da Covid-19, ficaram evidenciados problemas graves de desigualdade social relacionados a trabalho e renda, Políticas Públicas de Saúde, violência contra minorias e exploração do trabalho. Para Harvey (2020), os impactos econômicos e sociais da pandemia são demonstrados por meio de discriminações, que estão visíveis em todos os países que têm culturas altamente sexistas e racistas.

As particularidades dos grupos socialmente marginalizados que estão lidando com os impactos da pandemia requerem a aplicação de ações destinadas a salvar vidas, sem que a abordagem de um tipo de opressão previamente reconhecida acabe agravando outra forma de opressão. Nesse sentido, as desigualdades não devem ser tratadas de maneira isolada ou hierarquizada, mas sim mediante a compreensão de como estão interligadas e interagem dentro de um contexto específico (Marques, 2021).

Durante todo o período pandêmico, as mulheres foram particularmente afetadas. Segundo Rodrigues e Mesquita (2021), a pandemia de Covid-19 acentuou as desigualdades de gênero, resultando em um impacto social ainda maior na vida das mulheres. Assim como em crises sanitárias e econômicas anteriores, as mulheres foram predominantemente responsabilizadas pelos cuidados domésticos, além de enfrentarem altos níveis de informalidade e desemprego em comparação aos homens. Além disso, a vulnerabilidade em relação à violência de gênero foi agravada.

Martins (2018) aponta a existência de uma especulação sobre a mercantilização da mulher reduzir as desigualdades, porém esse fato acabou evidenciando outros tipos de desigualdades, inclusive entre categorias distintas de mulheres. Sendo necessárias as perspectivas interseccionais, que permitem uma visão mais ampla das múltiplas dimensões envolvidas nas questões de gênero, levando em consideração aspectos como raça, classe e status. Além de uma demanda por um Estado que esteja em diálogo com o movimento feminista.

As epidemias estão intrinsecamente ligadas às relações econômicas, políticas e culturais de um país, o que faz com que sua experiência não seja uniforme para todos. A pandemia de Covid-19 vai além do vírus, envolvendo externalidades econômicas e sociais. É essencial analisar os aspectos temporais da pandemia e questionar a possibilidade de um “novo normal” sem ruptura com o passado. As posições de classe, gênero, raça/etnia, geração e localização geográfica criam desigualdades no acesso à

saúde e influenciam as experiências de vida. As crises também impactam significativamente a vida das mulheres, que assumiram a carga de trabalho doméstico e de cuidado. Diante das crises, é crucial repensar as políticas públicas sob uma perspectiva de gênero, abrangendo questões ocupacionais, de saúde e educacionais, que incorporem uma perspectiva feminista, anticapitalista e antirracista (Blanco, 2020; Castañeda-Renteria, 2020; Souza, 2021).

O Brasil ocupa a triste marca de segundo país do mundo com o maior número de óbitos total por Covid-19, atrás apenas dos Estados Unidos. E o Distrito Federal, assim como o restante do país, foi duramente atingido pela Covid-19, foram notificados 918.029 casos de contaminação e 11.901 óbitos. A incidência de contaminação é de 993,81 (para 100 mil habitantes) e a mortalidade do estado é de 2,09 (para 100 mil habitantes). O DF é o quarto estado com a maior incidência de contaminação e apesar de não figurar como um dos estados com maior números de óbitos por 100 mil habitantes (está na vigésima colocação de 27 estados da federação), enfrentou os impactos de uma pandemia sem precedentes que afetou a humanidade e ceifou vidas (Who, 2023; SES DF, 2023; Saúde 2023).

Considerando o caráter sexista e desigual da sociedade brasileira e a proposta desta pesquisa, nosso olhar se volta às relações das mulheres do DF no contexto da pandemia e como foram afetadas. A pandemia ampliou a violência sexista, as desigualdades de renda, desemprego, feminicídio, mortalidade materna e desigualdades.

Desta forma, propomos a seguinte pergunta de pesquisa para realizar a avaliação axiológica proposta: **Quais valores influenciaram a implementação dos programas emergenciais — Auxílio Brasil e Renda Mínima Temporária — para as mulheres do Distrito Federal durante pandemia de Covid-19?**

## **1.2. Objetivos da Pesquisa**

### **1.2.1. Objetivo geral**

O **objetivo geral** da pesquisa é compreender quais valores influenciaram a implementação dos programas emergenciais — Auxílio Brasil e Renda Mínima Temporária — para as mulheres do Distrito Federal durante pandemia de Covid-19 utilizando dimensões argumentativas de natureza axiológica.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- a) Problematizar as interações e influências mútuas entre as abordagens teóricas, epistemológicas e metodológicas dos estudos críticos em políticas públicas, crise e neoliberalismo e dos estudos feministas sob ótica interseccional;
- b) Construir uma matriz avaliativa (argumento e valor) de natureza axiológica, considerando valores em políticas públicas e gênero;
- c) Reconstruir avaliativamente a trama valorativa das políticas implementadas e suas implicações para as beneficiárias;
- d) Analisar criticamente os instrumentos públicos implementadas, através de dados e documentos, em seus quadros valorativos à luz dos valores estabelecidos na matriz axiológica.

## 2. CAPÍTULO 2

### METODOLOGIA

#### 2.1. POSICIONALIDADE EPISTEMOLÓGICA

González Rey (2017) aponta que as teorias desempenham o papel de criar estruturas conceituais que auxiliam os pesquisadores na produção teórica fornecendo ferramentas para pensar sobre fenômenos e questões de pesquisa. Apesar de seu papel fundamental na pesquisa, as teorias não podem oferecer significados únicos que emergem em contextos de pesquisa específicos. Significados singulares surgem nas situações concretas de pesquisa sob o risco das teorias se tornarem dogmas impostos ao processo de pesquisa. A visão majoritária de que a ciência empírica é sinônimo de uma realidade estática e natural é limitante. É necessário uma abordagem mais integrada entre teoria e prática na pesquisa, enfatizando que os significados singulares e a construção teórica não podem ser completamente derivados das teorias, mas surgem no contexto da pesquisa e da interação comunicativa, por meio de uma visão mais dinâmica e comunicativa do processo da pesquisa.

Boullosa et al (2021) consideram que se tratarmos a avaliação de Políticas Públicas como neutra, privada de valores e apenas técnica destruímos a dimensão política dos processos. Os autores defendem que o desenho avaliativo deve ser enxergado como um percurso de construção específico de argumento/conhecimento fortemente alinhado aos quadros de valores dos avaliadores. É necessário compreender a parcialidade dos processos avaliativos como consequência da nossa própria posicionalidade e de sua natureza subjetiva e situada na produção de qualquer tipo de conhecimento.

A avaliação está relacionada à ideia de estabelecer e questionar padrões de referência, analisar argumentos e compreender os valores envolvidos nas políticas públicas. Trata-se de compreender um campo que se diversifica, ao se identificar por meio daqueles que realizam a avaliação, levando em consideração as especificidades das realidades locais e nacionais imersas em suas contradições. Os avaliadores são atores sociais e sujeitos políticos, e, portanto, devem assumir posições que conduzam a uma ampliação democrática do campo, com enfoques, metodologias e práticas institucionais distintas e embasadas (Boullosa et al, 2021).

Boullosa (2021) observa uma carência de exercícios de reflexão crítica e posicionamento no campo de avaliação no Brasil. A ausência de reflexividade significa que muitas avaliações não consideram movimentos, tendências, ou embates hegemônicos e heterogeneidades. É necessária uma abordagem de avaliação que desafie e questione práticas, valores e argumentos que são naturalizados, sem levar em consideração a diversidade de sujeitos, culturas e contextos locais. Isso envolve a superação da autorreferencialidade, que é dominante no campo. Deve-se criticar as verdades absolutas e métodos infalíveis na avaliação que frequentemente são prescritos em manuais e guias. Essas abordagens não levam em consideração aspectos subjetivos, relacionais e políticos e impedem o progresso no campo. Assim uma avaliação que não leva em conta a complexidade do contexto brasileiro, com suas históricas desigualdades e preconceitos, pode inadvertidamente perpetuar falácias. Os avaliadores e suas estratégias desempenham um papel crucial para influenciar e informar as políticas públicas, especialmente em um contexto de fragilização dos direitos sociais e mudanças na percepção do que é público.

Essa dissertação assume a posição de uma avaliação axiológica de valores implicados e formativos. Minha partida não é dissociada de um contexto e da minha própria visão de mundo. Se não “se avalia do nada”, é nesse espaço de posicionamento epistemológico que me coloco dentro da pesquisa e construo as referências e ideias aplicadas.

Devido à natureza social e cultural inerente à subjetividade, os conceitos do sistema teórico proposto devem ser capazes de acompanhar a evolução dinâmica das experiências humanas, compreendendo-as em seu aspecto subjetivo. Os sentidos subjetivos são entendidos como unidades que integram o simbólico com o emocional, onde o simbólico se mescla ao emocional desde o seu início. Da mesma forma, as emoções adquirem dimensões simbólicas em um processo que dá origem a uma nova qualidade de integração, que representa a definição ontológica da subjetividade. E os sentidos subjetivos como as unidades mais fundamentais, dinâmicas e versáteis na compreensão da subjetividade (González Rey, 2017).

Diniz et Gebara (2022) no livro *Esperança Feminista*, lembram que somos nós as mulheres que estamos desobecendo ao controle e organização estúpida do mundo patriarcal e capitalista. E que cabe a nós iniciar a busca do caminho entre as próprias mulheres para reorganizar e recriar, nesse mundo onde os modelos se repetem continuamente com aparência de novidade.

Nasci e cresci na Ceilândia (cidade satélite e periférica do DF), e para concluir minha graduação em um curso noturno enfrentei as dificuldades da precarização do transporte público, as inseguranças de ser mulher e ter que fazer um trajeto de mais de 40 km para retornar para casa. Sair todas as noites de um campus excludente e distante para uma cidade insegura para as mulheres.

Apesar dessas dificuldades, a UnB sempre foi para mim muito mais do que uma universidade e um caminho profissional natural, era a realização e materialização de um sonho intergeracional. A educação incentivada no meu contexto familiar como uma maneira de enfrentar a pobreza e falta de escolaridade e oportunidades que atingiu a geração dos meus avôs que migraram da Paraíba, Piauí e interior de Minas Gerais fugindo da miséria e da falta de acessos a sistemas de saúde e trabalho. Meus avôs fazem parte das pessoas que participaram da construção da cidade, porém tiveram que morar em invasões (Vila IAPI) e depois foram removidas sem consulta para moradias distantes do plano piloto (Taguatinga e Ceilândia) sem infraestrutura, esgoto, asfalto e ainda com dificuldades para acessar direitos básicos. O olhar que possuo do Distrito Federal é sempre crítico e objetiva desnudar as muitas romantizações da dita cidade “dos sonhos, terra das oportunidades”.

Nesse contexto, eu me graduei em Gestão de Políticas Públicas, tendo oportunidade de participar da maioria das atividades políticas e de extensão e de ser uma das co-fundadoras da Roda das Minas. Esses atravessamentos familiares, as vivências e o que via ao meu redor me impulsionaram, com uma visão ingênua e estadocêntrica que tinha na época, a buscar em GPP uma formação acadêmica para tentar acessar posições no Estado e alterar a dinâmica de certas realidades, mas para minha surpresa me consolidou além do que uma profissional do campo de públicas mas como sujeita política que percebeu ainda mais a importância da coletividade e da luta por direitos.

A construção do trabalho com mulheres me permitiu acessar a Pós-Graduação do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO) como bolsista e me titulei especialista em Políticas Públicas para Igualdade na América Latina.

A escolha do tema deste trabalho está intimamente relacionada ao compromisso ético-político que fiz ao priorizar as questões de Gênero e Direitos Humanos em minhas pesquisas e ações realizadas dentro da academia. Durante a graduação e especialização, optei por pesquisar Políticas Públicas de Gênero, além disso ao atuar na Roda das Minas - Coletiva e Projeto de Extensão - enquanto extensionista e ativista de direitos humanos me auxiliou no desenvolvimento da minha escrita e senso crítico.

A participação na Roda das Minas foi de extrema importância para o meu desenvolvimento e interpretação do feminismo e a necessidade de uma construção interseccional. A Roda das Minas é, atualmente, uma iniciativa feminista e um projeto de extensão que surgiu em resposta à necessidade de criar um ambiente seguro, acolhedor e autônomo para e pelas mulheres. Essa coletiva é formada por mulheres diversas em termos de raça, classe social, orientação sexual, tipos de corpo, desejos e realidades, todas unidas com o propósito de inspirar meninas e outras mulheres através de práticas coletivas que visam a transformação das relações e das realidades. Na prática, a Roda das Minas busca questionar crenças e valores ao promover uma análise crítica da realidade em que todas estão inseridas, incluindo a desconstrução de padrões de autoimagem, expectativas socioculturais e relações interpessoais. Além disso, o projeto de extensão da Roda das Minas concentra-se nas estudantes adolescentes, conhecidas como secundaristas, de escolas do Distrito Federal. Seu objetivo é fornecer informações e gerar discussões sobre a interseccionalidade de gênero, raça, classe social e orientação sexual, bem como introduzir conceitos relacionados a políticas públicas para combater a violência contra as mulheres. Por meio da criação de espaços seguros e confiáveis, as rodas de conversa se tornam um ambiente propício para compartilhar experiências e conhecimentos, resultando na formação de uma rede de apoio. Além disso, possibilitam momentos de reflexão e oportunidades de crescimento pessoal, ajudam a identificar as diversas formas de violência, desigualdades de oportunidades e acesso, e podem levar a ações coletivas e organização política que se contrapõem à cultura patriarcal e racista (Braga, 2021; Campagnoli, 2021).

Outro reflexo do compromisso ético-político é que este trabalho priorizará a leitura e interpretação de autores e autoras latino americanos, mas especialmente de mulheres racializadas e LGBTQIA+s, E na perspectiva da micropolítica, contribuir, dentro da realidade possível, para a valorização de leituras de sujeitos não-hegemônicos.

Ao ingressar no mestrado (início de 2020) não tinha nenhuma ideia de que seria pessoalmente afetada por uma pandemia. Os colegas da turma e eu tivemos apenas uma aula presencial e depois passamos meses sem aulas até que as disciplinas foram ofertadas em formato remoto. Durante esses dois anos nos vimos apenas através de telas, longe do campus, fora das salas de aulas e corredores. Todo nosso calendário foi modificado e vários dos nossos planos, suspensos. Não tivemos oportunidade de conhecer a presencialidade das atividades e de interagir.

Além de perder pessoas próximas e queridas para o vírus, tive um quadro mais severo de Covid-19 que me levou a uma internação e necessidade de quase um semestre de fisioterapia respiratória. Todos tivemos proximidade de alguma forma com o vírus, porém esse trabalho parte de uma necessidade de compreensão ainda mais próxima dos fatos que acometeram as mulheres latino americanas (especialmente de Brasília) e a maneira que elas foram afetadas pelo vírus e como ocorreu a resposta estatal para tantas questões sensíveis.

## 2.2. AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA

Existem várias metodologias tradicionais estabelecidas para análise de Políticas Públicas, por exemplo: apresentei como Trabalho de Conclusão de Curso no curso de Gestão de Políticas Públicas na UnB<sup>4</sup>, uma avaliação de Políticas Públicas em Rede para Enfrentamento da Violência de Gênero no DF. Calmon e Trindade (2013) consideram que a abordagem de redes de políticas públicas caracteriza uma tentativa de representar a natureza social e política dessas atividades, ressaltando sua natureza interorganizacional e sua conexão com o contexto estratégico e institucional. Essa abordagem, que se estende e aprofunda o enfoque interdisciplinar das redes em geral, busca compreender as redes de políticas públicas em sua totalidade.

Naquele momento busquei uma noção interdisciplinar e inovadora dentro das Políticas Públicas que estavam sendo construídas para o enfrentamento à violência de gênero. Porém, a busca por inovação e interdisciplinaridade se deu muito mais em torno da Política e sua implementação do que da minha análise. Realizei observação participante, entrevista semi-estruturada e análise documental.

Para esta pesquisa, considerando a bagagem formativa do mestrado no Programa de Estudos Latino Americanos (ELA/UnB) e compromisso ético-político que assumi de utilizar a interseccionalidade como a lente obrigatória para os trabalhos que desenvolvo, realizei uma **Avaliação Axiológica**, posicionada no campo de estudos críticos em Políticas Públicas.

A escola de pensamento axiológica, suportada em uma tradição construtivista de ciência, como mais interpretativa e próxima do campo de estudos das Políticas Públicas

---

<sup>4</sup> Casa da Mulher Brasileira em Brasília : um mecanismo de enfrentamento à violência doméstica no Distrito Federal. Apresentado em 28/11/2017. Orientadora: Prof. Dra. Graziela Dias Teixeira



e posicionada mais próxima dos estudos críticos. A avaliação precisa articular e revelar sentidos, conceitos, valores, intenções e práticas (Boullosa, 2020a; Boullosa et al; 2021).

“...nossa compreensão sobre a avaliação extrapola a visão cartesiana, positivista e hegemônica que a circunscreve a um conjunto de ferramentas metodológicas reduzidas a instrumentos que atribuem valor e/ou medem o desempenho, os efeitos e os impactos das políticas públicas. Afastamo-nos dessas visões, que compreendem a avaliação como uma atividade sistemática, pragmática, asséptica e exclusivamente técnica” (Boullosa et al, 2021. p3)

Boullosa et al (2021) se posicionam pela antimanualização da avaliação, o que significa tornar a dimensão normativo-valorativa como organizadora da dimensão metodológica. Assim, ancorado no plano epistemológico construir um percurso avaliativo que de forma coerente dialogue com o quadro valorativo. Os autores defendem a investigação prático-axiológica do próprio instrumental (que já lidamos habitualmente), porém sem aceitar os instrumentos de avaliação como neutros e nem naturalizá-los. Caso sejamos capazes de nos posicionarmos, criticamente, sobre nosso próprio repertório e práticas, é possível sermos mais capazes de começar a descolonizar os nossos próprios processos de desenho de avaliações mais aderentes ao contexto brasileiro.

Com uma perspectiva decolonial, transmutando a lógica colonial do “padrão-ouro” das avaliações, para lógicas que respeitem as posicionalidades e diversidades dos próprios sujeitos avaliados. A reflexividade é uma das dimensões epistemológicas e axiológicas cruciais para o exercício avaliativo. A inclusão da agenda de diversidade de gênero, étnico-racial, etária e pessoas com deficiência por si só não gera reflexividade política. Se nas avaliações forem inseridos apenas marcadores sociais das diferenças humanas não teremos assegurado a abertura para o avanço em processos de aprendizagem significativa sobre o que as políticas públicas e suas avaliações causam às populações estruturalmente marcadas pela vulnerabilidade e riscos sociais. É necessário considerar a lógica econômica e suas conseqüentes dinâmicas de exclusão (Boullosa et al, 2021).

Boullosa et al (2021) consideram que ao ampliar as compreensões e não se reduzir as lógicas dos manuais de avaliação, que podem levar o pesquisador à falácia da neutralidade, podemos chegar a alternativas para o enfrentamento dos problemas

públicos. Existe um futuro engajado para a avaliação de políticas públicas. Ele está interconectado a democratização das sociedades através da democratização do conhecimento.

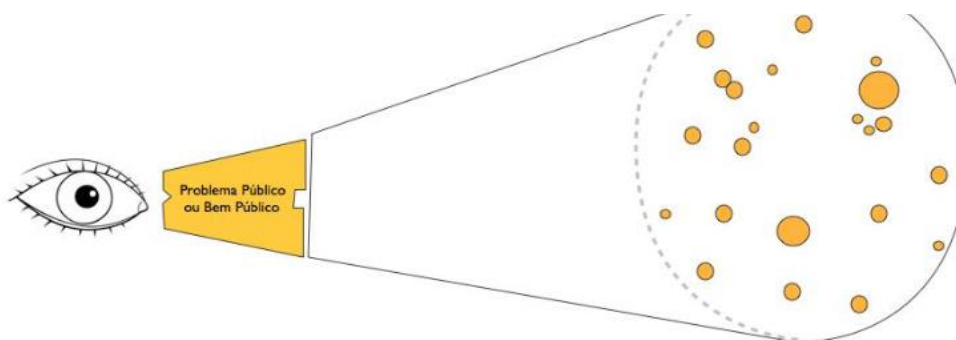
“Urge dar vida à avaliação, para além de uma lógica mecânica, para que seja mais significativa em termos valorativos, vivenciais e aplicados. Um campo de saberes e práticas se molda e se (re)constrói pelas reflexões e posições valorativas assumidas perante as dinâmicas vividas e refletidas pelos próprios avaliadores, imersos neste campo” (Boullosa et al, 2021 p3.).

Considerando a necessidade de uma nova agenda de pesquisa para a avaliação que incorpore a compreensão reflexiva de si mesma, passando a se enxergar como um campo de práticas e conhecimentos, ancorado em um campo mais amplo de estudos em políticas públicas. É preciso aderir a um movimento de avaliação e seus processos que se afaste da mera reprodução de fórmulas e “receitas mágicas” que resultam em pouco conhecimento avaliativo relevante e dificulta o aproveitamento das avaliações como retroalimentação das políticas públicas (Boullosa et al 2021b; Boullosa 2020c).

Em *Mirando ao Revés nas Políticas Públicas*, Boullosa (2013) considera que cada fluxo de políticas públicas ocorre na esfera pública, que é o resultado não planejado de todos os fluxos de políticas públicas em uma sociedade. Problemas públicos e bens públicos desencadeiam esses fluxos e, conseqüentemente, a criação de esferas públicas. A esfera pública é formada pela ativação de atores sociais, sendo um subproduto da ação social, o que implica que não pode ser diretamente controlada ou orquestrada, mesmo que os atores desejem organizá-la. A ação social organizada é justificada pelo interesse público, e ocorre em duas dimensões: a resolução de problemas considerados de relevância pública e a preservação de bens públicos. Problemas públicos e bens públicos

são fundamentais nos processos de problematização, ativação e manutenção da esfera pública.

**Figura 1**



Fonte: Rosana Boulosa - Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa.(2013)

Silva et al (2020), aponta que no contexto pandêmico os estudos críticos em Políticas Públicas, somados à concepção de multiatorialidade, receberam notoriedade e precisam ser difundidos já que eles nos indicam a importância de explorar novas e diversas abordagens de análise, afastando-se da mera racionalidade instrumental, focada exclusivamente em objetividade e quantificação.

### **2.2.1. ESTRATÉGIA AVALIATIVA**

A Estratégia de avaliação da pesquisa é sintetizada na Figura 2 (abaixo), que dispõe de duas matrizes avaliativas (primária e secundária). A matriz primária contém a investigação dos objetos que são os Programas: Renda Básica Emergencial (DF); Auxílio Brasil (Federal) e suas teorias explícitas (dispostas nas legislações e documentações); e as implícitas (que serão avaliadas a partir das categorias da matriz secundária, entrevistas e análise documental). Na matriz secundária estão dispostas as categorias analíticas que serão utilizadas para análise axiológica (de valores ativos), que são 3: Interseccionalidade, Problema Público e Excepcionalidade. A pesquisa olhou para as duas matrizes de forma integrada e simultânea e indissociáveis para construção da análise e conclusões.

**Figura 2**

Fonte: Elaboração Própria

### **Instrumentos da Pesquisa**

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa não me afastei do instrumental tradicional reconhecido no campo das políticas públicas para realizar a avaliação, porém foi desenvolvido um percurso avaliativo que, de forma coerente, dialogue com o quadro valorativo da avaliação axiológica (Boullosa et al, 2021).

Tabela 1

Instrumentos de Pesquisa		
Objeto	Tipo	Instrumentos
Renda Mínima	Teoria Explícita	Análise Documental
	Teoria Implícita	Análise Bibliográfica Análise Documental
Auxílio Brasil	Teoria Explícita	Análise Documental
	Teoria Implícita	Análise Bibliográfica Análise Documental Entrevista
Avaliação da Implementação dos Programas	Teoria Implícita e Teoria Explícita	Análise Bibliográfica Análise Documental Análise de Enquadramento Entrevista

Fonte: Elaboração Própria

### Análise Documental

Foi realizada análise documental e coleta de dados dos Programas: (a) Auxílio Brasil – Lei nº 13.982 de 2 de Abril de 2020 e b) Renda Mínima Emergencial. Foram coletados dados sobre as políticas e seus indicadores disponíveis com enfoque nas mulheres beneficiárias, além de análises acadêmicas.

A característica distintiva da pesquisa documental é sua dependência de documentos, independentemente de serem textos escritos ou outros tipos de registros, como fontes primárias para coleta de dados. Esses documentos podem ter sido criados tanto durante o acontecimento do fato ou fenômeno como em momentos posteriores (Lakatos, 2016).

## **Análise Bibliográfica**

Lakatos (2016) considera que a análise bibliográfica (ou fontes secundárias) é um método que compreende a investigação, localização, análise e interpretação de materiais escritos previamente publicados, como livros, artigos, teses, dissertações e relatórios técnicos, entre outros. Essa abordagem é empregada para a revisão, análise e síntese do conhecimento já disponível sobre um tópico específico, estabelecendo-se como um ponto de partida fundamental para a construção de uma base teórica sólida e respaldando a pesquisa com fontes confiáveis e pertinentes.

A pesquisa não deve ser vista apenas como uma coleta de dados ou informações, mas sim como um processo de construção teórica. Os conceitos teóricos servem como ferramentas para entender e interpretar o objeto de pesquisa, permitindo avanços diferenciados. Dessa forma, a pesquisa deve ser encarada como uma oportunidade criativa para utilização dos conceitos teóricos assumidos. Os conceitos teóricos nesse processo se tornam recursos com valor epistêmico e metodológico (González Rey, 2017 p. 55).

Além disso, a autora ressalta que a pesquisa bibliográfica desempenha um papel crucial na fundamentação teórica de um estudo científico, auxiliando na contextualização do problema de pesquisa e na identificação de lacunas no conhecimento existente. Este método é um estágio essencial no processo de elaboração de uma revisão de literatura, a qual constitui uma parte fundamental em muitos trabalhos acadêmicos e científicos (Lakatos, 2016).

Esta pesquisa desenvolveu o referencial teórico para embasar os objetivos propostos, especialmente entre as temáticas da pandemia de Covid-19, a desigualdade no Distrito Federal, crise e neoliberalismo e desigualdades socioeconômicas de gênero, classe e raça utilizando preferencialmente sujeitos não hegemônicos inseridas em debates interseccionais. Alguns dos autores lidos para essa construção foram: Scott, Pateman, Biroli, Miguel, Collins, Akotirene, Crenshaw, González, Ribeiro, Minoso, hooks, Mendoza, Diniz, Lugones Birman, Chomsky, Peres, Andits, Harvey, Krenak, Lewis, Bouldosa, Lotta e Fischer.

## Entrevistas

Sobre a escuta, Diniz e Gebara (2022) afirmam que é uma prática sempre limitada, já que nos exige abandonar as certezas que derivam de nossas próprias experiências. Portanto, a escuta no contexto do feminismo é invariavelmente incômoda. No entanto, o que exatamente ouvimos que nos impulsiona a adotar uma perspectiva feminista? Ouvimos as verdades das mulheres que transcendem os preconceitos do patriarcado. Ouvimos a criatividade, paciência, coragem e resistência de mulheres que estão submetidas a um sistema de poder cruel, que as discrimina, oprime e ameaça suas vidas. Necessitamos do auxílio de outras mulheres para nos ensinar a ouvir. Portanto, quanto mais diversificado for o movimento feminista, maior será a nossa capacidade de ouvir e, por conseguinte, de promover a transformação.

Muitas vezes, as experiências das mulheres são expressas utilizando palavras emprestadas. São experiências que abordam a corporalidade, a dor, a solidão, o abandono, a clandestinidade, bem como vivências de autonomia e afirmação política, além de momentos de construção de vínculos entre mulheres e a capacitação para fazermos ouvir nossas vozes em um mundo que continua a ser hostil para nós. Recuperar e ouvir tais experiências demanda uma dimensão política: aquela que pode restabelecer o diálogo entre mulheres, conferindo dignidade e autoridade, nos posicionando no lugar de nossas escolhas autônomas como sujeitos corpóreos, trabalhando em nós mesmas, onde a dor se inicia e onde as imagens são assustadoras, desaprendendo as crenças impostas (Rodriguez, 2013).

Foram conduzidas **entrevistas semiestruturadas** com uma especialista em Políticas Públicas com enfoque em questões de gênero e cuidado durante a Pandemia de Covid-19, com o ex-Coordenador do Departamento de Benefícios do Ministério da Cidadania durante a pandemia e com 3 beneficiárias do Programa Auxílio Emergencial moradoras da periferia do DF. Essas entrevistas serviram para auxiliar a compreensão, desenvolvimento e implementação dos objetos analisados no contexto de crise sanitária de Covid-19, entre os anos de 2020 a 2022.

As entrevistas foram autorizadas por meio de um **Termo de Consentimento (anexo)**, e foram transcritas e submetidas a análise de conteúdo para utilização de acordo com os achados da pesquisa. Para dois dos entrevistados não houve a necessidade de anonimato devido ao caráter, construção das perguntas e posicionamento do texto.

Enquanto entre as 3 beneficiárias do AE, as perguntas foram conduzidas anonimamente para garantir maior adesão e privacidade durante as entrevistas. Dessa forma, foram realizadas 5 entrevistas no total.

### **Relação dos Entrevistados**

Além das entrevistas conduzidas com os 2 especialistas , foram realizadas três entrevistas semi-estruturadas (Anexo II) com beneficiárias do Auxílio Emergencial que vivem na periferia do Distrito Federal. As entrevistas foram conduzidas por escrito através de formulário na plataforma *google forms* e por chamada de vídeo. Quando necessário houve transcrição da entrevista para análise do conteúdo e utilização de acordo com os achados da pesquisa. Todas as participantes concordaram em participar sob anonimato. As mulheres participantes da pesquisa foram convidadas por meio de redes sociais. A fim de manter a proposta da pesquisa e ir além de respostas escritas de formulários se optou por um número reduzido de participantes, embora a pesquisa não tenha tido mais voluntárias além das participantes. A Entrevistada A, é uma mulher parda, tem 33 anos, é moradora de São Sebastião e mãe de dois filhos, durante a pandemia não teve trabalho formal. A Entrevistada B, tem 28 anos, é uma mulher parda, moradora de Taguatinga, que esteve desempregada em parte da pandemia e utilizou o Auxílio Emergencial para custear os estudos de pós-graduação o que auxiliou o seu retorno para o mercado de trabalho. A Entrevistada C, tem 46 anos, é branca, moradora da Santa Maria é chefe de família e tem um filho e teve trabalho fixo durante a pandemia. As entrevistas foram autorizadas por meio de um Termo de Consentimento (Anexo III).

**Danielle Ferreira Medeiro Da Silva De Araújo** - Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparativos sobre as Américas (UnB). Doutora e Mestra em Estado e Sociedade (UFSB). Especialista em Filosofia, Conhecimento e Educação (UFRB); em Advocacia Cível (FESMP); em Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos (FIOCRUZ). Docente da Faculdade Pitágoras, Eunápolis-BA. Coordenadora do Departamento Jurídico do CLAEC. Consultora técnica da Secretaria Nacional de Cuidados e Família - MDS.

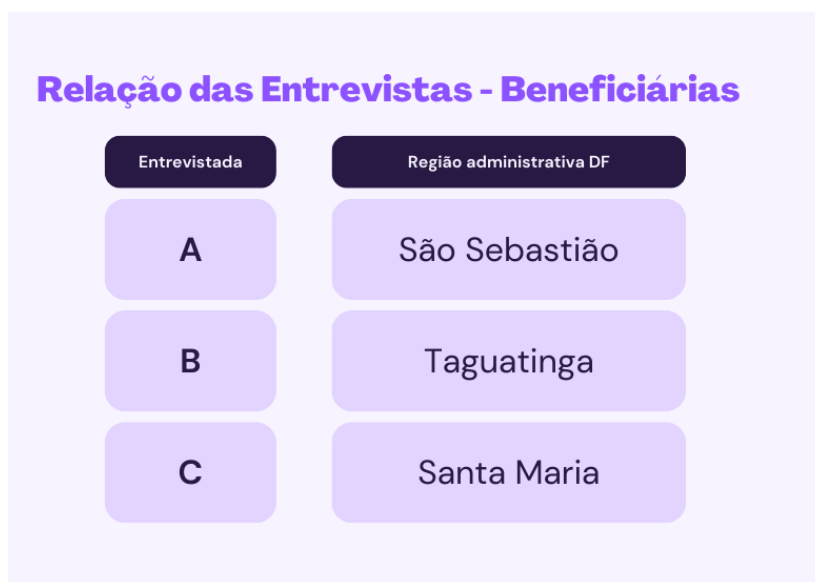
**Feruccio B. Bilich**



Mestre em Agronegócios (UnB), Bacharel em Geologia (UnB). Coordenou o Departamento de Benefícios no Ministério da Cidadania, durante a implementação do Auxílio Emergencial. Foi Coordenador de Estudos e Pesquisas Previdenciárias, Ministério da Economia, entre 2018 e 2020 na Coordenação Geral de Estudos Previdenciários. Ex-docente da FACE (UnB). Possui diversas publicações sobre Previdência Social e avaliações de Programas Sociais.

Em média, cada entrevista teve duração de 20 a 30 minutos. Para as entrevistadas do AE, a codificação utilizada para mencionar as entrevistadas foram as letras em ordem alfabética, considerando a descaracterização das participantes para manutenção do anonimato.

**Figura 3**



Fonte: Elaboração Própria

Considerando a amostra de beneficiários do Renda Mínima Temporária do Distrito Federal ser significativamente menor do que do Auxílio Emergencial ou outros Programas Sociais do DF, não foi possível entrevistar nenhum beneficiário.

### **2.2.2. Análise de enquadramentos de políticas públicas**

A partir do giro argumentativo dos estudos críticos de Políticas Públicas, as análises de enquadramentos passaram a ter mais espaço nesse campo, estimuladas pelo

livro *Frame Reflection*, de Donald Schön e Martin Rein (1994). Enquanto estudos mais pragmáticos ignoram dimensões fundamentais da criação das políticas públicas – valores, por exemplo –, um olhar mais construtivista informado pelo conceito de enquadramento pode abrir espaço para expor relações de desigualdade, exclusão, dominação e poder (Braun, 2015).

Há um consenso de que o conceito de enquadramentos (*frames*) nasceu na Psicologia Social, proposto por pesquisadores como Gregory Bateson e Erving Goffman, na tentativa de explicar como as relações sociais são compreendidas pelo indivíduo. A partir daí, essa abordagem se popularizou, sendo utilizada também em áreas como a linguística, estudos sociais e comunicação. Braun (2015) reconhece que não existe um método consolidado para a análise de enquadramentos, e sim um conjunto de abordagens bastante diversas. Está em consonância com a afirmação de Robert Entman (1993) de que o campo é fragmentado por conta da abrangência do conceito.

Enquadramentos são sobre a construção de significados e interpretações. Por meio de enquadramentos, as pessoas compreendem o mundo, organizam suas interpretações e compartilham seu conhecimento de mundo. Para Schön e Rein (1994), por exemplo, enquadramentos representam sistemas subjacentes de crenças, percepções e avaliações que direcionam o foco para aspectos e relações específicas em meio a uma realidade que, de outra forma, seria complexa demais para ser entendida.

Na área de comunicação, a relação dos atores da vida pública com os enquadramentos (*framing*) é mais estratégica, mesmo porque os enquadramentos (*frames*) não são estáticos. Para Entman (1993):

“Enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicacional, de forma a promover uma definição específica de um **problema**, uma interpretação de **causa**, uma **avaliação** moral, e uma recomendação de **tratamento**” (ENTMAN, 1993, p. 2, tradução livre, grifos da autora).

A relação entre selecionar para salientar ou esconder informações também está presente na postulação de Schön e Rein (1994), para quem o processo de enquadrar pressupõe destacar algumas características de uma situação enquanto ignora outras, e unir essas características destacadas em um padrão coerente.

Outros autores (Rein e Schön, 1994; Van Hulst e Yanow, 2016) também enxergam o processo, no campo das políticas públicas, como bastante dinâmico. Para eles, os atores se engajam em narrativas: nomear, selecionar, categorizar e contar histórias são partes do processo interacional de construção de políticas públicas. Para Braun (2015), a definição de problemas políticos é um processo seletivo e carregado de valores, portanto a análise de enquadramentos pode ser fundamental para mostrar crenças e juízos que estão escondidos por afirmações tecnocráticas e supostamente pragmáticas. “O objetivo do esforço intelectual é revelar a dinâmica de poder obscurecida pelos discursos dominantes, não apenas para fins analíticos, mas com base num compromisso normativo e político” (Braun, 2015, p. 455).

O “contar histórias” (*storytelling*) descrito por Merlijn van Hulst and Dvora Yanow (2016) é precedido pelo “dar sentido” (*sense-making*) e pela “nomeação” (*naming*). Para os autores, por meio de enquadramentos, os atores que participam do processo de construção das políticas dão sentido aos problemas públicos, que muitas vezes são ambíguos e incertos, selecionam e categorizam certas facetas dessas questões, e criam narrativas que tornam esses problemas coerentes e compreensíveis, maximizando suas chances de terem seus interesses atendidos.

Ou seja, a análise de enquadramentos pode nos ajudar a contrapor a teoria explícita (o ideal) à teoria implícita (o real) e enxergar os valores subjacentes:

O enquadramento inicial ou a “definição” operacional de uma situação política é uma forma de criar um mundo no qual e sobre o qual se possa agir. No mundo das práticas políticas e administrativas, enquadrar uma questão é uma condição para poder realizar o seu trabalho. Selecionar, nomear e categorizar são formas não apenas de moldar o mundo que se criou, mas de conhecê-lo (van Hulst e Yanow, 2016, p. 9, tradução livre).

A narrativa mostra o problema e o que fazer, engajando mais os cidadãos. No livro *Projections of Power* (2004), Robert Entman argumenta que o uso de um enquadramento categórico e emocionalmente forte permitiu ao então presidente estadunidense George W. Bush unir o Congresso, a mídia e a opinião pública em torno da sua resposta aos ataques de 11 de setembro.

Para a análise dos enquadramentos, Lira (2022) propõe a classificação dos enquadramentos em diagnóstico – a identificação da causa de um problema público – e

prognóstico – a proposta de uma solução para esse problema. É semelhante à postulação de Entman (2004) sobre as funções do enquadramento: eles (1) definem *problemas* e (2) identificam *causas*, ou seja, elaboram um **diagnóstico**; (3) transmitem um *juízo* e (4) advogam *soluções*, ou seja, defendem um **prognóstico**.

## Quadro 2: Quadro interpretativo dos enquadramentos

<b>FICHA DE ANÁLISE DE ENQUADRAMENTO</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Diagnóstico</b>	<b>Prognóstico</b>
<b>Valorativa</b>	<b>Problema/Causa</b>	<b>Julgamento/Solução</b>
Interseccionalidade		
Excepcionalidade		
Problema Público		

Fonte: Elaboração Própria. Baseado em Lira (2022) e Entman (2004)

## 3. CAPÍTULO 3

## DE ONDE ESTAMOS OLHANDO?

### 3.1. Referencial Teórico

#### 3.1.1. Gênero

A historiadora Joan Scott (1995) aponta que o termo gênero começou a ser utilizado por feministas estadunidenses na década de 1970 para ir além de distinções biológicas e binárias inerentes ao termo “sexo” (macho versus fêmea) e destacar o caráter social desta distinção (p. 72). A busca, destaca a autora, era pelo papel dos sexos na formação de grupos sociais e em suas relações de dominação. O desenvolvimento de gênero como categoria de análise, aliada às categorias raças e classe, demonstra o comprometimento do/a pesquisador/a com as narrativas dos oprimidos (p. 73).

"O termo "gênero" faz parte da tentativa empreendida pelas feministas contemporâneas para reivindicar um certo terreno de definição, para sublinhar a incapacidade das teorias existentes para explicar as persistentes desigualdades entre as mulheres e os homens" (Scott, 1995, p. 85).

O termo “gênero” se refere a papéis sociais divididos de forma binária: o que é adequado ao gênero masculino e o que é adequado ao gênero feminino: “Trata-se de uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e de mulheres”. “Gênero” é, segundo essa definição, “uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado” (Scott, 1995, p. 75).

Uma das análises mais fundamentais, segundo a autora, é a que investiga a forma como o gênero é representado e influencia as relações sociais. Baseada na teoria lacaniana, a identidade de gênero é construída a partir da linguagem. Em *Função e Campo da Palavra e da Linguagem em Psicanálise* (1953), Lacan argumenta que o "sujeito" surge a partir da linguagem, e não antes dela.

Como sistemas de significado, as identidades subjetivas são processos de diferenciação e de distinção, que exigem a supressão de ambigüidades e de elementos de oposição, a fim de assegurar (criar a ilusão de) uma coerência e (de) uma compreensão comum. A ideia de masculinidade repousa na repressão necessária de aspectos femininos - do potencial do sujeito para a

bissexualidade - e introduz o conflito na oposição entre o masculino e o feminino (Scott, 1995, p. 82).

Scott resume "gênero" como a conexão entre duas ideias, a de que o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos, e a de que o gênero dá significado a relações de poder (p. 86).

O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político tem sido concebido, legitimado e criticado. Ele não apenas faz referência ao significado da oposição homem/mulher; ele também o estabelece. Para proteger o poder político, a referência deve parecer certa e fixa, fora de toda construção humana, parte da ordem natural ou divina. Desta maneira, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se parte do próprio significado de poder; pôr em questão ou alterar qualquer de seus aspectos ameaça o sistema inteiro (Scott, 1995, p. 92).

A afirmação de que o gênero é o primeiro campo no qual o poder é articulado é corroborada por Carole Pateman. Em *O Contrato Sexual* (1993), Pateman demonstra que a face patriarcal do direito político foi deliberadamente ocultada pela narrativa do contrato original. Segundo ela, os teóricos do contrato tomam o homem como indivíduo, e a liberdade como "atributo masculino" (p. 17), mas o papel da mulher é o de sujeição.

Enquanto na sociedade patriarcal pré-contrato, a mulher está sujeita ao direito paterno (patriarcal), na sociedade civil moderna ela é subordinada ao homem enquanto homem, no exercício de seu direito patriarcal.

A questão essencial, que é omitida, refere-se ao fato de os homens primitivos serem diferenciados sexualmente e, para todos os autores clássicos (com exceção de Hobbes), as diferenças de racionalidade derivam de diferenças sexuais naturais. As análises dos textos atenuam o fato de os teóricos clássicos construírem uma versão patriarcal da masculinidade e da feminilidade, do que é ser macho e fêmea. Somente os seres masculinos são dotados das capacidades e dos atributos necessários para participar dos contratos, dentre os quais o mais importante é a posse da propriedade em suas pessoas; quer dizer, somente os homens são "indivíduos" (Pateman, 1993, p. 21).

A sociedade é estruturada com base nas diferenças sexuais - enquanto símbolos de liberdade e de sujeição, portanto Pateman afirma que o direito sexual masculino domina tanto a esfera pública como a privada da sociedade civil patriarcal (p. 29). Entre os elementos que representam as diferenças entre os sexos, estão símbolos

tradicionalmente femininos, como Maria, mãe de Deus, mulher cuidadora, e contraposições como pureza e corrupção. Esses símbolos são utilizados para perpetuar a oposição binária entre o masculino e o feminino por meio da religião, política e justiça.

Uma das mais importantes feministas da história, Simone de Beauvoir expôs a estreita ligação entre o público e o privado com sua famosa ideia de que “Não se nasce mulher, torna-se mulher”. A separação entre as duas esferas e a “privacidade do domínio familiar e doméstico” (Biroli e Miguel, 2013, p. 15) é um instrumento de dominação que contribui para a continuidade das relações de autoridade entre homens e mulheres.

[...] a proteção à privacidade na família e nas relações afetivas corresponde à proteção da violência contra as mulheres; não protege afetos, mas agressores. Em vez de proteger a livre definição das identidades e relações afetivas e sexuais, preservaria condutas que são fundamentais para a reprodução da dominação masculina" (Biroli e Miguel, 2013, p. 19)

### **3.1.2. Interseccionalidade**

A interseccionalidade é uma ferramenta analítica que possui seis ideias centrais: desigualdade social, relações de poder interseccionais, contexto social, relacionalidade, justiça social e complexidade. A interseccionalidade proporciona às feministas uma criticidade política que permite compreender a fluidez das identidades subalternas, influenciadas por preconceitos, subordinações de gênero, classe e raça, todas decorrentes das opressões estruturantes da matriz colonial moderna. Ela subsidia e promove a igualdade analítica entre raça, classe e gênero, já que a ciência moderna androcêntrica associou as mulheres a estereótipos de fraqueza e maternidade compulsória, assim como desumanizou as pessoas negras através do racismo epistêmico (Collins, 2016; Akotirene, 2019).

No início do século XXI, o conceito de interseccionalidade começou a ganhar ampla adoção na academia, sendo empregado de maneira abrangente por ativistas de Políticas Públicas, profissionais e estudantes do ensino superior, principalmente aqueles que se dedicam a áreas interdisciplinares. Kimberlé Crenshaw publicou no início dos anos

90 dois artigos inovadores<sup>5</sup> que tratavam das inadequações do antirracismo e das perspectivas feministas. Com a necessidade de apontar a ação social, que exigia novos ângulos de visão, nos dois movimentos, ela utilizou o termo interseccionalidade como uma linguagem provisória para análise e correção do pensamento mono-categórico relacionado a classe e gênero. A autora citou depois que o uso do termo foi uma metáfora e se surpreendeu com a ampla adesão ao seu uso. Enquanto metáfora a interseccionalidade dá nome ao processo comunicativo contínuo que pretende entender raça em termos de gênero e gênero em termos de raça (Collins, 2016; Collins, 2022).

Nas atividades formativas do Projeto de Extensão Políticas Públicas para Mulheres<sup>6</sup> com estudantes de ensino médio, utilizávamos o exemplo de que a interseccionalidade era como um par de óculos, assim que essas lentes estavam na frente dos nossos olhos começamos a enxergar outros marcadores (raça, classe e gênero) em toda e qualquer ação, vivência ou produção. No guia de Interseccionalidades na Agenda 2030<sup>7</sup>, a interseccionalidade foi definida como: compreensão das interações entre diferentes identidades e marcadores sociais, estabelecendo correlações entre dimensões que, apesar de serem distintas, se entrelaçam devido a seus processos históricos, resultando em opressões complexas e multifacetadas. Nesse contexto, a abordagem transversal visa atravessar e conectar essas diversas realidades, com o objetivo de promover uma construção coletiva que oriente a formulação e implementação de políticas públicas. Em resumo, a transversalidade é a ação concreta que permite que a interseccionalidade cumpra sua função de compreender e abordar as complexas interações entre diferentes formas de opressão (Galvão, 2021).

González (2020, pp. 128-130) aponta que o feminismo teve um papel fundamental nas lutas e conquistas das mulheres, alterando de forma definitiva a busca por um modelo

---

<sup>5</sup> Os artigos são: *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color* e *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*

<sup>6</sup> Projeto aprovado pela Câmara de Extensão da FACE/UnB e pelo Decanato de Extensão/UnB com o código 60925. O projeto esteve em vigência de 2018 a 2021.

<sup>7</sup> O Guia de Interseccionalidades na Agenda 2030 é um dos produtos que fazem parte do projeto Selo ODS e as Universidades Brasileiras: Proposta de Tecnologia Social para o fortalecimento do Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil para Agenda 2030 por meio do alinhamento das universidades públicas à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Este projeto conta com recursos de edital da União Europeia submetido pelo GT da sociedade civil para Agenda 2030 e é uma parceria entre o UnB 2030 - Programa estratégico do Decanato de Extensão Universidade de Brasília, criado em 2018, com o objetivo de implementar, mapear e articular a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Instituto Selo Social, o Projeto FIB 2030 e a coletiva feminista e projeto de extensão Roda das Minas.



alternativo de sociedade por meio de suas ações enquanto movimento e produção teórica. Porém, os avanços que se estabeleceram em temas como sexualidade (direitos dos LGBTs) e violências do patriarcado capitalistas não foram as mesmas para um tema da discriminação racial e as produções e práticas feministas denotam esquecimento para as questões raciais.

González (2020) considera que o sistema *patriarcal-racista* suprime a humanidade das mulheres não-brancas ao negar o “direito de ser sujeito não apenas de nosso próprio discurso, mas de nossa própria história”. O feminismo latino-americano não deve abdicar do fato de maior importância que é o caráter multirracial e pluricultural das sociedades da região. A autora reforça que falar que opressão à mulher latino-americana sem articular ao nível racial é um tipo de racionalismo universal abstrato, componente típico de discursos masculinizantes e brancos.

O movimento feminista deve adotar uma abordagem interseccional como seu alicerce fundamental. Se o seu objetivo é promover uma sociedade livre de hierarquias de gênero, é imperativo reconhecer que muitas mulheres enfrentam múltiplas formas de opressão, incluindo o racismo, a lesbofobia e a transmisoginia, além da opressão de gênero. Colocar em prática ações interseccionais deve ser a prioridade número um, não um complemento secundário, a fim de garantir que todas as especificidades das experiências das mulheres sejam valorizadas, representadas e ouvidas. As mulheres negras participantes do movimento negro possuem aliados fortes na luta antirracista porém, não localizam o mesmo nível de compreensão sobre os problemas da população negra em questões de gênero, sendo excluídas das esferas decisórias e convivendo com reproduções sexistas do patriarcado. E o movimento feminismo brasileiro, que é massivamente conduzido por mulheres brancas e ricas, é incapaz de reconhecer os problemas e especificidades da vivência da mulher negra no Brasil, especialmente em intersecções sobre racismo, sexismo, exploração de classe, heterossexismo e cidadania de segunda classe. Nesses espaços do movimento feminista elas encontram invisibilidade, exclusão e dominação racista (Ribeiro, 2018, p. 30; Collins, 2021; González, 2020).

O feminismo branco e burguês tende a abordar as questões de opressão de forma limitada, muitas vezes focalizando exclusivamente as questões de gênero, enquanto negligencia as dimensões de classe e raça. Não é viável construir um feminismo que interprete os problemas através da mesma lente de "liberação sexual" promovida pelo pensamento eurocêntrico dominante. Isso ocorre porque esse tipo de feminismo se origina das experiências de mulheres que desfrutam de privilégios em termos de raça e classe, o

que impede uma compreensão completa das complexas interseções entre gênero, raça e classe na luta pela igualdade. É benéfico para o pensamento e teoria feministas as intervenções críticas na questão de raça, porém ainda existe dificuldade de traduzir a teoria para prática. As relações diárias entre mulheres brancas e não brancas não foram impactadas como tem sido as produções acadêmicas (Miñoso, 2017, p. 9; hooks, 2020, p. 93).

A colonização exerce influência abrangente sobre todos os aspectos de nossas vidas, desde as formas de organização social até a construção de hierarquias e a maneira como diferentes grupos se percebem. Nesse contexto, Miñoso retoma a perspectiva de Lugones que propõe a rejeição da categoria de análise de gênero tal como a conhecemos hoje, frequentemente associada ao contexto branco burguês. Isso ocorre porque essa categoria de gênero foi uma construção colonial elaborada dentro do mundo considerado "humano" por aqueles que sequer eram reconhecidos como humanos. O pensamento europeu colonizador frequentemente retrata os não europeus como selvagens desprovidos de conhecimento, atrasados e incapazes de contribuir para a produção de pensamento. Portanto, não é apropriado utilizar conhecimentos produzidos por aqueles que perpetuaram diversos crimes contra a humanidade. Quando a estrutura de análise de gênero deixa de considerar as questões de raça ou as trata de forma marginal e secundária, isso impacta profundamente toda a produção relacionada a gênero e sexualidade (Miñoso, 2017, p. 7).

Se as mulheres brancas frequentemente são coniventes com a necropolítica praticada pelas metrópoles, como podem realizar críticas efetivas aos sistemas colonizadores dos quais estão diretamente obtendo benefícios? Torna-se essencial conceber e desenvolver um feminismo latino-americano que utilize estruturas de tecnologia e comunicação para desvincular o conhecimento de sua territorialidade original e reivindicar espaços epistemológicos. Esse novo enfoque permitirá que as mulheres brancas reconheçam sua própria cumplicidade nos sistemas opressores e, ao mesmo tempo, contribuam para a desconstrução desses sistemas a partir de uma perspectiva mais inclusiva e consciente. A desterritorialização do conhecimento e a criação de espaços epistemológicos serão fundamentais para promover um feminismo verdadeiramente engajado na luta contra a colonização e suas consequências (Mendoza, 2010, p. 28-31).

O neoliberalismo se apropria do conceito de interseccionalidade, uma vez que esse ele foi originado no campo do Direito, um domínio frequentemente caracterizado pelo

viés brancocêntrico, pelo uso excessivo da punição e pela criminalização de indivíduos negros. Isso acontece devido à imposição de cisgeneridades heteropatriarcais, que negligenciam as experiências das lésbicas e trans negras como vítimas do racismo, assim como das mulheres negras que enfrentam uma discriminação dupla. As interações e sobreposições desses marcadores sociais são complexas e não podem ser facilmente explicadas de forma linear e definitiva. Isso sugere que as identidades políticas e as experiências das pessoas são influenciadas por uma série de fatores interconectados que não podem ser reduzidos a uma única explicação. As mudanças sociais relacionadas a esses marcadores sociais estão em constante disputa. Isso ocorre em várias esferas da vida social, como o ativismo, a ciência, a burocracia estatal e as políticas públicas. Essas esferas estão interconectadas e, portanto, as mudanças em uma área podem afetar outras, criando um ambiente dinâmico de interações sociais e políticas (Akotirene, 2019; Carvalho, 2018).

É necessário refazer as práticas cotidianas e todas as nossas experiências que foram naturalizadas através de violências sob nossos corpos, como sujeitos colonizados do sul e compreender como as experiências também são produtos dessas violências. E construir um pensamento que expõe o racismo, a colonialidade e a impossibilidade de reconhecer privilégios. É urgente que as mulheres façam crítica ao feminismo hegemônico que ignora a interseccionalidade de raça, classe e gênero. A modernidade eurocentrada capitalista racializa e nos atribui um gênero de acordo com seus padrões. Todos somos dominados pelo processo colonizador binário, dicotômico e hierárquico (Lugones, 2014, p. 4; Miñoso, 2017, p.10).

As travas raciais e classistas são evidentes para as mulheres que insistem em construir um feminismo decolonial. Na transição geracional do feminismo, sempre há aprendizado com aquelas que nos precederam e inspiração para as que emergem. Na recriação do feminismo ele se faz interseccional em um processo permanente e complexo dos sujeitos e da luta contra a opressão (Diniz et Gerbara, 2022, p.125).

### **3.1.3. Crise, Neoliberalismo e a pandemia de Covid- 19**

Ainda que o vírus da Covid-19 não faça distinção dos indivíduos que vai contaminar é impossível não relacionar o contágio às condições de acesso ao isolamento, distância física e condições sanitárias. As desigualdades de gênero, raça e classe demonstram que os mais atingidos pela pandemia foram as populações não brancas e mais pobres. A pandemia agravou e aprofundou crises que a sociedade brasileira já estava exposta a muito tempo e ao mesmo tempo oportunizou que a má administração agravasse a situação de uma forma cínica e perversa ao ampliar a pobreza e desigualdade no país. A crise reforçou a importância dos sistemas sociais de proteção que estão vigentes e a necessidade de ampliá-los (Birman, 2020; Peres, 2021; Gobbi, 2022).

Chomsky (2020) aponta que, assim como aconteceu em outras situações calamitosas, a Covid-19 prejudicaria as pessoas mais vulneráveis e, embora a humanidade pudesse se recuperar como fez anteriormente, essa recuperação se daria ao custo de muitas vidas humanas. As falhas de mercado e as profundas mazelas da ordem socioeconômica são a raiz desses problemas, intensificadas pelo capitalismo brutal da era neoliberal.

O neoliberalismo promove uma forma de individualismo que rejeita a ideia de bem público, atribuindo a cada indivíduo a responsabilidade por seus problemas. A resolução de questões sociais é vista como uma questão de autoconfiança individual. A lógica neoliberal preconiza a redução, e até mesmo a eliminação, do Estado de bem-estar social, argumentando que a assistência governamental a grupos vulneráveis é vista como um gasto supérfluo e característico de governos irresponsáveis (Collins, 2021).

No começo da pandemia, Andits (2020) levantou questionamentos sobre a postura das pessoas enquanto "*esperavam*" os desdobramentos da situação. Também observou a escassez de produção antropológica a respeito da situação desse período. Destacou as dinâmicas de uma sociedade neoliberal, que tende a transformar todos os momentos em oportunidades para uma intensa continuidade produtiva, venda de produtos, exploração da mão de obra e promessas de crescimento pessoal.

Andits (2020) considera que as visões utópicas e distópicas criadas pelas repercussões imaginadas do vírus geram diferentes perspectivas, oscilando entre um futuro brilhante de moderação consumista e solidariedade global e um futuro apocalíptico de devastação econômica. E questiona quais os tipos de entrelaçamentos emocionais podem surgir a partir desses questionamentos.

Harvey (2020) reflete que por todo o mundo a maior parte das forças de trabalho foram socializadas para se comportarem como "*bons sujets neoliberais*" e culpar a si

mesmos ou entidades divinas antes de terem coragem para criticar o capitalismo pelas mazelas. Para Catini (2020), a direita prevê e almeja o futuro, mas um futuro que é seletivo e não cabe a todos. Onde a norma é a naturalização das violências e direitos sociais privatizados.

A pandemia não é só uma crise de saúde pública mas também uma crise do modelo neoliberal, ancorado em políticas de austeridade e intervenção mínima de Estado, que deslegitima a saúde como um bem comum. Ele reduz a capacidade dos sistemas de saúde em relação a controles epidemiológicos e enfraquece os serviços públicos de assistência enquanto promove o individualismo e competitividade. A crise da Covid-19 alertou para a necessidade de abandonar o mantra neoliberal e a visão de saúde, educação e pesquisa científica como investimentos com objetivo de gerar lucro comercial, além dos mitos de empreendedorismo que se aportam na precarização laboral (Caponi, 2020; Nunes, 2020).

Ao redor do mundo acompanhamos um movimento para que as pessoas ficassem em casa isoladas, sobre isso, Lewis (2020) denunciava que para um enorme grupo de pessoas – presidiários, detidos, refugiados, trabalhadores em dormitórios de fábricas, pessoas compulsoriamente internadas em instituições médicas/psiquiátricas – isto não era uma opção nem que eles desejassem. Para a autora, espaços autoritários como estes são incompatíveis com a dignidade humana.

Enquanto Harvey (2020) afirma que, se fosse uma pessoa metafórica ou antropomórfica, poderia atribuir a Covid-19 a uma forma de vingança da natureza pelos abusos da natureza tutelados pelo extrativismo neoliberal violento e desregulado. Krenak (2020a), em sua cosmovisão, nos convida a abandonar o antropocentrismo e a noção de que somos mais importantes que qualquer outra forma de vida da terra. Considera que a destruição da biodiversidade nos torna piores que a Covid-19, pois somos descolados do que é a Terra e vivemos uma abstração civilizatória supressora da diversidade, pluralidade de formas de vida e existências.

Krenak (2020a) reflete sobre a necessidade de mudanças reais e estruturais num contexto pós-pandêmico. Rechaça o retorno para hábitos de disputa de espaços inadequados pelos trabalhadores, a necessidade das mães terem que deixar os próprios filhos sob cuidados de outros para trabalhar, o ritmo dos carros e das máquinas. O autor (2020b) aponta que ao longo da história, os seres humanos têm causado destruição ao seu redor, como se pertencessem a uma casta superior, relegando todos que estão fora dessa categoria, incluindo grupos étnicos e toda forma de vida marginalizada. Crendo no

progresso como um norte, vão deixando para trás tudo que não é considerado relevante, criando assim uma *sub-humanidade* (p. 8).

Em relação às desigualdades de gênero e violências no espaço doméstico, fica reforçado o caráter estrutural da ordem de gênero, que é fundamentado em desigualdades históricas, que serão discutidas de forma mais detalhada à frente. Embora a pandemia de Covid-19 tenha agravado violências, ela não é por si mesma causa explicativa da violência intrafamiliar. O espaço familiar tomado pela parentalidade patriarcal, definido por desigualdades no trabalho doméstico e reprodutivo, é onde ocorre mais frequentemente a violência doméstica (Lewis, 2020; Alencar, 2022, p.7).

No decorrer do processo histórico brasileiro, percebe-se a discriminação e as desigualdades de gênero, um cenário ancestral que acabou ganhando visibilidade durante a pandemia da Covid-19, devido ao maior impacto social na vida das mulheres, levando-as a perder espaços conquistados frente à muita resistência. As crises sanitária e econômica têm evidenciado tanto a centralidade de suas ocupações quanto a desproporcionalidade do volume de trabalho não remunerado. Com as medidas de segurança devido à pandemia, as famílias tiveram que fazer adaptações na sua rotina, cabendo às mulheres carregar o progressivo fardo das tarefas domésticas e dos cuidados, obrigando muitas delas a saírem do mercado de trabalho (Rodrigues e Mesquita, 2021).

A pandemia e o distanciamento social evidenciou as preocupações e angústias que as mulheres/mães sempre enfrentaram, destacando os muitos desafios implicados a esse grupo. E fomos provocados a questionar as ideias e teorias profundamente enraizadas na cultura e nos discursos sociais, as complexas intersecções de gênero e a maternidade e o cuidado estarem associadas às mulheres (Copatti, 2023).

Antes da pandemia de Covid-19, Albino (2021) aponta que o Brasil já enfrentava uma crise estrutural do capital, com altos índices de desemprego, precarização do trabalho e desigualdade social. A chegada da pandemia agravou ainda mais as consequências econômicas, políticas e sociais. No contexto da crise sanitária global, o governo federal brasileiro sob a gestão do então presidente Jair Bolsonaro minimizou a pandemia e suas consequências, priorizando o lucro em detrimento da vida.

Essa política genocida, caracterizada pelo ultra neoliberalismo e negacionismo, desconsiderou evidências científicas, propagou desinformação, ocultou dados e flexibilizou medidas recomendadas pela ciência e órgãos de saúde. Deslegitimando a gravidade da situação, ignorando o alto número de casos e óbitos. A pandemia em uma democracia frágil e marcada pelo passado e presente de colonialismo, escravidão,

machismo, racismo e cis-hetero-patriarcado é preocupante. A falta de políticas públicas para lidar com a pandemia e a indiferença em relação às inúmeras mortes é fascista (Albino, 2021; Rosário, 2020).

A pandemia evidencia que, no Brasil, grupos populacionais historicamente negligenciados, com pouca proteção no emprego e acesso limitado a cuidados de saúde adequados, estão sofrendo mais e enfrentando maior risco de mortalidade. A crise evidencia que sociedades governadas por administrações conservadoras e políticas neoliberais, que negligenciam os serviços públicos, enfraquecem a capacidade da sociedade de lidar com problemas complexos e agravam as vulnerabilidades das populações historicamente discriminadas (Santos et al, 2020).

Em meio à pandemia da Covid-19, as ações e inações do Estado brasileiro em relação aos povos indígenas tornaram-se mais evidentes. É necessário abandonar a ideia de que apenas regulamentações legais resolverão os problemas sociais, reconhecendo que os atores envolvidos na criminalização, incluindo tanto policiais como membros do poder judiciário, devem confrontar o sistema a partir de suas raízes fundamentais, a fim de estabelecer conexões baseadas na compreensão das diferenças e na promoção da alteridade (Urquiza, 2022). Sobre a pandemia a Ministra dos Povos Indígenas, Sônia Guajajara pontua:

“Nós tivemos que direcionar o foco para articular um plano de enfrentamento à pandemia. Não foi fácil para nós, uma doença nova, matando muita gente. Tivemos também que nos reorganizar para fazer aquilo que o governo não estava fazendo. A COVID-19 começou a chegar às aldeias e o governo nada fazia para adequar seu plano de saúde para essa situação.” (Guajajara, Alarcon, Pontes, 2022)

Segundo os dados contabilizados pela Sesai e as subnotificações computadas pelo Comitê Nacional de Vida e Memória Indígena, até janeiro de 2023, 928 indígenas foram mortos por covid-19. Foram mais de 50.468 casos em 163 povos (Instituto Socioambiental, 2023; Brasil de Fato, 2021)

### 3.1.4. Estudos Críticos de Políticas Públicas

As Políticas Públicas afetam de maneira diferenciada grupos racializados, mulheres, jovens, residentes rurais, pessoas sem documentos, vulneráveis, LGBTQIA+, minorias étnicas e religiosas e povos indígenas. A análise interseccional abre espaço para abordagens alternativas que não se baseiam nas visões acadêmicas ou do alto escalão governamental. Muitas vezes, pessoas pertencentes a grupos minoritários têm menos a perder e mais a ganhar ao buscar mudanças significativas, especialmente em face de desigualdades econômicas. Essas mudanças podem ser inspiradas pelo reconhecimento da crescente desigualdade econômica como a raiz do mal social (Collins, 2021).

Surge o desafio crucial de reconhecer os direitos sociais e implementar políticas públicas eficazes para garantir seu cumprimento, enquanto se confronta a herança de Estados historicamente autoritários e alinhados com as elites econômicas. Paralelamente, persistem as 'crises' do capitalismo, agora em escala global, amplamente influenciadas pela especulação financeira e condicionadas por dinâmicas internacionais. Todas essas características são amplamente justificadas pela ideologia neoliberal. Esse cenário resulta das crises do sistema capitalista e do dismantelamento do estado de bem-estar social, acentuando as contradições e evidenciando de forma mais evidente os limites do modelo de produção capitalista (Gonçalves, 2013).

As novas abordagens em políticas públicas, predominantemente baseadas em perspectivas críticas, buscam compreender a constituição de espaços públicos que englobam uma diversidade de atores, não mais colocando exclusivamente o Estado como elemento central, mas sim direcionando o foco para uma perspectiva mais voltada à sociedade. Essas abordagens reconhecem a participação de uma variedade de novos atores sociais. “Na medida em que o campo existe para servir os decisores do mundo real, a análise política precisa de ser relevante para aqueles a quem tenta ajudar” (Lotta, 2019; Fischer e Gottweis, 2012, p. 2, tradução da autora).

Dentro do campo das políticas públicas, os estudos críticos em políticas públicas - '*Critical Policy Studies*' - são os pontos de partida de um número crescente de acadêmicos que tem se posicionado, para observar, interpretar e narrar situações relacionadas a políticas públicas. Nos estudos críticos são estabelecidos diálogos teórico-metodológicos significativos com outras disciplinas ou áreas interdisciplinares, resultando em uma coleção cada vez mais diversificada e interessante de estudos



aplicados em políticas públicas. Eles nos motivam a analisar situações que anteriormente escapavam à nossa percepção, ao seguirmos rotas já traçadas por outras teorias no campo das políticas públicas. A contribuição da literatura do giro argumentativo destacou-se como fundamental para reintroduzir o papel crítico da reflexão discursiva e da argumentação nas práticas de análise política e na compreensão da dinâmica atual da formulação de políticas. Ela contrapõe os limites da pesquisa neopositivista, centrada em hipóteses, com uma abordagem mais fundamentada para a investigação política. Esta abordagem se caracteriza menos pela busca de leis e regularidades gerais na sociedade e política, e mais pela análise rica contextual e etnograficamente situada das dinâmicas políticas (Peres, 2021; Boullosa, 2020; Fischer e Gottweis, 2012).

Os estudos críticos, como corrente de pensamento pós-positivista, surgiram durante o período de efervescência intelectual nas décadas de 1970 e 1980, ampliando as fronteiras do campo a partir de trabalhos de autores como Taylor (1971), Callahan e Jennings (1983), Majone (1989) e Fischer e Forester (1993). Ao se associarem a outras bases teóricas, metodológicas e analíticas, esses autores questionam a tradição científica positivista (e seus valores) e o conceito tradicional de políticas públicas, reconhecendo a coexistência e combinação de múltiplas racionalidades neste campo, além da racionalidade econômico-instrumental (Boullosa, 2021).

O livro *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* de Frank Fischer e John Forester em 1993, estabeleceu uma nova direção na análise e planejamento de políticas. Essa mudança representou a transição da abordagem empírica e analítica predominante na resolução de problemas para uma que incorpora o estudo da linguagem e da argumentação como dimensões essenciais na teoria e na análise durante a elaboração de políticas e no planejamento. Inspirada desde o princípio na teoria crítica de Habermas, especialmente em sua crítica à tecnocracia e ao cientificismo, e em seu estudo sobre a ação comunicativa, o giro argumentativo apresentou uma abordagem alternativa à pesquisa política. Essencialmente, conectou a epistemologia pós-positivista com a teoria social e política, buscando uma metodologia pertinente (Fischer e Gottweis, 2012).

Fischer (2012) considera que a investigação argumentativa de políticas desafia inicialmente a noção de que a análise de políticas pode ser conduzida de forma estritamente técnica e desprovida de valores. Enquanto as abordagens neopositivistas adotam um modelo racional focado tecnicamente na formulação de políticas – uma tentativa de oferecer respostas claras e sem valores agregados para as principais questões de formulação de políticas – a abordagem argumentativa se opõe à ideia de que a análise

de políticas pode se resumir à aplicação direta de técnicas científicas. Em vez de concentrar-se exclusivamente na medição empírica de insumos e resultados, ela adota o argumento político como ponto de partida para a análise. Sem desconsiderar a importância da análise empírica, a virada argumentativa busca entender a relação entre os aspectos empíricos e normativos conforme se configuram nos processos de argumentação de políticas. Dessa forma, a abordagem se preocupa com a validade tanto das afirmações empíricas quanto das normativas, indo além desse enfoque empírico tradicional para examinar como são combinadas e empregadas no âmbito do processo político.

Fisher (2016) aponta que apesar das ciências sociais estimularem o debate nos processos políticos deliberativos ela acabou tendo um papel mais restrito no fornecimento de respostas/soluções para os problemas enfrentados pelas sociedades. Na esfera das políticas públicas, a tentativa de separar fatos e valores promoveu o surgimento de uma abordagem tecnocrática na análise dessas políticas, colocando ênfase na eficiência e eficácia dos métodos para atingir os objetivos políticos predefinidos. Nesse cenário, uma parte considerável da análise das políticas tem buscado transformar questões intrinsecamente normativas em metas tecnicamente definidas, a serem alcançadas por meio de estratégias administrativas. Para lidar com os conflitos entre valores e objetivos frequentemente associados a questões políticas, questões econômicas e sociais são consideradas desafios que requerem uma gestão mais eficaz e a formulação aprimorada de respostas ou programas; tais soluções devem ser encontradas por meio de abordagens técnicas no âmbito das políticas públicas.

Os estudos políticos críticos se concentram na etapa de formulação de políticas. Esse enfoque aborda duas preocupações principais: uma está ligada à forma como as decisões políticas são tomadas em um contexto político, enquanto a outra se direciona para as práticas de análise de políticas. Especificamente, esses estudos investigam como a formulação e a avaliação de políticas específicas e seus desdobramentos são abordadas. Nesse sentido, os estudos críticos de política buscam entender os processos políticos não apenas com base em resultados observáveis, mas também consideram os interesses, valores e pressupostos normativos que moldam e informam esses processos. Eles englobam estudos sobre construtivismo social, razão prática, deliberação, análise do discurso, análise da estrutura interpretativa, análise retórica, semiótica, performatividade, narrativa, conhecimento local e tácito, a função da especialização e análise participativa em políticas (Fischer e Gottweis, 2012).

O objetivo da análise política crítica não reside em substituir uma metodologia operacional por outra. Em vez disso, seu propósito é, essencialmente, uma forma de pensamento; uma abordagem que busca uma compreensão intelectual mais aprofundada do problema em análise, investigando sua interconexão com um contexto mais amplo. Enquanto uma abordagem metodológica como a análise custo-benefício considera os números como expressões independentes (minimizar ou eliminar os julgamentos sociais e interpretativos, priorizando a objetividade na análise), a análise política crítica conecta esses números aos debates sobre o contexto, o sistema social e os princípios ideológicos que conferem significado social a eles (reconhecendo a importância desses julgamentos na análise científica, assumindo que não há perda na qualidade científica ao considerar tais fatores). A abordagem pós-positivista se esforça para oferecer uma explicação mais robusta e precisa do processo científico social, sem desconsiderar a relevância dos aspectos subjetivos e interpretativos na análise científica (Fischer, 2015; Boullosa, 2021).

Especificamente dentro do contexto pandêmico, Boullosa et al (2021) apontam a diminuição da importância da Gestão de Políticas Públicas e identificam três causas para isso: revalorização de uma tradição positivista na produção de conhecimento, que reduz a gestão política a uma questão técnica, retirando sua dimensão política. Isso ocorre devido a um chamamento da ciência global para produzir evidências que embasem o enfrentamento da pandemia, buscando atribuir neutralidade à gestão. A segunda causa refere-se ao crescente desamparo público, intensificado pela pandemia. Esse desamparo vai além do medo, do sofrimento e da sensação de abandono individual e assume uma dimensão pública, afetando os arranjos governamentais e a falta de coordenação no enfrentamento da pandemia. A terceira está relacionada às disputas narrativas sobre a pandemia, que se tornam visíveis quando reconhecemos que a gestão de políticas públicas é moldada por discursos, palavras e fluxos multitoriais. Essas disputas criam um espaço de tensão entre as dimensões política e técnica da gestão. Os três movimentos não apenas desvalorizam e despolitizam a gestão, mas também impedem a construção de estratégias articuladas e coordenadas. Se é subtraída da coordenação a dimensão política, ela se torna mais autoritária e menos participativa, democrática e horizontal. Portanto, é urgente a necessidade de reinventar a gestão com base nos princípios da gestão social, ampliando o campo das políticas públicas e enfatizando valores como dialogicidade, pluralidade, solidariedade, criatividade e imaginação. A pandemia de covid-19 destaca a importância das dimensões comunicativa e axiológica no enfrentamento de crises, o que reforça a necessidade de estudos críticos em políticas públicas

### 3.1.5. Problema Público

O conceito de problema público é uma categoria de pensamento, uma maneira de enxergar certas condições como demandantes de mudança por meio de ações públicas. Nem todos os problemas humanos são problemas públicos. Questões de âmbito pessoal e de sentimentos íntimos e experiências humanas não relacionadas a situações sociais estruturais relevantes não são interpretadas como passíveis de serem incluídas em políticas ou ações públicas. Por outro lado, muitos aspectos que, em sociedades primitivas e não industriais, foram resignadamente aceitos ou enfrentados no âmbito familiar, são atualmente considerados como responsabilidade de instituições públicas (Gusfield, 1989).

Para Gusfield (1989), os critérios para definição de problema público são: a) o problema é destacado como uma questão preocupante para a sociedade; b) é motivo de debate; c) é abordado por uma instituição publicamente reconhecida como capaz de encontrar soluções. É em relação ao segundo ponto que Gusfield aponta que um problema público precisa ocorrer na ‘arena pública’, que é definido como um lugar onde os acontecimentos ou problemas são publicizados e discutidos. Então, a construção do problema público está associada à identificação de suas causas, às perspectivas de solução ou mudança da situação problemática, à atribuição de responsabilidades e à avaliação moral de seu caráter imoral, condenável, injusto ou perigoso. As maneiras de compreender a realidade do problema estão intrinsecamente ligadas às ações para resolvê-lo.

Para Boullosa (2013), o problema público é “uma destas tantas interpretações possíveis que justificam diferentes mobilizações de atores, inclusive a do analista ou avaliador de políticas públicas”. Apesar do conceito de problema público ter diversas interpretações; duas abordagens principais acabam por diferenciar um conjunto consideravelmente variado de interpretações: por um lado, existem os autores que argumentam que um problema se torna verdadeiramente público somente quando é reconhecido pela sociedade; por outro lado, há aqueles que afirmam que essa condição é conferida exclusivamente pelo Estado (Alves et Boullosa, 2020).

### 3.1.6. Excepcionalidade

Gasparetto (2021), na publicação *Pandemia e Estado de Exceção: governança radical e suas implicações em um contexto de excepcionalidade*, fornece interpretações contemporâneas, conectadas aos debates mais recentes sobre o estado de exceção, especialmente relacionando-o à eclosão da pandemia de Covid-19 em escala global. Para o autor, nessa perspectiva, a interligação entre estado de exceção e pandemia é considerada relevante para o surgimento de novos procedimentos e prestação de serviços de um lado, e como uma área que demanda cautela, despertando a atenção para possíveis riscos em relação às instituições e à democracia, por outro lado.

A pandemia, além de sua complexidade peculiar, nos expõe a uma ameaça difusa singular, originada da necessidade de combater um vírus em escala global. Observa-se que os sistemas constitucionais tradicionais de enfrentamento de crises se mostraram limitados diante dessa ameaça à saúde. Os modelos existentes de estados de exceção, em diferentes graus, baseiam-se principalmente no instituto francês do estado de sítio do século 18 e sofreram adaptações nos séculos seguintes, incorporando diversas formas de enfrentamento de crises. Logo, a intersecção entre esses modelos tradicionais e a pandemia de Covid-19 pode representar um risco para a manutenção dos sistemas democráticos e do Estado de Direito, uma vez que possibilitam a concentração de poderes e a suspensão de direitos e garantias (Gasparetto, 2021).

Gasparetto (2021) aponta que a teoria da exceção tem conquistado notoriedade em debates acadêmicos. Ele considera que a contribuição de Giorgio Agamben foi crucial para ampliação do debate, porém não foi Giorgio o primeiro teórico da exceção. Esse é um debate que remonta ao início do século XX, inspirado nas reflexões apresentadas pelo jurista alemão Carl Schmitt. Ao desenvolver sua interpretação sobre o estado de exceção, Agamben baseou-se extensivamente na obra de Carl Schmitt, oferecendo um modelo interpretativo da excepcionalidade no período pós-Segunda Guerra Mundial. Ele descreve esse estado como "a forma legal do que não pode ser legal" ao analisar a contradição entre momentos extraordinários e a supressão das legalidades. Desse modo, ele analisa minuciosamente o pensamento do jurista alemão Carl Schmitt e seus estudos sobre ditaduras e conceitos de direito que deram origem ao paradigma do estado de exceção. Sua obra fundamental para compreender o Estado e a política contemporânea revela as áreas mais ambíguas do direito e da democracia, justificando a violência e a

arbitrariedade. Ampliando o escopo da exceção para abranger elementos como toques de recolher, pacotes econômicos, decretos e medidas provisórias, e até mesmo guerras preventivas, Agamben argumenta que o poder de regulamentação e controle não é mais uma exceção, mas sim o padrão dos estados (Gasparetto, 2021).

É preciso estar atento às situações que demandam estratégias de estados de exceção, as quais podem resultar em acentuado comprometimento das práticas de governança, favorecendo a introdução de abordagens mais autoritárias em tempos de crise. Não apenas em relação a pandemia, mas também para eventuais crises futuras, independentemente de sua magnitude. Globalmente, houve um aumento na demanda por uma gestão pública qualificada, que harmonizasse a ciência e suas capacidades para superar tal crise. Naturalmente, as respostas das ações estatais variaram consideravelmente, assim como as soluções empregadas em crises mais comuns que também requerem medidas de emergência por parte da administração pública. A pandemia ressalta a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre a implementação dessas medidas de emergência. Geralmente, essas medidas são reativas e temporárias para uma rápida resposta aos desafios. Entretanto, a análise dessas medidas de emergência pela administração pública fornece abordagens cruciais para a sociedade, possibilitando aprender com experiências anteriores e avaliar aspectos positivos e negativos da condução das crises pelos gestores públicos. Isso é essencial para preservar os direitos, respeitar os princípios da administração pública e promover o bem-estar social e a sustentabilidade (Gasparetto, 2021).

## 4. CAPÍTULO 4

### 4.1. DISTRITO FEDERAL E A CRISE DENTRO DA CRISE, UM ESTUDO DE CASO.

#### 4.1.1. Dados demográficos

A capital federal completou 63 anos em 21/04/2023. Com projeto urbanístico de Lúcio Costa e projetos arquitetônicos de Oscar Niemeyer, Brasília foi fundada para abrigar a transferência da capital para o centro do país e sintetizar o plano de modernização do governo de Juscelino Kubitschek. A capital desempenha papéis relevantes no contextos políticos, econômicos e culturais.<sup>8</sup>

Apesar de comumente se confundir Brasília e o Distrito Federal, os dois são distintos. Em 1993, na Lei Orgânica do Distrito Federal, o DF foi equiparado a ente federativo e abrigando a capital do Brasil. E Brasília é denominada Região Administrativa Plano Piloto (RA 1)<sup>9</sup>. O Distrito Federal possui atualmente 34 regiões administrativas<sup>10</sup> divididas em seus 5.783 km<sup>2</sup>, e uma população de 2.923.369<sup>11</sup>, desses 5.813 são indígenas e 305 quilombolas. (IBGE, 2023, Codeplan, 2017; DPE, 2022).

As mulheres são 52,2% da população do DF, e 13,7% dos arranjos domiciliares são de monoparentalidade feminina. Quando olhamos para as beneficiárias do Programa Social DF Social, verificamos que mais de 93% da assistência é concedida às mulheres. Das 61.091 famílias que recebem assistência, 57.258 têm uma mulher como responsável pelo núcleo familiar (IBGE, 2023, SEDES, 2022).

Embora o Distrito Federal possua o maior rendimento mensal domiciliar *per capita* do Brasil, R\$2.913, no ano de 2022, é um território de muitas desigualdades. Foi a unidade da federação que mais empobreceu entre o primeiro trimestre de 2019 e janeiro de 2021<sup>12</sup> e onde se encontra a maior população em situação de rua, em relação à

---

<sup>8</sup> Fonte: Brasília completa 62 anos; veja fotos da construção aos dias atuais.

<https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-completa-62-anos-veja-fotos-da-construcao-aos-dias-atuais/>

<sup>9</sup> <https://segov.df.gov.br/plano-piloto-ra-i/>

<sup>10</sup> Secretaria de Governo do Distrito Federal.

<https://segov.df.gov.br/category/administracoes-regionais/#:~:text=O%20Distrito%20Federal%20%C3%A9%20dividido,e%20coordena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos.>

<sup>11</sup> Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação Técnica do Censo Demográfico - CTD. Dados de dezembro de 2022.

<sup>12</sup> <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/08/4946617-pobreza-no-distrito-federal-registra-o-maior-aumento-do-pais.html>

população total - quase 3 a cada mil habitantes. Considerando essas desigualdades é importante acrescentar que o Índice de Gini do DF é 0,582 e do Brasil 0,518. Enquanto o IDH é o mais elevado do Brasil, 0,824, o que torna o DF o único ente da federação a ter índice superior a 0,8 (IBGE, 2023, MDH, 2023, Info DF, 2023).

Segundo o censo de 2022, o Sol Nascente é agora a maior favela do Brasil, ultrapassando em número de domicílios a Favela da Rocinha no Rio de Janeiro. No mesmo território do DF, o Lago Sul, se fosse um município seria o mais rico do Brasil, enquanto a renda média mensal por pessoa no Sol Nascente é de R\$915 a do Lago Sul é de R\$10.979. O que torna a diferença de renda nas duas regiões seja de mais de 10 mil mensais por pessoa (IBGE, 2022; IPEDF, 2021).

O DF é o ente federativo com o maior nível de alfabetização do Brasil, 96,1% da população. Entre as pessoas analfabetas do DF, as mulheres representam um percentual maior, especialmente na faixa de mais de 60 anos (onde o nível de analfabetismo também é maior comparado ao restante das faixas etárias) as mulheres são 9,0%, em relação aos homens (5,7%). Já na análise por cor ou raça, entre as pessoas brancas de 15 anos ou mais no DF, 1,3% não sabiam ler ou escrever, em relação aos pretos ou pardos na mesma faixa etária, o indicador foi de 2,2%.

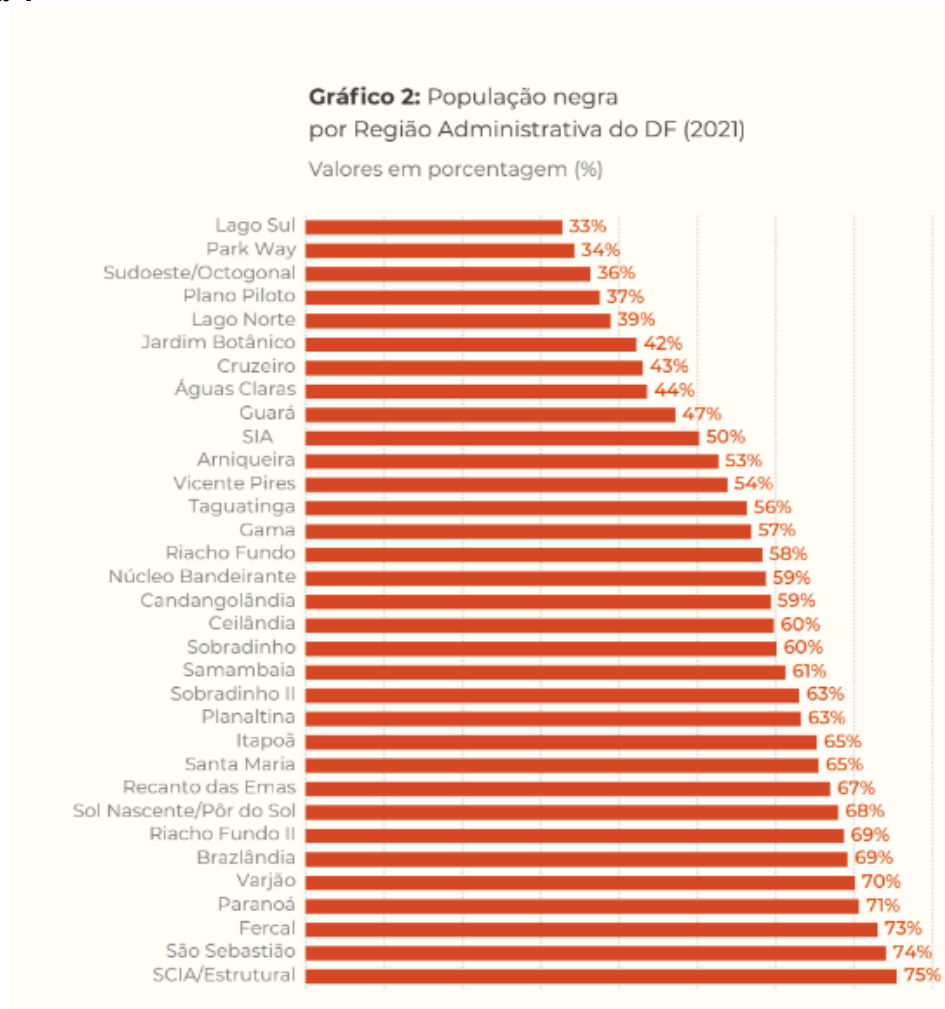
O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) apresentou em sua quinta edição do Mapa das Desigualdades do Distrito Federal, a partir do PNAD 2022, um cruzamentos e tratamentos específicos para os números apresentados, com ênfase no diagnóstico e na superação das profundas desigualdades que se manifestaram neste contexto. O mapa evidencia o quanto as disparidades são acentuadas por questões raciais, de gênero e classe (INESC, 2023).

Apresentarei alguns desses dados com relevância para pesquisa. A população negra do DF é de 57,4%, 40,9% branca, 1,4% amarela e 0,3% indígena. As regiões de maioria da população negra são também as menos infraestrutura, recursos e investimentos. Nos territórios predominantemente brancos do Distrito Federal, a maioria da população reside e trabalha na mesma região. Por outro lado, nos territórios de maioria negra, observa-se uma concentração significativa de pessoas das classes D e E, com um número expressivo de trabalhadores informais e taxas mais elevadas de desemprego. O manual demonstra a persistência da segregação racial no DF e entorno e como isso molda as dinâmicas espaciais locais. Essas segregações não se limitam a essas dinâmicas espaciais, já que a população negra enfrenta desvantagens devido ao racismo, s de maioria branca e também em áreas onde há maioria de residentes negros. O racismo, portanto,



não apenas influencia apenas a estruturação territorial, mas também permeia as relações internas a esses territórios. (INESC, 2023)

**Figura 4**



Fonte: Mapa das Desigualdades - INESC (2023)

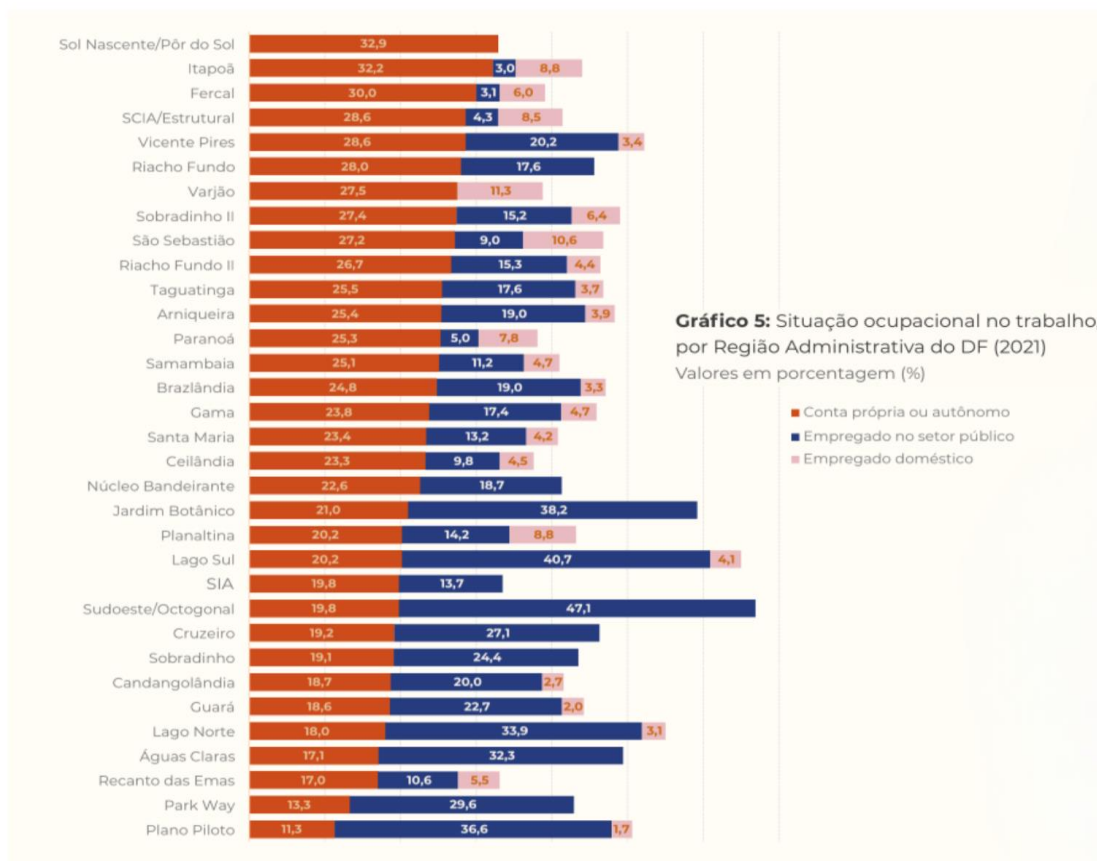
Em setembro de 2023, o número de desempregados no DF atingiu 280 mil pessoas, o que representa um aumento de 5 mil em relação ao mês anterior. Esse acréscimo foi observado tanto no desemprego aberto<sup>13</sup>, com 1,3%, quanto no desemprego oculto<sup>14</sup>, que alcançou 4,7%. Em relação a setembro de 2022, a taxa de desemprego total

<sup>13</sup> Pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores à da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias. (IPEDF, 2023)

<sup>14</sup> compreende as pessoas que procuraram efetivamente trabalho nos 30 dias anteriores ao dia da Pesquisa, ou nos últimos 12 meses, e que realizam, de forma irregular, algum trabalho remunerado,

aumentou de 15,0% para 16,5% da PEA. A taxa de participação cresceu de 64,2% para 65,1%. (IPEDF, 2023)

**Figura 5**



Fonte: Mapa das Desigualdades - INESC (2023)

Ainda demonstrando o caráter desigual do DF, os dados da PED/DF demonstram que o rendimento médio real dos ocupados, analisado segundo grupos de percentis de renda, cresceu entre os mais ricos e os, teve ligeiro decréscimo no grupo entre 50% e 25% mais ricos, variou positivamente no segmento entre 25% e 50% mais pobres e negativamente para os 10% mais pobres, enquanto permaneceu relativamente estável para os 25% mais pobres (IPEDF, 2023c).

---

realizam algum trabalho não remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou realizam algum trabalho recebendo exclusivamente em espécie ou benefício.(IPEDF, 2023)

**Tabela 2**

**Rendimento médio real<sup>(1)</sup> dos ocupados, segundo percentis de renda  
Distrito Federal – agosto de 2022, julho e agosto de 2023**

Percentis de Renda	Rendimento Médio Real			Variações Relativas (%)	
	Ago/22	Jul/23	Ago/23	Ago-23/Jul-23	Ago-23/Ago-22
<b>Ocupados (2)</b>					
10% mais pobres	753	757	755	-0,2	0,3
25% mais pobres	1.067	1.105	1.104	-0,1	3,5
Entre 25% e 50% mais pobres	1.707	1.739	1.744	0,3	2,2
Entre 50% e 25% mais ricos	3.077	3.361	3.348	-0,4	8,8
25% mais ricos	10.776	11.546	11.600	0,5	7,7
10% mais ricos	16.530	17.804	17.900	0,5	8,3

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal (PED-DF). Convênio: IPEDF-GDF e DIEESE. PED-DF

Notas: (1) Inflator utilizado: INPC/DF-IBGE. Valores em reais de agosto de 2023

(2) Excluem os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício

Fonte: IPEDF- DIESSE

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social do DF, a pandemia de Covid-19 ampliou a situação de vulnerabilidade das famílias atendidas pelas Políticas Públicas de Assistência Social. O aumento do desemprego e informalidade causado pelo fechamento de estabelecimentos, paralisação de escolas e redução de serviço necessários para contenção e prevenção do contágio do vírus aumentou substancialmente as solicitações de assistência pela população. Em 2019, a SES recebeu 8.441 manifestações ao longo do ano, em 2020 foram 12.160 manifestações e em 2021, 30.204 manifestações. Em 2020, houve um pico de solicitações nos meses de novembro e dezembro devido à extinção do Bolsa Família e DF sem miséria, que foram substituídos pelo Auxílio Brasil e DF Social (Distrito Federal, 2021).

O principal programa de assistência do DF é o DF Social, criado pela Lei nº 7.008, de 17 de dezembro de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 42.872 de 29 de dezembro de 2021. Ele integra as estratégias de combate à pobreza inscritas ao Plano “DF Social”,

constituindo benefício de transferência de renda destinado às famílias de baixa renda – cuja renda seja inferior a 1/2 salário mínimo vigente, ou seja R\$606,00 – inscritas no Cadastro Único e residentes no Distrito Federal. O programa oferece um benefício mensal no valor de R\$150. Outros programas importantes são: O Cartão Gás, benefício de R\$ 100 é pago em parcelas bimestrais para a compra de botijão de 13 kg, das 70 mil famílias contempladas, 66.144 são beneficiárias do sexo feminino, ou seja, mães, chefes de família. Isso representa mais de 94%. E o Cartão Prato Cheio, que deposita um crédito de R\$250 por nove meses para a compra de alimentos no comércio local (GDF, 2022).

A insegurança alimentar se apresenta de maneira heterogênea nas diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal. A segurança alimentar está associada ao acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade, sem prejuízo de outras necessidades fundamentais.<sup>15</sup> No contexto do DF, destaca-se que mais de 50% dos lares na Fercal enfrentam insegurança alimentar. Os índices permanecem significativamente altos, cerca de 40%, nas localidades do Sol Nascente/Pôr-do-sol, Itapoã e Varjão. Em áreas como Recanto das Emas, Ceilândia, Paranoá, Riacho Fundo II e Brazlândia, a taxa gira em torno de 30%. Em Brazlândia, região reconhecida pela produção de alimentos no DF, porém com um preocupante índice de 31,3% dos lares sofrendo com a insegurança alimentar. Por outro lado, em polos como Guará, Plano Piloto, Lago Norte, Lago Sul, Sudoeste/Octogonal e Park Way, os índices estão abaixo de 2,5%, representando o extremo oposto das desigualdades observadas (INESC, 2023).

No DF, 13,1% da população vive em insegurança alimentar grave, 19,1% em insegurança alimentar moderada, 29,3% em insegurança alimentar leve e os 38,5% restantes estão em condição de segurança alimentar (Rede PENSSAN, 2022).

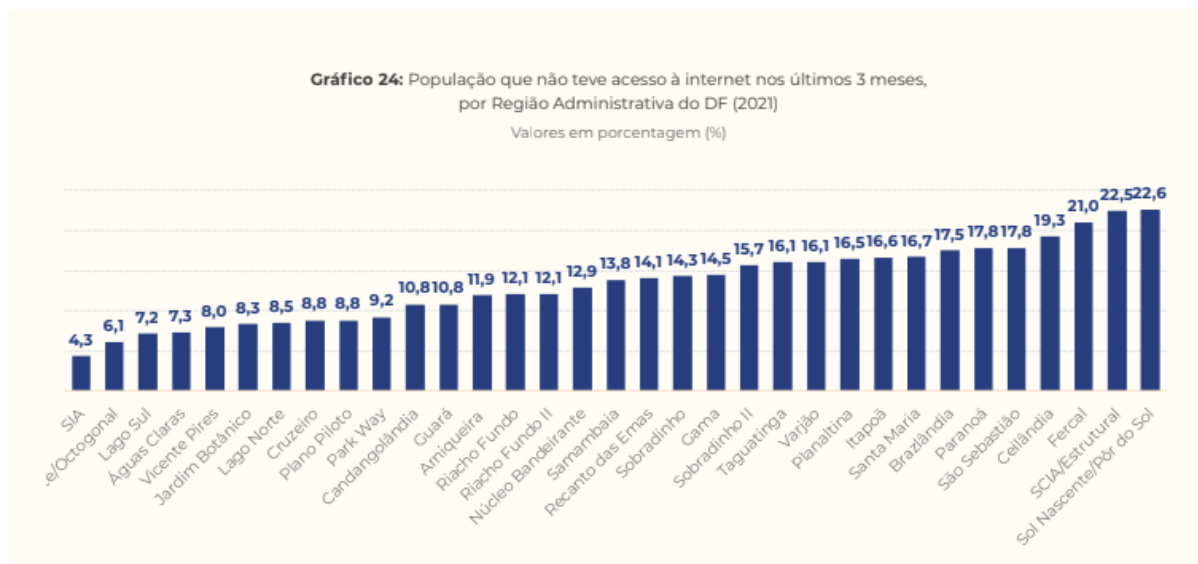
Outra verificação importante para a pesquisa e as avaliações dos Programas de Renda Emergencial durante a pandemia de covid-19 é o acesso a internet. É preciso ressaltar que especialmente nos momentos mais críticos da pandemia onde os serviços estavam fechados e o isolamento era obrigatório, o acesso aos benefícios e os cadastros nos programas aconteceram amplamente pela internet. Além disso, entre 2020 e 2021 os estudantes ainda estavam em ensino à distância. Foi denunciado a falta de acesso, porém não houveram ações efetivas para solucionar e regularizar o acesso. No Sol Nascente, Pôr do Sol, Estrutural, Fercal, cerca de um quarto do total de estudantes não teve acesso

---

<sup>15</sup> Conforme Lei 11.346/2006, que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)

regular à internet. Isso significa que, em regime de ensino remoto, não tiveram acesso às aulas (INESC, 2023).

**Figura 6**



Elaboração: Mapa das Desigualdades - INESC (2023)

#### 4.1.2. Gênero no DF

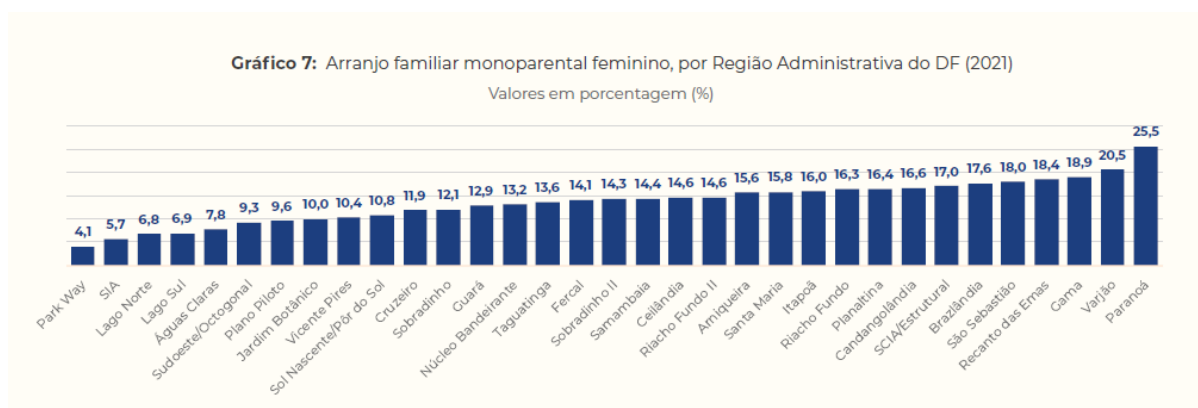
A maior parte das mulheres do DF é negra, e assim como nos dados gerais anteriores, a renda é fortemente impactada pela raça, entre as mulheres de baixa renda, 65,95% são mulheres negras, enquanto entre as mulheres de renda alta temos quase o oposto, 67,5% desse perfil é de mulheres brancas. Das cerca de 1,5 milhão de mulheres que residem no Distrito Federal, 742.387 são mães, aproximadamente 49% do número total de mulheres. Em números absolutos, Ceilândia é a RA com o maior número de mães; e a Fercal apresenta os menores números absolutos e relativos. A maior parte das mães residentes no DF possui de um a três filhos. Cerca de um terço, 35%, tem dois filhos; 28%, apenas um filho; outros 20%, três filhos. As outras mães, 7%, têm mais de três filhos. A Região Administrativa que apresenta a maior proporção de mães com apenas um filho é a Sudoeste/Octogonal, 40,5%; enquanto SCIA/Estrutural é a RA com a maior proporção de mães com mais de três filhos, 28,6% (INESC 2023; PDAD 2021).

As mulheres brasileiras dedicam 9 horas a mais por semana aos afazeres domésticos que os homens. A maioria das famílias monoparentais, lideradas por

mulheres, está concentrada em áreas de menor renda e mais racializadas, como Paranoá, Varjão, Recanto das Emas, São Sebastião e Estrutural. Os lares onde essa estrutura está mais presente são os de baixa e média renda (49,72% e 42,70, respectivamente).

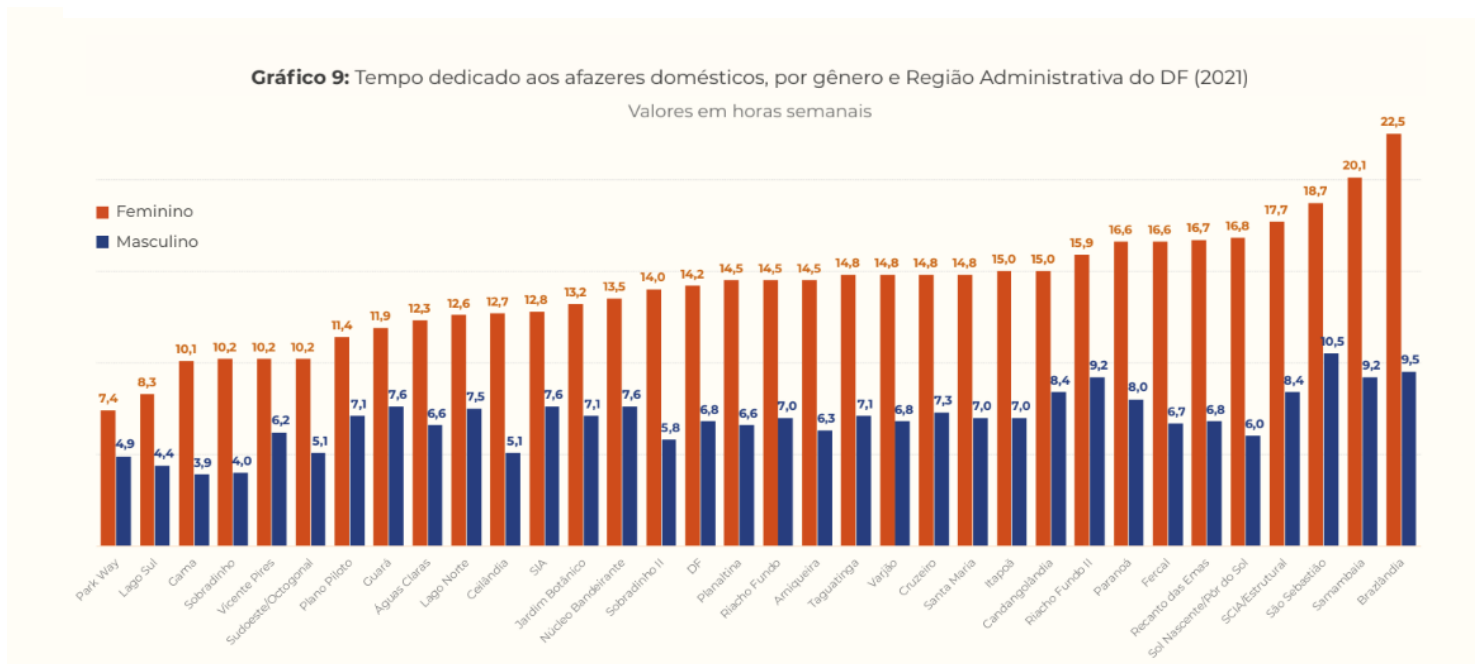
As mulheres negras representam a parcela majoritária da população desempregada. Os dados relativos ao trabalho doméstico evidenciam a natureza racial e de gênero das desigualdades no Distrito Federal. São nas regiões mais brancas e economicamente favorecidas, como Park Way, Lago Sul e Lago Norte, que há maior contratação de serviços de mensalistas e diaristas. Notavelmente, a maioria dessas profissionais são mulheres negras que residem nas áreas mais carentes (INESC, 2023; Codeplan, 2021).

### Figura 8



Fonte: Mapa das Desigualdades - INESC (2023)

Figura 7



Elaboração: Mapa das Desigualdades - INESC (2023)

Outra questão grave que as mulheres latino americanas foram expostas durante os períodos mais letais da Covid-19 foi a mortalidade materna. Argentina, Brasil e México concentram metade das mortes de gestantes até 2021 (ONU, 2021). No DF, no ano de 2019 (ano anterior à pandemia), a razão de mortalidade materna (RMM) era de 18,9 óbitos<sup>16</sup> por 100 mil nascidos vivos. Em 2020, o número subiu para 33/100 mil e, em 2021, atingiu o pico: 94,7 mortes por 100 mil nascidos vivos. O que significa um aumento de 177% de 2020 para 2021.

Além dos pontos citados, a violência e o feminicídio a que estão expostas as brasilienses são preocupantes. Em 2023 os números de feminicídio aumentaram 350% em relação ao mesmo período de 2022 (janeiro a abril). O último relatório de monitoramento dos feminicídios no DF (de 2022) aponta que o perfil das vítimas é de

<sup>16</sup> Edição especial do Boletim Epidemiológico Anual de 2022, divulgado pela Secretaria de Saúde (SES-DF)

maioria de mulheres pardas, com escolaridade de ensino fundamental e entre 18 a 39 anos, a maioria eram mães e deixaram 33 órfãos. No ano de 2021, o mais letal em relação à pandemia, teve a absurda marca de 21 mulheres assassinadas no DF (Secretária de Estado de Segurança Pública, 2023).

O relatório final da CPI do Femicídio alertou para a subnotificação da violência contra mulheres. Muitas mulheres, devido às restrições impostas, viveram em constante proximidade com seus agressores, o que dificultou o registro das denúncias. Medidas como a possibilidade de registrar crimes de violência de gênero online e solicitar medidas de proteção foram implementadas para combater a tendência. No entanto, análises precipitadas, baseadas apenas nos números oficiais de incidentes reportados pelos órgãos de segurança, não consideraram a realidade das mulheres afetadas. Isso acabou “aliviando” os gestores públicos de suas responsabilidades em buscar ativamente e integrar redes de apoio para ajudar as vítimas. Surgiu uma incerteza: não estava claro se houve menos casos de violência ou se mais mulheres se viram impedidas de buscar ajuda de familiares, colegas ou do Estado para escapar do ciclo de violência. No mesmo documento, a defensora pública Rita Lima informou que a procura por atendimento dos casos que envolvem violência contra a mulher aumentou bastante no contexto da pandemia. Em 2019, a Defensoria fez aproximadamente 1400 atendimentos, em 2020 só até setembro foram 2.158 casos. A defensora pontuou também que além dos atendimentos remotos, a rede de proteção estava enfrentando muitas dificuldades estruturais para manter os serviços e atendimentos (Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2021).

De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), responsável pela administração dos programas sociais, um dado relevante é que mais de 93% dos beneficiários são mulheres. Entre as 166.872 famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais no Distrito Federal, 136.448 têm uma mulher como responsável familiar. No âmbito da Política de Assistência Social, sob coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), essas mães de família recebem atendimento em várias unidades e serviços, tais como os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), os Centros Pop, os Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, além das unidades de acolhimento e do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEDES, 2023).



### 4.1.3. Covid-19 no DF

O Brasil ocupa a triste marca de segundo país do mundo com o maior número de óbitos total por Covid-19, atrás apenas dos Estados Unidos. E o Distrito Federal, assim como o restante do país, foi duramente atingido pela Covid-19, foram notificados 918.029 casos de contaminação e 11.901 óbitos. A incidência de contaminação é de 993,81 (para 100 mil habitantes) e a mortalidade do estado é de 2,09 (para 100 mil habitantes). O DF é o quarto estado com a maior incidência de contaminação e apesar de não figurar como um dos estados com maior números de óbitos por 100 mil habitantes (está na vigésima colocação de 27 estados da federação), enfrentou os impactos de uma pandemia sem precedentes que afetou a humanidade e ceifou vidas. A proporção de contaminação e óbitos entre homens e mulheres e os grupos profissionais (saúde e segurança pública), estão descritos na tabela abaixo com dados de outubro de 2023 (WHO, 2023; SES DF, 2023; SAÚDE, 2023).

**Tabela 3**

Variável	Grupo	Casos		Óbitos	
		N	%	N	%
Sexo	Feminino	520.188	56,6	5.129	43,1
	Masculino	399.300	43,4	6.781	56,9
Grupo Profissional	Saúde	19.291	45,9	137	1,3
	Seg. Pública	6.831	16,3	152	1,5

<sup>1</sup> Fonte: PAINEL COVID-19. Dados atualizados até o dia 07/10/2023

<sup>2</sup> Dados sujeitos à alteração após investigação epidemiológica

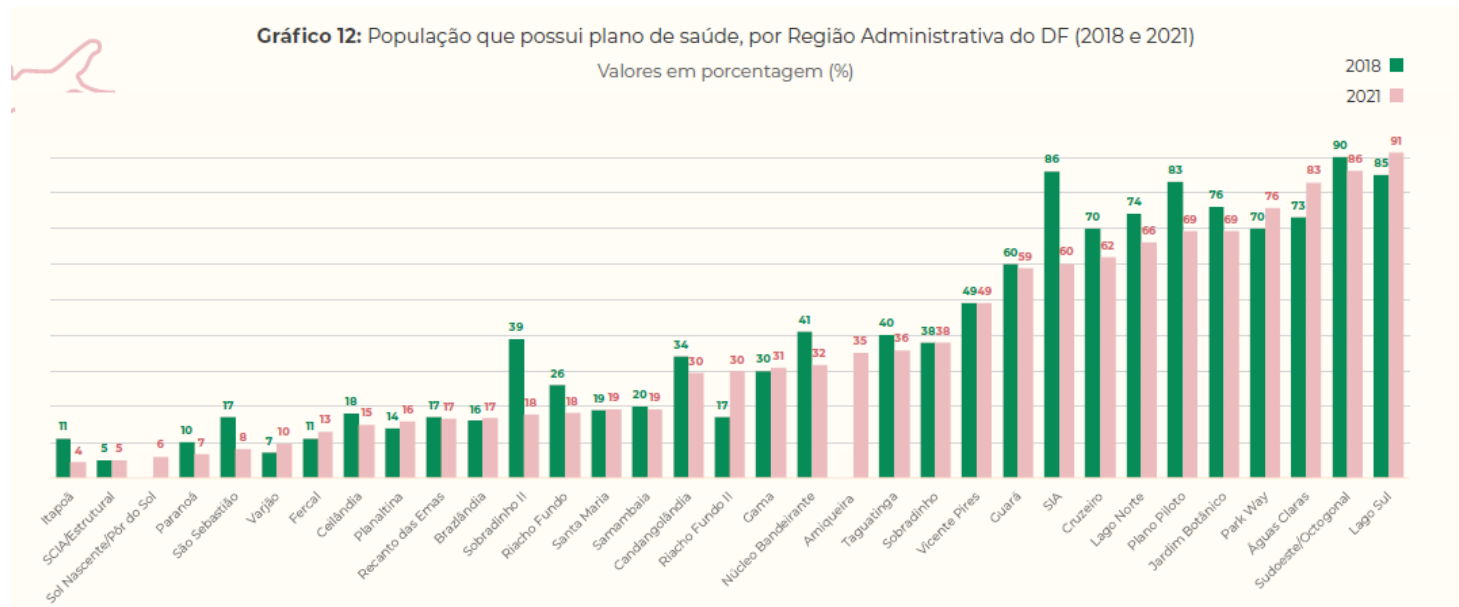
Fonte: Boletim Epidemiológico da SES/DF – Outubro 2023

No DF, foram aplicadas 7.334.295 doses de vacinas de Covid-19, dessa forma mais de 81,99% da população tomou pelo menos uma dose, 79,28% as duas ou uma dose única e mais 48,85% completaram o esquema vacinal com a dose de reforço. Isso coloca o DF atrás de 11 dos 27 estados (Governo do Distrito Federal, 2023b; Ministério da Saúde, 2023b).

A desigualdade de acesso às políticas públicas se estende à saúde no DF e evidenciam o agravamento dessa situação ao longo dos últimos anos, que se tornou particularmente sensível em virtude da pandemia. 32,5% da população tem acesso a planos de saúde privado (empresarial ou particular). O nível de acesso aos planos de saúde

é maior nas RAS com maior renda e menos racializadas. O Lago Sul é a região com maior número de moradores com plano de saúde (91,2%), enquanto o Itapõa tem a menor (4,4%).

**Tabela 4**



Elaboração: Mapa das Desigualdades – INESC (2023)

Ibaneis vetou o PL 2206/2021 da deputada Arlete Sampaio (PT) que havia sido aprovado pela CLDF, porém a casa derrubou o veto do governador e o projeto se tornou a Lei 7.143/2022, que estabelece diretrizes para que seja implantado programa de apoio a crianças e adolescentes que, em decorrência da Covid-19, perderam pai e mãe. A deputada Arlete pontuou: “Conseguimos por unanimidade derrubar o veto total ao projeto de lei que havia sido imposto por Ibaneis Rocha. É uma questão extremamente relevante. É necessário, de fato, construir políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes que são órfãos da pandemia” (CLDF, 2022). Segundo levantamento da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, mais de 199 crianças de até 6 anos ficaram órfãs no DF.

## 5. CAPÍTULO 5

### DISCUSSÃO DE RESULTADOS

#### 5.1. Avaliação Axiológica

“...ao mesmo tempo que a gente fala de excepcionalidade da crise a gente também fala de um contínuo para determinadas mulheres, uma crise que na verdade já era uma crise... Determinados grupos de mulheres já viviam uma crise de políticas públicas nas periferias, falta de saneamento básico, acesso ruim a saúde, desqualificação ‘profissional’, falta de acesso à educação e profissionalização. então assim, você já tem uma política pública desconectada com os contextos. A crise ela vem na verdade trazer uma visibilidade...” (Transcrição da entrevista da Dr<sup>a</sup>.Danielle Araújo, concedida para esta pesquisa, 2023)

A história da tragédia brasileira na pandemia seguiu os planos feitos por Bolsonaro. A tendência desse desgoverno era de reduzir o papel da biopolítica e ampliar o da necropolítica. Implementando medidas que menosprezavam a vida das camadas mais vulneráveis da população (trabalhadores, idosos e comunidades negras e pobres), em favor de uma pequena fração da burguesia (setores financeiros, comerciais e agroindustriais) que apoiavam o governo politicamente. Essas ações e estratégias neoliberais e de extrema direita geraram acumulação de capital em tempos de crise econômica e política. Ao transformar teorias conspiratórias da Covid-19 em políticas estatais neo nacionalistas, o ex presidente ampliou fortaleceu também o neoliberalismo, embora a pandemia tenha ressaltado a importância de um Estado forte devido à necessidade de provisões de saúde e auxílio financeiro às parcelas mais empobrecidas da população (Kalil, 2021; Borba, 2021; Calil, 2021; Reis, 2022).

Bolsonaro efetivamente eliminou a possibilidade de uma contenção eficaz, apresentando-se como um ‘defensor da economia’ e culpando os defensores do isolamento social pela crise, embora sua abordagem tenha agravado a situação ao prolongar a pandemia, aumentando o número de mortos e contaminados, lotando hospital e conduzindo as pessoas às “fila do osso”. Apesar das tentativas de muitos governos locais em seguir diretrizes de saúde, faltou condições ideais para o cumprimento delas. O ex -

presidente Jair Bolsonaro e o governo federal se posicionaram como defensores da "liberdade individual" e transferiram a responsabilidade para a população durante a pandemia. Essas discrepâncias permitiram aos apoiadores de Bolsonaro promoverem sua abordagem como a única correta, deixando os indivíduos, em meio à pandemia, abandonados a si mesmos (Calil, 2021; Reis, 2022; Borba, 2021).

A militarização do Ministério da Saúde resultou na oficialização de uma postura negacionista. Isso levou à promoção de medicamentos considerados ineficazes, celebração dos "recuperados", redução gradual nos testes e ocultação de parte dos óbitos, registrando-os como síndrome respiratória aguda grave não especificada. Durante esse processo, Bolsonaro repetiu constantemente declarações insustentáveis, aparecendo em público sem máscara e incentivando aglomerações. A dolorosa experiência da pandemia trouxe à tona um amplo debate sobre nossos serviços públicos essenciais, evidenciando a tragédia resultante do avanço desenfreado da Covid-19, com um elevado número de mortes e contaminados que precisaram de serviços de saúde. Se não fosse pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a situação teria sido ainda mais catastrófica, nesse período crucial o SUS foi duramente atacado pelo próprio governo e também pela força dos lobbies de seguros de saúde. A diminuição de recursos foi utilizada como ferramenta para justificar estratégias de privatização dentro do sistema, aproveitando o contexto da crise do capital para reformular as alocações de recursos, aparentando mais financiamento, porém dificultando a sua efetiva operacionalização, deteriorando a Atenção Primária à Saúde (APS) transformando em um ambiente carente de recursos, até que se justifique plenamente a necessidade de sua privatização. Apesar dos ataques houve um crescente nível de confiança do público no SUS. O Brasil está entre os poucos países do mundo que ainda oferecem assistência médica universal e gratuita a todos. Apesar de décadas de subfinanciamento e muitas deficiências, o SUS prestou cuidados vitais às partes mais vulneráveis da população, que não podem arcar com um seguro privado, ajudando assim a evitar um desastre ainda maior (Calil, 2021; INESC, 2020; Kalil, 2021).

Uma característica significativa dos impactos da pandemia no Brasil é a carência ou insuficiência de dados relacionados à população afetada pela Covid-19, bem como aos seus efeitos colaterais, resultando, conseqüentemente, na falta de políticas públicas abrangentes destinadas aos grupos mais vulneráveis. Diante da ausência de uma resposta adequada por parte do governo, esses grupos se uniram para elaborar agendas de reivindicações e adotar novas estratégias de adaptação à pandemia. Importante destacar que a ineficaz atuação do governo federal não pode ser atribuída à incompetência ou

negligência, mas sim a uma ação intencional de disseminação do vírus, visando a retomada das atividades econômicas (Schall, 2022).

Explorando o caráter avaliativo axiológico desta pesquisa e as ferramentas metodológicas propostas, a próxima seção será dedicada a enquadramentos de posicionamentos públicos dos principais atores da resposta à emergência sanitária: Ibaneis Rocha, governador do Distrito Federal, e Jair Bolsonaro, presidente da República. Na sequência do capítulo estarão dispostas outras análises de achados localizados na teoria implícita e explícita dos objetos.

É importante olhar para a figura do chefe do executivo Distrital, Ibaneis Rocha. Ele que foi eleito com discurso de ser uma novidade, distante do jogo político, ressaltando suas habilidades administrativas, é filiado e se candidatou pelo MDB, partido com o maior número de filiados do país e com a quarta maior bancada da Câmara dos Deputados. Durante sua campanha o Governador reforçou a o cargo que ocupou como presidente da OAB/DF; e endossando suas posições relacionadas à manutenção da ordem e à valorização da participação dos cidadãos em decisões importantes. Apesar disso, frequentemente há semelhanças entre as abordagens da "nova política" e estratégias tradicionais, muitas vezes estão vinculadas a valores conservadores (Baptista et Camelo, 2019).

Em seus discursos, se apresenta como gestor e técnico, pautado especialmente pela gestão pública. Um “outsider” da política tradicional com qualidades de mercado e técnicas. E uma imagem de um homem trabalhador, que foi feirante, se afastando do linguajar formal e tecnicista para se aproximar da população, enquanto reforçava as suas ações de governo para personalizar as situações. Mas, ao mesmo tempo, até os discursos técnicos, supostamente pautados pela gestão pública, estavam carregados de simbolismo. Por exemplo, quando minimizou reiteradamente a condução de Jair Bolsonaro na pandemia, inclusive apoiando sua fracassada tentativa de reeleição nas eleições de 2022 ou quando optou por não adotar o passaporte sanitário, ao contrário de estados como São Paulo e Rio de Janeiro (Negreiros, 2022; Baptista et Camelo, 2019).

Os discursos dos políticos durante a pandemia de Covid-19 tiveram duas dimensões possíveis: ou atuaram na ampliação da desigualdade e desamparo público ou tiveram um efeito contrário, acalentador. Considerando que os governos são organizações expostas e responsáveis pela articulação de conflitos sociais e individuais, eles tendem a enfrentar crises recorrentes e de várias naturezas. Adotar a perspectiva de crise como gestão permitirá defender a ideia de continuidade e evitar, na prática, processos políticos

desgastantes que resultam em encerramento incontrolável. A comunicação desempenha um papel fundamental na superação das crises, e a humanidade deve prevalecer sobre a avaliação de eficácia (Boullosa, 2021; Vaccarini; 2020).

## **5.2. Quais são os principais enquadramentos relacionados aos valores desta pesquisa?**

A pandemia causada pela Covid-19 causou uma intensa disputa de enquadramentos em várias áreas da esfera pública. Nossa análise buscou identificar os principais enquadramentos usados nos posicionamentos públicos de dois dos principais atores da resposta à emergência sanitária: Ibaneis Rocha, governador do Distrito Federal, e Jair Bolsonaro, presidente da República. Não é, de forma alguma, uma análise extensiva, mas é representativa do debate público que aconteceu entre 2020 e 2022. Essas duas figuras são importantes porque os enquadramentos são hierarquizados, e agentes políticos de primeiro escalão têm muito mais força para aplicar seus enquadramentos (ver *modelo de ativação em cascata*, de Entman [2004]).

Esta pesquisa observa enquadramentos relacionados aos três valores examinados: “excepcionalidade”, “problema público” e “interseccionalidade”. Foram selecionadas 21 matérias publicadas em diversos veículos de comunicação de grande circulação e presença na Internet, incluindo portais do poder público. Foram utilizados os portais da Agência Brasília e Agência Câmara de Notícias, estatais, e CNN, Correio Braziliense, El País, Folha de S. Paulo, G1, O Globo, Poder 360, Uol Notícias, Valor Econômico e Veja, privados.

### **Excepcionalidade**

Dois enquadramentos principais aparecem nos posicionamentos públicos sobre o estado de excepcionalidade causado pela Covid-19: o enquadramento da “Gripezinha” e o da “Pandemia”. O primeiro foi utilizado principalmente por Jair Bolsonaro para desdenhar das graves consequências geradas pela doença. O segundo foi utilizado por muitos agentes do próprio governo Bolsonaro, incluindo o ministro Luiz Henrique Mandetta, que ficou na Saúde entre 1º de janeiro de 2019 e 16 de abril de 2020, e saiu por

conflitos com o presidente justamente por conta dessa disputa. Ibaneis circulou de forma dúbia entre os dois enquadramentos.

Por exemplo, no início da crise ele alertou a população sobre os índices de transmissão: “Mas temos necessidade de que a população se conscientize do grave momento pelo qual passa o Brasil (o **diagnóstico**, que aponta o problema). Pretendemos diminuir a circulação de pessoas na cidade. Somente essa diminuição faz com que caia o índice de infecção (o **prognóstico**, que aponta a solução)”.

Em outro momento, o governador criticou Bolsonaro, defendendo as medidas restritivas (um **juízo/avaliação** das ações tomadas pelo governo, ou seja, **prognóstico**): “Desta vez eu discordo dele. O DF está sim com restrição na mobilidade das pessoas a partir de 22h por uma medida sanitária. O objetivo é claro, reduzir a disseminação do coronavírus”. Em outra entrevista, ele novamente avalia o resultado das medidas restritivas: “Não tenho dúvida nenhuma que surtiu efeito. Chegamos a ter dias com 80% de isolamento social. Isso ajudou muito para não estarmos em uma situação incontrolável hoje” (**prognóstico**).

Mas em outro momento, durante uma das piores épocas da pandemia, em 2021, ele disse que medidas restritivas não teriam efeito: “As pessoas cansaram de viver isoladas. As pessoas já não aguentam mais essa situação”(o **prognóstico**). O governador também aderiu ao enquadramento da “Gripezinha”: “Vai lotar nada. Vamos tratar [a Covid-19] como uma gripe, como isso deveria ter sido tratado desde o início” (**prognóstico**), em junho de 2020.

No geral, o jogo duplo de Ibaneis serviu para não rivalizar diretamente com Bolsonaro. Sobre o presidente, ele disse: “Eu tenho um bom relacionamento com o presidente e com os ministros. Agora, nem por isso sou obrigado a concordar com tudo o que ele fala e faz. Vivi e cresci dentro da democracia. Eu convivo com opiniões divergentes com muita facilidade. Agora, eu adoto as que eu acho que estão corretas. Isso não me faz brigar com ninguém. Posso não concordar com muita coisa que ele fala, mas não vai me fazer um inimigo dele”. Perguntado sobre as falas de Bolsonaro que minimizavam a pandemia, ele disse: “Não é hora de politizar ou polemizar. Bolsonaro tem parte da razão, afinal muitos municípios pequenos, sem qualquer caso de coronavírus, estão fechando. De outra parte, cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília têm situações diferenciadas”.

Durante todo o seu governo, Jair Bolsonaro minimizou a pandemia. O presidente procurou aproveitar a situação da pandemia para flexibilizar as restrições legais que lhe

eram impostas, alegando a gravidade da crise sanitária no aspecto jurídico, ao mesmo tempo em que publicamente subestimou o problema. No entanto, esse comportamento contraditório logo foi percebido como uma tentativa de desafiar as instituições de controle, resultando em um estilo de governança que gerava insegurança, prejudicando mais os interesses pessoais do que o bem-estar da coletividade (Gasparetto, 2023).

O então presidente rivalizou com todos os governadores que impuseram medidas restritivas. Para ele: “medida extrema dessa, só o presidente da República e o Congresso Nacional poderiam tomá-la. E nós vamos deixando isso acontecer” (**prognóstico**). Em síntese, o **diagnóstico** desse enquadramento é que a Covid-19 era apenas um resfriado, e o **prognóstico** era de que a sociedade não poderia sair da normalidade, com medidas restritivas.

Ele deixou isso claro diversas vezes, pedindo a “volta à normalidade” e o fim do “confinamento em massa” contra a Covid-19. Uma de suas frases mais famosas sobre a pandemia foi: “No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado com o vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, **acometido de uma gripezinha ou resfriadinho**, como disse aquele famoso médico daquela famosa televisão. Enquanto estou falando, o mundo busca um tratamento para a doença”.

Para ele, a **causa** do problema é a atuação da mídia, que espalhava uma “sensação de pavor”: “Grande parte dos meios de comunicação foram na contramão. Espalharam exatamente a sensação de pavor, tendo como carro-chefe o anúncio do grande número de vítimas na Itália. Um país com grande número de idosos e com o clima totalmente diferente do nosso. O cenário perfeito, potencializado pela mídia, para que uma verdadeira histeria se espalhasse pelo nosso país”.

A **solução** seria continuar vivendo a vida normalmente: “O vírus chegou, está sendo enfrentado por nós e brevemente passará. Nossa vida tem que continuar. Os empregos devem ser mantidos. O sustento das famílias deve ser preservado. Devemos sim voltar à normalidade”. Falou contra o isolamento, em clara oposição ao enquadramento da “Pandemia”: “Agora, o emprego é essencial. Essa é uma realidade. O vírus tá aí, vamos ter de enfrentá-lo, mas enfrentar como homem, pô, não como moleque. Vamos enfrentar o vírus com a realidade. É a vida, todos nós vamos morrer um dia”.

É certo que o enquadramento mobilizado pelo bolsonarismo teve ressonância com grande parte da população, e afetou fortemente a resposta à crise tomada pelos três níveis de governo.



## Problema Público

A disputa em torno do problema público causado pela pandemia da Covid-19 se deu nos enquadramentos da economia. Os efeitos do isolamento na renda das famílias e, principalmente, para os empresários, foi o principal assunto na formulação das políticas de auxílio emergencial. Aqui, há uma oposição entre o enquadramento de “Vulnerabilidade” e o de “Atividade Econômica”.

O principal enquadramento utilizado pelo presidente Jair Bolsonaro foi o da “Atividade Econômica”. Enquanto isso, Ibaneis tentou equilibrar seu apoio ao presidente, mostrando preocupação com essas questões. Esse enquadramento expõe contradições no comportamento do governador do DF, pois se opõe ao enquadramento da “Pandemia”. Por exemplo: “Sei da dificuldade pela qual eles (empresários) estão passando e me solidarizo com todos. Acho que o momento é de muita dificuldade na área econômica, mas chegamos a um ponto na Saúde em que não havia outra medida a ser tomada”. Ao mesmo tempo que enxerga os impactos econômicos (**diagnóstico**), defende as medidas restritivas (**prognóstico**).

Em outro momento, minimiza os impactos, dizendo que “conseguimos manter os níveis econômicos em várias áreas, principalmente os grandes arrecadadores, como setor de veículos, imóveis, atacadista”. Ibaneis chegou a criticar o presidente, dizendo que o presidente adotava “uma preocupação maior com a economia do que com a capacidade da rede pública”.

Já Bolsonaro defendeu o enquadramento da “Atividade Econômica” durante toda a pandemia. O **diagnóstico** é de que as medidas restritivas feriam a economia e deveriam ser interrompidas (**prognóstico**). “O que estão fazendo no Brasil, alguns poucos governadores e alguns poucos prefeitos, é um crime. Eles estão arrebatando com o Brasil, estão destruindo empregos. E aqueles caras que falam 'ah, a economia é menos importante do que a vida'. Cara pálida, não dissocie uma coisa da outra”. Depois, quando alguns governadores relaxam as medidas restritivas, ele comemorou: “Nós aqui estamos acompanhando os governadores, em grande parte estão abrindo para o comércio, em especial o Ibaneis aqui do DF. Ficamos muito felizes com isso, uma abertura com responsabilidade, em preservar vidas mas também preservar empregos”.

O embate foi claro nesse caso, pois vários agentes públicos mobilizaram o enquadramento de “Vulnerabilidade”. Nesse caso, o **diagnóstico** é de que os impactos da pandemia causam perda de renda das famílias, que precisavam de assistência do Estado (**prognóstico**). O deputado distrital Fábio Félix (PSOL), por exemplo, afirmou que era “flagrante o agravamento das condições de vida da população em situação de vulnerabilidade social e pobreza” (**diagnóstico** de problema).

Quando a Câmara aprovou o auxílio emergencial no valor de R\$600,00, Rodrigo Maia (DEM), então presidente da Casa, disse que essa era uma vitória do parlamento e dos brasileiros, e uma mudança de posição do governo. O deputado federal Molon também falou sobre uma mudança de posição do presidente: “Nós sempre estivemos no mesmo lugar: na defesa dos brasileiros. Agimos rapidamente e conquistamos uma vitória importante para quem mais precisa. Bolsonaro viu que ia perder, não tinha saída, e, portanto, aderiu ao Congresso”.

Mesmo com o auxílio já em curso, Bolsonaro não aderiu ao enquadramento de “Vulnerabilidade”. Para ele, seria “impossível” prorrogar o pagamento do auxílio emergencial no valor de R\$ 600 até o fim do ano (2020), pois a “economia está reagindo”, e o valor do benefício seria “muito para quem paga [o governo]”.

Mesmo em defesa do auxílio emergencial, Bolsonaro usou o enquadramento da “Atividade econômica”: “A gente espera que não seja necessário porque é sinal de que a economia vai pegar, e não teremos novos confinamentos no Brasil. É o que eu espero”.

## **Interseccionalidade**

Os impactos da pandemia nos recortes de gênero, etnia ou localização geográfica não esteve nas prioridades do governador do DF, Ibaneis Rocha, ou de Jair Bolsonaro, pelo menos em seus posicionamentos públicos. Bolsonaro até falou sobre o aumento da violência contra a mulher, mas no contexto do seu enquadramento de “Atividade econômica”: “Vai condenar esse cara a ficar dentro de casa? Ficar dentro de casa? Ele não tem poupança, não tem renda. A geladeira, se tiver, já acabou a comida, pô. Tem que trabalhar, tem que sustentar a família, cuidar dos filhos. Temos um problema mais sério no momento. Tem mulher apanhando em casa. Por que isso? Em casa que falta pão, todos brigam e ninguém tem razão. Como é que acaba com isso? Tem que trabalhar, meu Deus do céu”.

Já Anderson Torres, então secretário de Segurança do DF, negou qualquer aumento na violência contra a mulher: “Não há alteração no número de registro de ocorrência contra as mulheres em razão do confinamento. A estatística não mostra isso”.

Deputados da oposição, por outro lado, mobilizaram um enquadramento de “Proteção”, que resultou em medidas específicas aprovadas no Congresso. A deputada federal Natália Bonavides (PT-RN) demonstrou o posicionamento: “O aumento da violência doméstica durante este período de pandemia tem nos preocupado (**diagnóstico**) e nos provocado a pensar em medidas para garantir a proteção da mulher, em relação à doença e à violência que ocorre dentro de casa (**prognóstico**)”.

### Quadro 1

#### Quadro de Síntese dos Enquadramentos mobilizados

ENQUADRAMENTO		VALOR	ENQUADRAMENTO	
“Gripezinha” Histeria/ Medidas Extremas	Normalidade (Solução)	EXCEPCIONALIDADE	“Pandemia” Crise/Doença (Causa)	Isolamento/ Restrição (Solução)
“Atividade Econômica” Desaceleração da Economia (Problema)	Fim do Isolamento (Solução)	PROBLEMA PÚBLICO	“Vulnerabilidade” Perda de Renda/ Fome (Problema)	Auxílio (Solução)
???	???	INTERSECCIONALIDADE	“Proteção” Aumento da Violência (Problema)	Medidas Específicas (Solução)

Fonte: elaboração própria

### 5.3. Auxílio Emergencial

No Distrito Federal, foram decretadas as primeiras medidas locais de distanciamento social para evitar infecções pelo coronavírus no dia 11/03/2020. Foram suspensos eventos

com público maior que 100 pessoas, atividades educacionais nas escolas, faculdades e universidades. Dez dias depois, além das medidas aplicadas, o Governo do Distrito Federal iniciou a testagem populacional de indivíduos sintomáticos e ampliou postos de coleta e triagem. Na análise *O uso de evidências científicas no enfrentamento à pandemia de covid-19 no brasil: uma comparação das políticas dos governos estaduais*, verificou-se que o DF criou o Comitê Científico Operacional de Estratégias de Enfrentamento à Covid-19 20/4/2020 e implementou a Câmara Técnica de Diretrizes e Orientações para o Manejo da Covid-19 (interno à SES), porém também sugeriu erroneamente (setembro de 2020), que o estado havia chegado à imunidade rebanho e apesar do governo não ter estabelecido a imunidade de rebanho como um objetivo de disseminação da doença, sugeriu à população que essa imunidade havia sido alcançada, embora esta não seja uma recomendação científica (Zimmermann, 2020; Menezes, 2021).

Embora o GDF tenha declarado a pandemia uma situação de emergência de saúde antes do surgimento do primeiro caso e que segundo a pesquisa sobre implementação das políticas públicas nas capitais brasileiras na pandemia de Covid -19, apresentado pela ENAP verificou as ações dos estados e suas articulações entre as esferas de governo e desenvolveu uma relação de “boas” e “más” práticas durante a pandemia. Segundo a pesquisa o GDF se destacou positivamente em:

- Declaração de situação de emergência antes do surgimento do primeiro caso;
- Uso de assistente virtual por meio do aplicativo WhatsApp, no qual os cidadãos podem fazer uma autoavaliação de sintomas antes de se dirigirem para uma unidade de saúde ou para o drive thru de testagens rápida;
- Investimento em ações voltadas a populações em situação de vulnerabilidade (Menezes, 2021).

E negativamente em:

Desconsideração de indicadores importantes, como o Rt e incidência de casos, para retomada das atividades econômicas; ▪ Mudança de discurso do governador, de um tom voltado a medidas de prevenção no início da pandemia para uma perspectiva “mais flexível” no que diz respeito à Covid-19; ▪ Criação de um único Grupo Executivo, equivalente ao Comitê de Enfrentamento, com ações preventivas voltadas a duas doenças: Covid-19 e dengue (Menezes, 2021).

O Auxílio Emergencial (Decreto nº 10.316 de 7 de Abril de 2020) estabelece medidas excepcionais de proteção social, que foram adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública do coronavírus. O Programa Federal instituiu uma renda mínima às pessoas em situação de vulnerabilidade devido à pandemia de Covid-19. O Projeto de Lei (9236/2017), foi modificado e aprovado pelas duas casas legislativas e definiu o valor de R\$ 600 reais para beneficiários que se enquadraram nos seguintes critérios:

I - tenha mais de maior de dezoito anos de idade;

I - tenha mais de dezoito anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pelo Decreto nº 10.398, de 2020)

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família;

IV - tenha renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos;

V - no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - exerça atividade na condição de:

a) Microempreendedor Individual - MEI, na forma do disposto no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; ou

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social e que contribua na forma do disposto no caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único ou que cumpra o requisito a que se refere o inciso IV do caput.

§ 1º Serão pagas ao trabalhador três parcelas do auxílio emergencial, independentemente da data de sua concessão.

§ 2º A mulher provedora de família monoparental fará jus a duas cotas do auxílio, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família.

§ 3º O trabalhador intermitente:

I - com contrato de trabalho formalizado até a data de publicação da Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, identificado no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, ainda que sem remuneração, fará jus ao benefício

emergencial mensal de que trata o art. 18 da referida Medida Provisória e não poderá acumulá-lo com o auxílio emergencial de que trata este Decreto; e II - de que trata a alínea “b” do inciso II do caput do art. 2º fará jus ao auxílio emergencial, desde que não enquadrado no inciso I deste parágrafo e observados os requisitos previstos neste Decreto. (BRASIL, 2020)

O auxílio emergencial foi motivo de muitas disputas entre o Governo Federal, a Sociedade Civil e o Congresso. Em março de 2020, durante uma coletiva com ministros, o presidente Bolsonaro criticou as medidas restritivas, tentou isentar-se de responsabilidades, incentivou o retorno das pessoas às ruas e ao trabalho, e anunciou sua intenção de enviar uma mensagem ao Congresso Nacional para decretar o estado de calamidade pública. O então ministro da Fazenda, Paulo Guedes, propôs que o auxílio tivesse o valor de R\$200,00 reais por mês durante três meses e com previsão de atender 15 a 20 milhões de pessoas. Porém, o Congresso e a oposição ao governo conseguiram aprovar a sua sugestão de valor de R\$600, e R\$1.200 para mães chefes de família, para um total de 65 milhões de pessoas. O decreto de calamidade previa a desvinculação orçamentária e a alocação de um orçamento específico para combater a Covid. Apesar das críticas de alguns parlamentares ao presidente e a pontos específicos da proposta, o decreto foi aprovado em menos de 48 horas (Tavares, 2022).

Segundo Tavares (2022), a coalizão de movimentos sociais e a rede formada por esses atores conseguiram influenciar a pauta do Congresso em prol de uma renda básica emergencial, e desempenhou um papel fundamental na conquista do auxílio dobrado para as mães chefes de família. Embora não houvesse um grupo, rede ou movimento feminista ou de mulheres liderando diretamente as negociações, muitos dos atores envolvidos na coordenação faziam parte desses movimentos ou tinham ligações com eles, o que possibilitou a atuação na formulação da política pública e nas negociações com parlamentares, incorporando a necessária perspectiva de gênero.

A primeira etapa do Auxílio durou até setembro de 2020. Mais de 68,3 milhões de pessoas estavam elegíveis para o recebimento do AE (55,7% da população brasileira). Entre os elegíveis 19,5 milhões estavam vinculados ao PBF, 10,5 milhões foram adicionados pelo CadÚnico, e 38,2 milhões pelo Aplicativo Caixa. O AE e sua extensão custaram R\$297,87 bilhões de reais. (Ministério da Cidadania, 2023)

## **Extensão do Auxílio Emergencial**

Em setembro de 2020, o Governo Federal estendeu o AE, por meio da MP nº 1000 (2 de Setembro de 2020), segundo o executivo a prorrogação do Auxílio Emergencial representava a continuidade do suporte financeiro estabelecido pelo Governo para auxiliar financeiramente autônomos, desempregados, microempreendedores individuais, trabalhadores informais e outros cidadãos brasileiros afetados pela crise de saúde pública. O auxílio, que nos meses anteriores era de R\$600 a todos os elegíveis ao programa, passou para R\$300, limitado a um máximo de quatro parcelas mensais. O término dessa etapa ocorreu em 31 de dezembro de 2020. No total, 27 milhões de cidadãos estavam elegíveis à extensão do Auxílio Emergencial. Essa quantidade representa 93,8% dos requerentes que haviam recebido as cinco parcelas do benefício, totalizando 28,8 milhões de brasileiros. Esse público teve seu direito reconhecido no início do programa, em abril de 2020 (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2020; Brasil, 2020a).

O limite de duas cotas por família em todos os casos foi estabelecido, mesmo no caso de uma família chefiada por uma mulher provedora. Ou seja, mesmo se houvesse uma segunda pessoa elegível ao novo benefício na mesma família, somente a mulher chefe de família poderia receber, pois ela já estava recebendo duas cotas (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2020; Brasil, 2020a).

A quantidade de parcelas que a pessoa efetivamente recebeu dependia da finalização do recebimento da primeira etapa do AE (benefício de R\$ 600 reais), não podendo ultrapassar o prazo de 31 de dezembro de 2020, por exemplo, se um beneficiário começou a receber seu AE em maio de 2020 ele só fez jus a mais duas parcelas da extensão do AE.

Após uma revisão solicitada pelo CNJ, 34.629 cidadãos foram incluídos na Extensão do AE, além disso durante o mês de novembro de 2020 houve a possibilidade de contestar a não continuidade do AE mesmo após terem sido contemplados com os R\$600 da primeira etapa. As solicitações foram feitas pelo site DataPrev e o pagamento do auxílio foi interrompido se houvesse suspeita de óbito, recebimento de outro benefício assistencial ou previdenciário, ou se a pessoa obtivesse um emprego com vínculo formal.

## **Auxílio Emergencial 2021**

Com a virada de 2020 para 2021, sem a certeza da manutenção do AE a população brasileira viveu um momento dramático. Segundo previsões feitas no estudo do economista Daniel Duque, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), naquela altura, sem o auxílio, o Brasil teria 20 milhões em pobreza extrema e 10% e 15% da população teriam que viver com menos de R\$155 à partir de janeiro de 2020. O Governo Federal fez projeções equivocadas em relação à evolução da pandemia e à recuperação da economia no início de 2021 e deixou a maioria dos trabalhadores informais sem uma política pública de apoio. Isso resultou no aumento da pobreza e na redução da renda e do consumo das famílias. Pesquisa feita pelo Datafolha, em janeiro de 2021, descobriu que 7 em cada 10 brasileiros não haviam encontrado substituto para o AE. A reversão desse quadro, ainda que parcial, dependia, naquela época, da aprovação de uma nova rodada de pagamento do auxílio emergencial, mesmo que em valores menores e para um número mais restrito de pessoas. No entanto, isso não ocorreu antes de março, deixando um intervalo de pelo menos dois meses com falta de renda para as famílias (Cucolo, 2021).

Em março de 2021, o Congresso Nacional aprovou uma emenda constitucional para autorizar a nova rodada do benefício e desvincular as despesas de amarras fiscais, como o teto de gastos (que limitava o crescimento das despesas à taxa de inflação) e a meta fiscal (que permitia um déficit de até R\$ 247,1 bilhões em 2021). Nessa emenda, foi estabelecido o limite de R\$44 bilhões para uso na extensão do AE. E no mês de abril o AE foi retomado (Câmara dos Deputados, 2021).

Seguindo as regras estabelecidas pela Medida Provisória 1.039/2021, o AE 2021 foi pago às famílias com renda mensal total de até três salários mínimos, desde que a renda por pessoa fosse inferior a meio salário mínimo. Era necessário que o beneficiário já tivesse sido considerado elegível até o mês de dezembro de 2020, já que não houve nova fase de inscrições. Para os beneficiários do PBF, se manteve a regra do “valor mais vantajoso”, a família recebeu o benefício de maior valor, fosse a parcela paga no âmbito do programa ou o valor do AE. O valor médio do benefício era de R\$250 (famílias), variando de R\$150 (pessoas que moravam sozinhas) a R\$375 (famílias monoparentais chefiadas por mulheres), dependendo do perfil do beneficiário e da composição familiar. A Dataprev realizou a análise dos dados dos inscritos no grupo de beneficiários conforme



os critérios do novo programa. E em 2 de abril, os cidadãos puderam verificar o resultado do processamento no site AE e por telefone (Caixa Econômica, 2021).

No Auxílio Emergencial 2021, 39,5 milhões de pessoas foram elegíveis, sendo 18 milhões de homens e 20 milhões de mulheres. Desse total, aproximadamente 10 milhões foram elegíveis por meio do PBF, 5 milhões via CadÚnico, e 24 milhões no Aplicativo Caixa. Essa rodada custou R\$60,27 milhões aos cofres públicos (Cidadania, 2023).

## **Auxílio Brasil**

Em novembro de 2021, o Governo Federal extinguiu o premiado e reconhecido Programa Bolsa Família e também o AE, implementando o Auxílio Brasil (Lei 14.284 de 29 de Dezembro de 2021). Segundo o Ministério da Cidadania da Gestão Bolsonaro, em abril de 2021, o PBF alcançou um total de 14,6 milhões de famílias beneficiárias, com: 9,7 milhões de famílias recebendo o Auxílio Emergencial 2021 via público Bolsa Família, 413 mil recebendo o Auxílio Emergencial 2021 via público Cadastro Único ou Público Geral, e 4,8 milhões recebendo benefícios do PBF. Outras 10,1 milhões de famílias estão com os benefícios do PBF suspensos, por estarem recebendo o Auxílio Emergencial 2021 (Ministério da Cidadania, 2021).

Devido ao amplo reconhecimento social e à legitimidade política do Programa Bolsa Família (PBF), foi fundamental desacreditá-lo, juntamente com seus beneficiários, a fim de viabilizar mudanças em sua estrutura. As propostas de alteração enfrentaram grande impopularidade, até que a alegada necessidade urgente de ações excepcionais no âmbito social ganhou força diante da crise social desencadeada pela pandemia de Covid-19. Com a introdução do Auxílio Emergencial, a discussão pública se concentrou cada vez mais nos montantes a serem repassados à população, relegando a um segundo plano a rede de serviços socioassistenciais. Nesse processo, o PBF perdeu relevância devido à interrupção do uso do Cadastro Único (CadÚnico), dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), assumindo um papel secundário, considerado insuficiente para o contexto da pandemia (Sordi, 2023).

O Programa Auxílio Brasil além de substituir o AE, agregou outros benefícios, como o auxílio esporte escolar e a bolsa iniciação científica, seus objetivos eram:

- I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo Suas, a articulação de políticas

direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;

II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;

III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;

IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016;

V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;

VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e

VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio: a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho; b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal. (Brasil. 2021)

O Auxílio Brasil foi regulamentado pelo decreto 10.825 (novembro de 2021), e utilizou os cadastros do Bolsa Família e do CadÚnico. Os beneficiários do PBF até outubro de 2021 foram automaticamente incluídos no Auxílio Brasil, sem necessidade de recadastramento. Enquanto os que não estavam inscritos nem no PBF e nem no CadÚnico tiveram que fazer a inscrição no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) comprovando que estavam em situação de pobreza ou de extrema pobreza. As obrigações dos beneficiários eram: a frequência escolar mensal mínima de 60% para crianças de 4 e 5 anos de idade, e de 75% para famílias com estudantes de 6 a 21 anos. As famílias precisavam cumprir o calendário nacional de vacinação, fazer o acompanhamento do estado nutricional de crianças com até 7 anos incompletos, e do pré-natal para as gestantes (Brasil, 2021; Agência Brasil, 2021).

Os benefícios previstos eram: 1) Primeira Infância no valor de R\$130 por criança na faixa etária (0 a 36 meses), limitado a cinco benefícios por família; 2) Composição Familiar: para famílias com gestantes, ou pessoas de 3 a 17 anos de idade, ou de 18 a 21 anos matriculados na educação básica. O valor do benefício será R\$65 por pessoa,

também limitado a cinco benefícios por família; 3) Benefício de Superação da Extrema Pobreza: pago se, mesmo após a soma dos demais benefícios do núcleo básico, a renda mensal per capita da família se mantivesse abaixo da linha de extrema pobreza (R\$100). Algumas famílias em determinadas condições estavam aptas a receber 6 benefícios como acréscimo ao benefício básico, que eram: Auxílio Esporte Escolar: destinado a estudantes de 12 a 17 anos incompletos destaques nos Jogos Escolares Brasileiros e sejam membros de famílias que recebam o Auxílio Brasil. Seriam 12 parcelas mensais de R\$100 para o estudante. A família receberá uma parcela única de R\$1 mil; Bolsa de Iniciação Científica Júnior: pago a estudantes com bom desempenho em competições acadêmicas e científicas de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil com os mesmos do Auxílio Esporte Escolar. Auxílio Criança Cidadã: pago ao responsável por família com filho de até quatro anos incompletos que consiga fonte de renda, mas não encontre vaga em creches públicas ou privadas da rede conveniada. O valor seria pago até a criança completar 48 meses de vida (Brasil, 2021; Agência Brasil, 2021).

Em maio de 2022, o valor mínimo do benefício foi fixado em R\$400. Em julho do mesmo ano, houve um reajuste para R\$600, mas o pagamento foi assegurado apenas até o final de 2022. Em janeiro de 2023, já sob a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Auxílio Brasil foi novamente substituído pelo retorno do Bolsa Família<sup>17</sup>. Em outubro do mesmo ano o PBF recebeu mais uma premiação internacional, o I Prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* da Associação Internacional de Seguridade Social - ISSA (IPEA, 2023).

---

<sup>17</sup> <https://economia.uol.com.br/auxilio-brasil/>

Figura 8



Fonte: Elaboração Própria com dados do Ministério da Cidadania.

O alcance em relação ao número de **beneficiários do Auxílio Emergencial no DF** foi imensamente maior que o da Renda Mínima Temporária. Conforme, citado no histórico, o Auxílio Emergencial teve três etapas, a primeira em 2020 (abril a agosto), a extensão até a finalização do ano de 2020 (setembro a dezembro), o AE de 2021 (abril a outubro), e a última já no Auxílio Brasil (novembro de 2021 a março de 2023). Para a primeira etapa o perfil do público elegível (distribuição por gênero e idade) foi disponibilizado da seguinte forma pelo MDS.

Figura 9

## Perfil do público elegível



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e combate à fome. Secretaria da Avaliação. Gestão da informação e Cadastro Único - SAGICAD

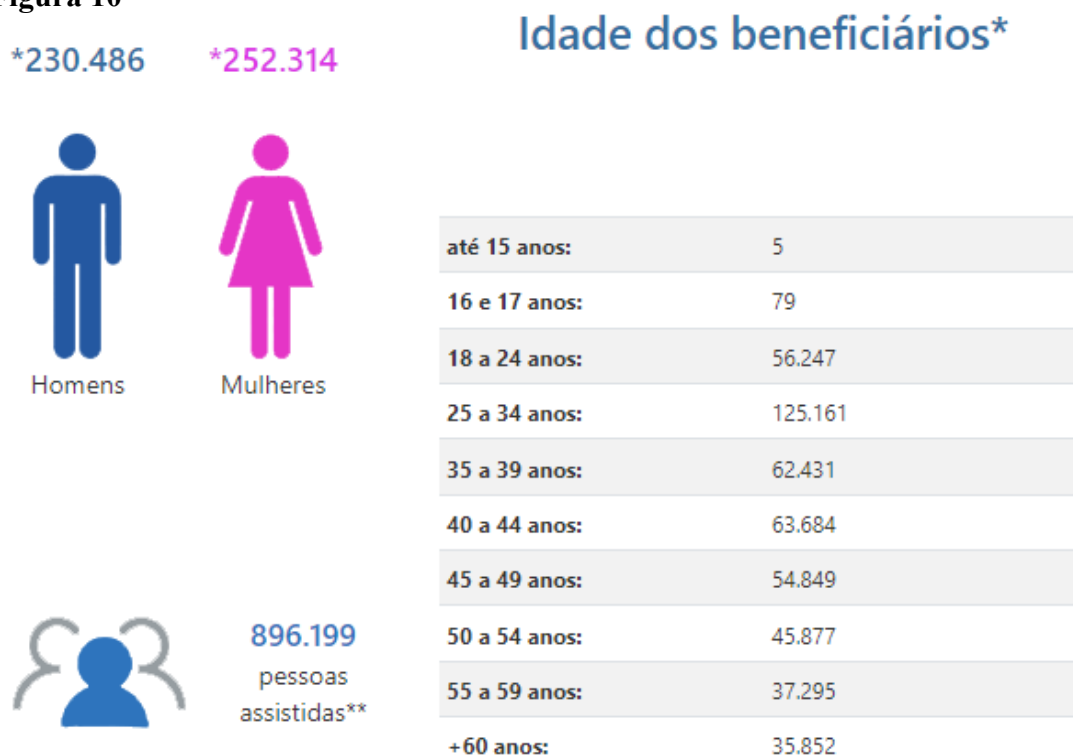
### Sobre o alcance do AE, Feruccio B. Bilich apontou que

“...eu conheci várias pessoas que são do meu convívio, que ou tinham empresas que precisaram ficar fechadas ou eram funcionários de alguma empresa que teve que fechar ou que teve de suspender atividades por algum motivo e durante a pandemia elas conseguiram literalmente sobreviver por conta do auxílio emergencial. Então, o interessante que acho (sic) que não tem ninguém aqui no Brasil que não conheça alguém que recebeu o Auxílio emergencial. No bolsa família, a gente consegue estar dentro de uma bolha e não conhecer tanto pessoas que recebem ele, que são beneficiados por ele. A gente tem a base de dados (servidores do Governo Federal), mas é plausível que a pessoa não tenha contato, mas todo mundo conhece alguém que recebeu e conseguiu se manter para por conta do auxílio emergencial. Então eu acho que foi imprescindível para a gente conseguir evitar o pior (Feruccio B. Bilich, transcrição da entrevista concedida para esta pesquisa, 2023).

O Auxílio Emergencial de 2021, em contraste com o que ocorreu em 2020, teve um limite orçamentário estipulado pela Emenda Constitucional nº 109, de R\$44 bilhões. Diante disso, em resposta a solicitações de Órgãos de Controle, foi crucial concentrar mais a distribuição do Auxílio para assegurar que o maior número possível de pessoas vulneráveis recebesse esse novo auxílio. Indivíduos que não sacaram nenhuma das parcelas do auxílio original não foram considerados elegíveis para o Auxílio de 2021. Além disso, o valor do benefício foi ajustado de acordo com a situação de cada família,

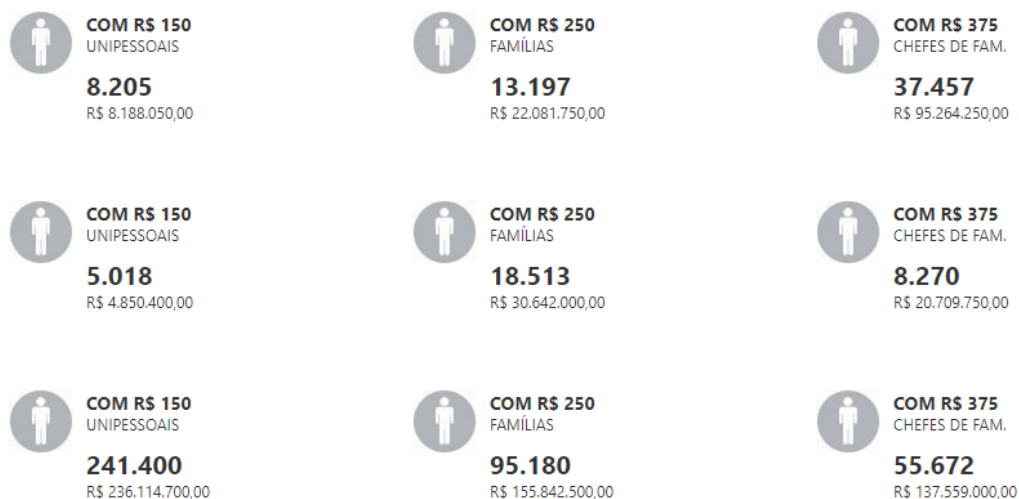
sendo menor para famílias compostas por uma única pessoa e mais substancial para aquelas em que a provedora é uma mulher responsável pelo sustento do lar (família monoparental) (MDS, 2021). No AE de 2021, o DF teve 483,3 mil beneficiários e um gasto público estimado em R\$712 milhões de reais. O perfil dos beneficiários por gênero, idade e valor recebido de acordo com cada cota foi o seguinte:

**Figura 10**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e combate à fome. Secretaria da Avaliação. Gestão da informação e Cadastro Único - SAGICAD

**Figura 11**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e combate à fome. Secretaria da Avaliação. Gestão da informação e Cadastro Único - SAGICAD

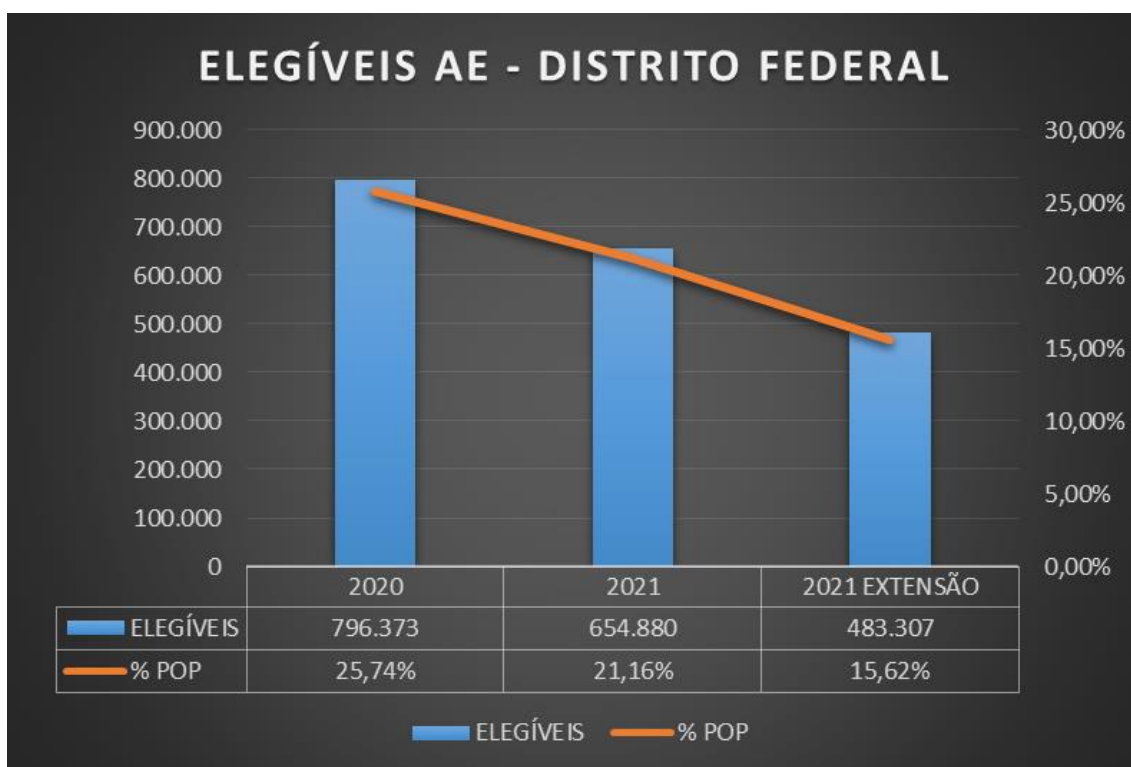
Na última etapa do Auxílio, já incorporado pelo Auxílio Brasil, a distribuição dos beneficiários durante os meses de implementação foi:

Tabela 5

Auxílio Brasil	
Mês de Pagamento	Pessoas Beneficiadas
nov/21	278.719
dez/21	279.104
jan/22	334.482
fev/22	346.792
mar/22	346.385
abr/22	346.124
mai/22	363.211
jun/22	364.242
jul/22	364.074
ago/22	396.451
set/22	404.146
out/22	422.770
nov/22	443.891
dez/22	448.270
jan/23	456.979
fev/23	456.875

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e combate à fome.

Tabela 6



Fonte: Ministério da Cidadania, Secad/Senarc, Pessoas Elegíveis dos públicos Cadastro Único, Bolsa Família e Extracad. Elaboração Própria.

\*Auxílio Emergencial (AE), \*\*Extensão do Auxílio Emergencial (AER), \*\*\*Auxílio Emergencial 2021

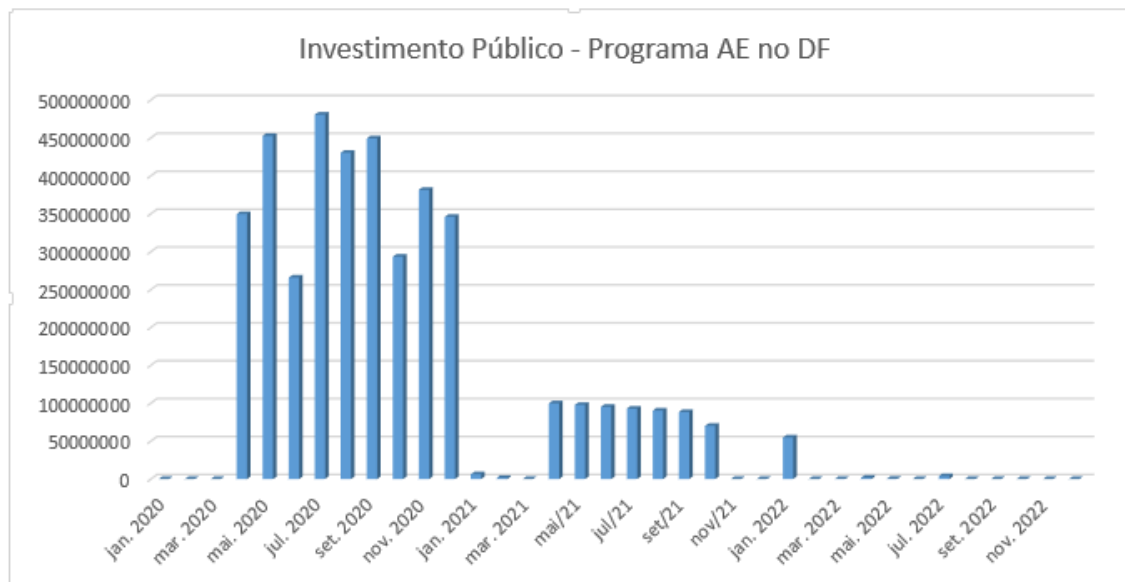
O AE, segundo MDS (2023) foi concebido para contrabalançar o súbito impacto negativo na demanda da economia nacional, decorrente da COVID-19, ao mesmo tempo em que oferece apoio às pessoas mais afetadas e em situação social mais precária. Nesse contexto, a justificativa para o Auxílio reside nos argumentos macroeconômicos do estímulo keynesiano à demanda, equivalente a 3% do PIB, distribuídos ao longo de cinco meses. Esses gastos geram efeitos anticíclicos na demanda global: os beneficiários diretos do auxílio aumentam seus gastos, impactando outras pessoas, que por sua vez fazem o mesmo, desencadeando uma dinâmica que amplifica o estímulo inicial. Esse é o fenômeno do multiplicador, estimado no Brasil entre 1,5 e 1,7. Assim, o impacto de R\$222 bilhões (equivalente a 3,1% do PIB) tende a impulsionar a atividade econômica em aproximadamente 5 pontos percentuais do PIB.

Os valores médios mais altos dos benefícios foram direcionados para as duas categorias de renda mais baixas, o que reforça a distribuição, possivelmente devido à presença predominante de mães monoparentais nessas faixas. É importante salientar que a decisão de oferecer benefícios mais substanciais para mães monoparentais se configurou como um mecanismo adicional de distribuição, o qual, dada a estrutura social,



parece ter sido particularmente benéfico para as camadas de renda mais baixas (MDS, 2021).

**Tabela 7**



Fonte: Portal da Transparência GDF. Elaboração Própria.

O Auxílio Emergencial, tanto em nível federal quanto local, foi uma das medidas de grande impacto no momento de aprofundamento de desigualdades de emprego, renda e estabilidade financeira. No Distrito Federal, as desigualdades foram acentuadas nesse cenário, em grande parte devido às suas características econômicas específicas. Aqui, não temos um setor industrial ou agrícola significativo para impulsionar a geração de riqueza. A economia local está predominantemente baseada em dois polos: o Setor Público, associado à receita estatal, que recebe os maiores valores em forma de salários estáveis, fixos e regulamentados. Esses indivíduos impulsionam a economia local ao contratar serviços do Setor de Serviços e Setor Informal, por meio de gastos, consumo e investimentos, entre outros. Contudo, durante a pandemia, os laços de contratação dos serviços urbanos foram interrompidos. Apesar de o Setor Público ter mantido seus rendimentos, houve uma redução significativa de gastos, devido à diminuição de espaços de consumo, isolamento e redução na oferta. Isso aprofundou a crise, resultando em queda de renda, desemprego e subemprego. Embora as desigualdades estruturais tenham se intensificado recentemente, elas têm raízes anteriores e apresentam forte expressão espacial. Por exemplo, a diferença substancial entre os rendimentos das localidades mais ricas e das mais pobres. Além disso, o Setor Público está concentrado em RAs mais privilegiadas e com uma baixa presença de funcionários públicos estatutários nas RAs

menos favorecidas. Por outro lado, a maioria dos trabalhadores com carteira assinada ou em regime CLT, no Setor de Serviços, está nas RAs menos favorecidas. O mesmo padrão se repete com os trabalhadores autônomos, com uma maior concentração nas RAs menos privilegiadas, tornando-os mais vulneráveis (INESC, 2021).

Como observado no capítulo 4, o DF é palco de grandes desigualdades. Na própria estrutura espacial do DF, é evidente a presença de múltiplas cidades dentro de um mesmo território. No centro do Plano Piloto, onde se localizam os palácios e os órgãos do governo local e nacional, há uma concentração de empregos e serviços de alta qualidade, como cultura, segurança, saúde e educação. Essa realidade contrasta fortemente com as periferias, que atuam principalmente como áreas residenciais, caracterizadas por um acesso limitado, ou até inexistente, a esses direitos. A distribuição de terras reflete uma lógica colonial persistente, ainda presente no século XXI, onde a propriedade se concentra nas mãos de poucos, envolvendo práticas de grilagem e distâncias consideráveis entre essas terras e as áreas periféricas. Movimentos sociais que tentam ocupar esses espaços são frequentemente rotulados como invasores e são expulsos com violência. A segregação socioespacial e racial se solidificou como uma realidade incontestável. Isso implica que os serviços públicos e certos direitos estão predominantemente acessíveis para os habitantes do centro da cidade, enquanto as periferias, que cresceram ao longo dos anos, são negligenciadas e marginalizadas (INESC, 2021).

As mulheres negras foram as mais impactadas pela pandemia o que reflete a persistência histórica da invisibilidade e opressão que as mulheres negras enfrentam na sociedade brasileira, por outro lado, também apresenta o processo de descolonização como um processo de libertação das estruturas e ideias coloniais que oprimem certos grupos, e, neste contexto, as mulheres negras estão encontrando novas formas de se posicionar na sociedade (Schall, 2022). Sobre as implicações da pandemia entre as mais diferentes mulheres, Danielle Araújo considerou:

“você já tem uma política pública desconectada com os contextos. A crise ela vem na verdade trazer uma visibilidade disso. (as políticas públicas) desconectadas com o território, não são pensadas de forma interseccional, o que estava escondido se torna mais evidente, essa desconexão das políticas com os grupos e a gente tá recortando para as mulheres, então para mim foi exatamente isso que aconteceu. Nas pesquisas comparativas por cor, classe social, há uma diferença em como as mulheres foram impactadas pela pandemia, as mulheres periféricas, as mulheres urbanas, as mulheres

indígenas, todas elas foram impactadas de formas diferentes da pandemia (Transcrição da entrevista da Dr<sup>a</sup>.Danielle Araújo, concedida para esta pesquisa, 2023).

Em sua pesquisa sobre as redes de movimentos sociais na aprovação do auxílio emergencial em dobro para mulheres chefe de famílias monoparentais, Tavares (2022) aponta que o evidente peso das desigualdades para as mulheres chefes de famílias monoparentais, e forma que suas famílias estão mais vulneráveis não apenas ao vírus, mas também à fome, ao medo e ao desgaste social. A concepção de um auxílio emergencial para assegurar a renda das pessoas vulneráveis durante a crise da Covid-19 demandava uma abordagem diferenciada para essas mulheres. A própria emergência causada pela pandemia possibilitou a ascensão desse tema, sendo prontamente reconhecido como uma necessidade pelos parlamentares, mesmo em um contexto no qual o poder executivo e o presidente da República não contribuíram para a percepção dessa urgência. Além disso, esse assunto se transformou em um debate da oposição, ganhando destaque nas vozes das parlamentares mulheres, as quais não apenas garantiram a inclusão da emenda que viabilizou o auxílio emergencial, mas também ampliaram o debate ao garantir o dobro do auxílio para as mães solteiras, incorporando a visão e as demandas dos movimentos sociais na formulação da política pública no momento de sua aprovação (Tavares, 2022).

Sobre o pagamento de duas cotas para as mulheres chefes de famílias monoparentais, o entrevistado Feruccio B. Bilich compartilhou sua percepção em relação à política consolidada de gestão dos benefícios do PBF pelas mulheres:

“...eu acho muito importante (o auxílio para as mães), porque o que acontece a gente já viu isso no Bolsa Família desde que ele foi criado. O foco dele sempre foi a mãe na família, o cartão do Bolsa Família era para ficar com a mãe. Com base na nossa experiência, a gente viu que era muito mais eficiente a gente dar o dinheiro na mão da mãe do que na mão dos pais no geral. Esse recurso extra para as mães acho que foi bem produtivo. Mas é aquilo, não vi nenhuma pesquisa sobre isso. A gente teria que dar uma olhada mais a fundo, mas apenas na perspectiva comparativa com o Bolsa Família, eu achei uma boa ideia. Agora necessita de pesquisa para ver se realmente o impacto foi positivo” (Feruccio B. Bilich, transcrição da entrevista concedida para esta pesquisa, 2023).

Nenhuma das entrevistadas recebeu a cota dobrada do AE, embora uma delas fizesse jus por ser chefe de família. Sobre o fim do recebimento do AE, as mulheres pontuaram: “Como o fim da minha parcela coincidiu com o meu novo emprego, o valor não fez falta. Mas foi extremamente importante no período em que estive desempregada”. (Entrevistada B, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa). Já para a entrevistada C: “Foi um auxílio que ajudou e fez falta depois”. (Entrevistada B, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)

A entrevistada A precisou trabalhar informalmente para manutenção da renda familiar: “Empreendendo, vendendo bolos caseiros e bolo no pote”. (Entrevistada C, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)

Outra questão, que apareceu para as mulheres nas entrevistas foi o medo. Sobre isso a entrevistada B disse:

“A pandemia foi um momento de muita incerteza e com perdas de pessoas muito importantes. Ninguém nunca imaginou que viveríamos um período como aquele, parecia coisa de filme. Mas, felizmente, a humanidade conseguiu passar e agora é cuidar para não cometermos os mesmos erros que nos levaram àquela situação.” (Entrevistada B, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)

Enquanto a entrevistada A, que esteve gestante durante a pandemia, considerou sua maior preocupação: “Ser contaminada pela Covid durante a gestação e perder o bebê. Não conseguir trabalhar e ficar sem renda. ” (Entrevistada A, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)

Além disso as mães entrevistadas A e C apontaram que enquanto cuidadoras suas maiores preocupações eram: “Precisar de hospital e não ter atendimento; A falta de alimentos e medicações básicas” (Entrevistadas A e B, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)

Todas as entrevistadas afirmaram que souberam de aumento de casos de violência doméstica durante a pandemia, embora seja uma percepção pessoal, a sensação de aumento da violência doméstica no DF foi uma constante e os números apresentados no Cap. 4 corroboram com isso.

A pandemia teve implicações significativas no âmbito educacional, gerando transformações na dinâmica das escolas tanto públicas quanto privadas. Com as diretrizes de isolamento social e as recomendações de confinamento emitidas pelos órgãos oficiais

para conter a propagação da doença, o ensino presencial foi abruptamente interrompido em todos os níveis e segmentos educacionais. Assim, teve início um processo de adaptação e mudança por parte das instituições e dos professores, os quais se ajustaram a novos métodos de ensino adaptados para plataformas digitais, permitindo a realização de aulas remotas (Souza et Mocarzel, 2023).

Tanto as instituições de ensino pública quanto privada buscam metodologias, ferramentas e selecionam plataformas que atendam às necessidades do seu público-alvo. A disparidade educacional se tornou ainda mais evidente, não apenas na diferença entre o ensino público e privado, entre escolas das classes sociais mais favorecidas e aquelas das camadas populares, mas também na discrepância regional. Isso se reflete no fato de que cidades e estados mais economicamente estáveis conseguiram implementar rapidamente o Ensino Remoto Emergencial (ERE), enquanto localidades mais economicamente desfavorecidas permaneceram por mais tempo à margem desse processo (Souza et Mocarzel, 2023).

Sobre esse problema, as entrevistadas A e C citaram que os filhos tiveram aulas no modo remoto e as duas acreditam que houve prejuízos para a educação nesse período. A entrevistada A aponta:

“As aulas online foi nosso maior desafio por que usávamos dados móveis, e o sinal aqui onde moramos não é dos melhores. Até a escola mudou a forma de fazer a aula e atividades. Eles faziam um vídeo rápido com explicação e em seguida as atividades que eram respondidas e enviadas online por uma plataforma, eles encaminhavam o link diariamente. Eu tive a oportunidade de estar com ele em casa juntamente com a avó ensinamos ele.(sic) Ele aprendeu a ler e melhorar a leitura nesse período. Ele foi o escolhido para fazer o juramento da formatura que foi virtual. Devido a pandemia foi um momento importante que não podemos vivê-lo. O ruim foi o retorno pro presencial por que senti que ele ficou prejudicado em relação às matérias dadas em sala de aula, ele já estava avançado sabia ler e 90% da turma não conseguia reconhecer as letras.Mas ao mesmo tempo foi bom pra ele por que ajudava a professora na sala de aula com as crianças que tinham maior dificuldade.” **(Entrevistada A, Transcrição Entrevista concedida para Pesquisa)**

Muitos dos possíveis beneficiários do auxílio emergencial não possuem os documentos pessoais necessários, como o CPF, que é um dos requisitos para acessar o AE. Um número considerável de mulheres transgênero e transexuais não possui documentos de identificação condizentes com sua identidade de gênero, o que as exclui

do acesso ao auxílio emergencial (considerando as regras vigentes na lei nº 13.982). Além disso, pessoas em situação de rua, devido à extrema precariedade em que se encontram, frequentemente também não possuem a documentação necessária, o que as torna praticamente invisíveis para as políticas públicas em questão. É chocante saber que existem pessoas no Brasil sem documentos básicos, elementos fundamentais para que esses indivíduos sejam considerados, estritamente falando, cidadãos brasileiros. Além disso, é importante mencionar que o fato de o auxílio emergencial ser disponibilizado em contas bancárias (a serem abertas pela Caixa Econômica Federal sem custos, de acordo com a lei 13.982) também se torna um obstáculo para o pleno acesso a esse recurso por parte das pessoas marginalizadas - muitas delas sem conta bancária e com dificuldades de acesso às agências bancárias. Não é raro encontrar cidades que não possuem agências bancárias ou correspondentes bancários, obrigando os moradores a percorrer longas distâncias quando necessitam interagir com o sistema bancário (Arruda et Santos, 2020).

Aproximadamente, 26% da população de rua do DF não possui documentos de identificação. A exclusão digital, ausência de celulares, computadores com acesso à internet e ausência de documentos foi um limitador para o acesso ao AE.

Em relação a disponibilização e cadastro para quem estava fora do PBF e CadÚnico, o acesso ao AE foi feito pelo aplicativo Caixa Auxílio Emergencial. Porém a campanha não foi bem organizada, muitas pessoas enfrentaram problemas técnicos ao utilizar o aplicativo. Muitos conseguiram resolver essas questões após meses de tentativas, especialmente considerando que uma parcela significativa da população nem mesmo possuía um celular. Adicionalmente, devido à escassez de informações adequadas, uma parcela da população buscou assistência na Caixa Econômica Federal para esclarecer dúvidas ou sacar o dinheiro, resultando em longas filas e aglomerações, aumentando o risco de contágio pelo vírus. Para tentar mitigar essas falhas, em junho de 2020, os Correios foram autorizados a auxiliar os cidadãos em suas solicitações (Arruda et Santos, 2020).

Sobre a estrutura de cooperação estatal para implementação do AE, Feruccio B. Bilich explica:

Tem um ministério (Cidadania), mas especificamente, quem cuidou do auxílio emergencial, quem fez todo cadastro, todo pagamento, tudo era a Senac e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania”. Durante a época do auxílio emergencial eu estava com um coordenador de benefícios e ficava responsável

por montar as bases que iam ser enviadas para Caixa Econômica Federal para ser feito o pagamento do auxílio. **(Feruccio B. Bilich, transcrição da entrevista concedida para esta pesquisa, 2023)**

A existência do CadÚnico – que na prática é uma gigantesca base de dados, a qual permite que os programas sociais possam ser operacionalizados no Brasil – e dos programas sociais já estabelecidos foi a responsável pela implementação do AE de forma acelerada. O auxílio é voltado aos mais vulneráveis, mas não somente aos que estavam previamente em algum programa social, mas sim a todos que cumprissem os requisitos do programa por meio da autodeclaração (Sordi, 2023).

Feruccio B. Bilich explicou a atuação coordenada entre os atores envolvidos na *implementação*, cadastro e pagamentos do AE:

“A gente trabalha em cooperação com ministérios, Desenvolvimento Social, a Dataprev e a Caixa Federal. A Dataprev cuida mais da parte de organizar os dados, os bancos de dados e afins, que acontece basicamente esses três entes tem que fazer um serviço similar de fazer a montar bases de dados, ver quem é que deve receber, quem deve receber e bate para ver se tá batendo, se todo mundo chegou no mesmo resultado e aí se tiver tudo certo, aí vai para o pagamento mesmo do benefício”. **(Feruccio B. Bilich, transcrição da entrevista concedida para esta pesquisa, 2023)**

Sobre a urgência de implementação do AE durante a pandemia, Feruccio B. Bilich compartilhou na entrevista detalhes da atuação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e a forma com que as bases de dados e rede de proteção social existentes viabilizaram a execução em tempo recorde:

“Ele foi bem corrido (o auxílio emergencial) e como tinha a sua questão toda de que era emergencial, então acabamos pagando. Lógico que quem precisava, mas também quem não precisava. Então foi muito nessa ótica de pagar as pessoas que precisam. Depois a gente corre atrás para solicitar a devolução de quem não deveria ter recebido, né?”. “A gente sabe que muitas pessoas, durante vários meses, a única fonte de renda dela realmente foi o auxílio emergencial. Então, felizmente a gente já tinha um programa de distribuição de renda de larga escala aqui no Brasil, que era o Bolsa Família. A gente tem outros também. Na verdade, o que distribui maior renda que no Brasil nem é o Bolsa

Família, é o BPC que tem um volume de recursos ainda maior do que o Bolsa Família, mas a capilaridade do Bolsa Família é gigantesca. Então eles eram sistemas separados do Bolsa Família... de estrutura de equipe, de bases de dados, era muito parecido com o do bolsa, então isso facilitou muito a gente conseguir fazer com a velocidade que a gente fez para quantidade gigantesca de pessoas que tinham que receber esse recurso em um prazo tão pequeno. E a grande dificuldade é que a base mudava muito rápido. Tem no Bolsa Família, as pessoas entram no cadastro, a gente analisa o cadastro, essa pessoa pode receber se ela está cumprindo as metas e aí, de vez em quando ela tem que fazer atualização cadastral. E nisso a gente tem um tempo entre isso. Incluir ela na base, no auxílio emergencial não tinha isso”. **(Feruccio B. Bilich, transcrição da entrevista concedida para esta pesquisa, 2023)**



### 5.3.1. Renda Mínima Temporária

O Programa Renda Mínima Temporária foi instituído pela Lei nº 6.573, de 25 de maio de 2020 para “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da doença do coronavírus – Covid-19, que consiste na transferência de renda direta do governo do Distrito Federal às famílias de baixa renda” (Distrito Federal, 2020).

O PL 1.126/2020 deu origem ao Programa foi aprovado por unanimidade na Câmara Legislativa do DF. Inicialmente, o documento que foi elaborado pelo Poder Executivo propunha a concessão do benefício a aproximadamente 28 mil famílias de baixa renda que não estavam incluídas em programas de assistência social do governo distrital, como o "DF Sem Miséria" e o "Bolsa Alfa", ou do governo federal, como o "Bolsa Família" e o "Benefício de Prestação Continuada" (Ferreira Júnior, 2020).

O benefício pago tinha o valor de R\$408 reais por família<sup>18</sup> que possuísse renda familiar mensal<sup>19</sup> per capita de até 1/2 salário mínimo. Seu período foi definido pelo prazo de 60 dias, podendo ser prorrogado por mais um mês. O beneficiário pode optar pelo saque do valor ou utilizar o cartão em qualquer estabelecimento comercial do DF. O benefício foi operacionalizado pelo Banco de Brasília (BRB) (SEDES, 2020).

Foi baixado decreto (40.705 de 12 de Maio de 2020), para regulamentação do Programa. A normativa estabeleceu que o RMT era um subsídio financeiro às famílias de baixa renda residentes do Distrito Federal, como forma de enfrentamento dos impactos socioeconômicos resultantes da pandemia de Covid-19. Também foram estabelecidos o que programava considerava como família, renda familiar mensal e família de baixa renda. Os critérios para a concessão eram:

- I - estar inscrito em sistema eletrônico vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDES e operacionalizado pelo Banco Regional de Brasília - BRB;
- II - estar em situação de baixa renda;
- III - residir no Distrito Federal;
- IV - ter idade igual ou superior a 16 anos;

---

<sup>18</sup> Definição da legislação: “família: unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico vivendo sob o mesmo teto e que se mantenha pela contribuição de seus membros”

<sup>19</sup> Definição da legislação: renda familiar mensal: soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluídos os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda. À época esse valor era de R\$522,00 per capita.

V - não ser beneficiário do Programa Bolsa Família, DF Sem Miséria, Bolsa Alfa, Benefício de Prestação Continuada ou do Auxílio Emergencial previsto no âmbito da Lei federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Parágrafo único. As famílias elegíveis inseridas no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social v.2.0. (SIDS v.2.0.) terão prioridade na concessão do Programa Renda Mínima Temporária.

(Governo do Distrito Federal, 2020)

Segundo a SEDES (2020), considerando o perfil para se enquadrar no auxílio e a situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar dos beneficiários, as famílias que foram priorizadas eram aquelas que eram monoparentais, chefiadas por mulheres com crianças de 0 a 6 anos. Na composição familiar, havia a presença de crianças de 0 a 6 anos, pessoas com deficiência e pessoas idosas.

Assim como a previsão inicial, o RMT teve duração de 90 dias, não houve prorrogação desse período, embora em fevereiro de 2021, os deputados distritais tenham aprovado na CLDF a retomada da Renda Mínima Temporária. A proposta do Deputado Distrital Fábio Félix (PSOL), previa a vigência do auxílio até dezembro de 2021 ou enquanto durassem os efeitos da pandemia<sup>20</sup>. Porém, a tentativa de retomada não se consolidou pois a proposta foi vetada pelo governador Ibaneis que afirmou que o texto vai contra a Constituição, porque cria "benefício de seguridade social sem a indicação precisa da correspondente fonte de custeio".

As informações sobre a implementação do RMT (Lei nº 6.573) são escassas, não foram localizados nenhum tipo de relatório do GDF sobre os marcos ou análises da implementação. Não houve disponibilização pública de informações sobre raça, gênero ou localidade dos beneficiários. As informações a seguir são recortes de pesquisas feitas no portal da SEDES, portal da transparência do Distrito Federal, mídia e solicitação via Lei de Acesso à Informação.<sup>21</sup>.

Apesar do caráter transitório e emergencial do RMT, a falta de disponibilização de informações, que vão além das obrigatórias por lei (valor gasto total, valor recebido por pessoa, nome do beneficiário por mês), chama atenção para a implementação, avaliação e construção do programa. Além disso, a última parcela foi paga aos

---

<sup>20</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/02/24/distritais-aprovam-retomada-de-auxilio-de-r-408-para-familias-de-baixa-renda-do-df-durante-pandemia.ghtml>

<sup>21</sup> Manifestação LAI-016436/2023

beneficiários em Julho de 2020, mais de 3 anos atrás. Tempo suficiente para sistematização e disponibilização dos dados.

Um dos três objetivos do Programa é a “produção de conhecimento e o acesso à informação”. E duas das competências da SEDES eram: “III - elaborar relatórios e manter bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do programa” e “VI - elaborar relatórios e manter bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do programa”. Esses registros eletrônicos das famílias e dos indivíduos em situação de vulnerabilidade ou exclusão social, previam justamente a inclusão das pessoas no CADÚNICO e sistemas eletrônicos ligados à secretaria.

Como apresentado no histórico do RMT, a proposta do programa veio do Poder Executivo e contou com a aprovação por unanimidade da casa legislativa. À época, o GDF, estimava que cerca de 28 mil famílias receberiam o auxílio. O gasto total previsto era de R\$ 12,4 milhões. Porém, o governo não especificou a diferença entre o RMT e o Auxílio Emergencial, que já atendia a maioria das famílias com essas condições previstas na lei.<sup>22</sup>

A primeira disparidade entre as declarações do GDF e o que foi implementado, ocorreu em relação ao número de beneficiários previstos e efetivamente acolhidos pela política. Bem longe da previsão inicial, das 28 mil famílias, apenas 6.471<sup>23</sup> pessoas receberam os R\$408 reais mensais. Ou seja, **apenas 23,11%** das pessoas inicialmente previstas receberam o auxílio. Outra diferença significativa se refere à previsão orçamentária do Programa. Segundo o GDF,<sup>24</sup> o custo estimado era de R\$12.400.000, no entanto, segundo o portal da Transparência, foram executados R\$4.077.144 milhões durante os três meses de pagamentos. O que significa que **apenas 32,88%** do valor foi efetivamente gasto. É importante porém ressaltar que essa previsão não está no corpo da lei e nem no decreto que regulamentou o programa, as informações foram publicizadas pela mídia através de informações fornecidas pelo GDF e não configuram vínculo orçamentário.

---

<sup>22</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/04/15/camara-legislativa-do-df-aprova-auxilio-de-r-408-a-familias-de-baixa-renda-durante-pandemia.ghtml>

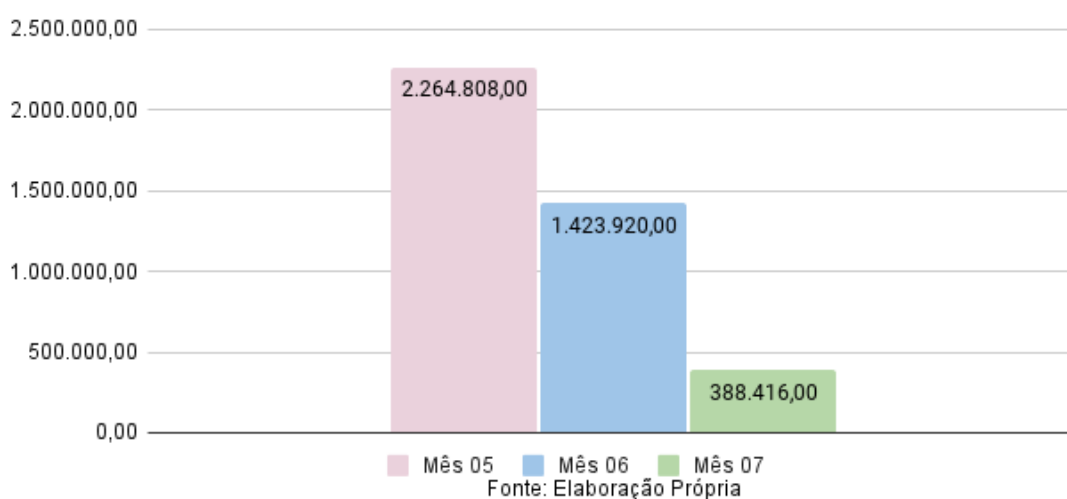
<sup>23</sup> Dado apresentado pelo GDF via LAI LAI-016436/2023

<sup>24</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/04/15/camara-legislativa-do-df-aprova-auxilio-de-r-408-a-familias-de-baixa-renda-durante-pandemia.ghtml>

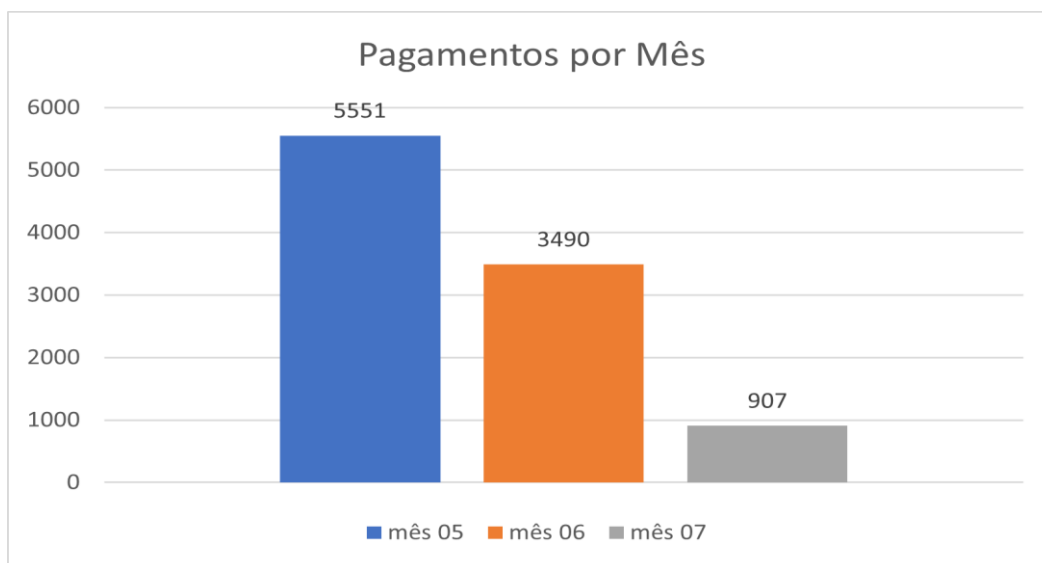
O RMT, teve duração de três meses, sendo pago nos meses de **Mai, Junho e Julho de 2020**. No gráfico abaixo podemos verificar os valores executados no RMT durante os 3 meses. Além disso, é importante verificar que do primeiro (Maio/2020) para o segundo mês (Junho/2020), houve uma queda de 37,13% no valor investido. Entre Junho/2020 e Julho/2020 a queda foi ainda mais acentuada, 72,7%.

**Tabela 8**

### Custo Programa - Mês de Implementação



Foram registrados 9.948 pagamentos durante os meses de implementação. (Transparência, 2023). O que não significa que esse seja o número de beneficiários, já que uma mesma pessoa/família pode ter recebido o auxílio mais de um mês seguido (considerando o caráter de continuidade do Programa). O gráfico a seguir mostra a distribuição dos pagamentos por mês.

**Tabela 9**

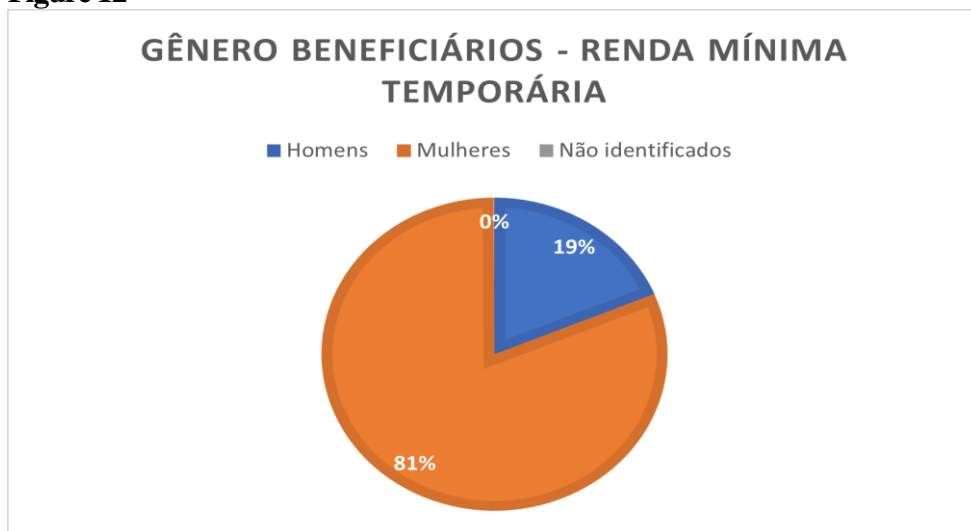
Fonte: Portal da Transparência do GDF. Elaboração Própria.

Segundo informações recebidas, via Lei de Acesso à Informação, o número de beneficiários do Programa Renda Mínima Temporária foi 6.471. Porém, não foi especificado quantos receberam a cada mês. Esse número certamente foi diferente a cada mês já que o número de pagamentos variou bastante de um mês para o outro. Apesar do Programa ter sido regulamentado para durar 60 dias prorrogáveis por mais 30, o número de pagamentos entre o primeiro e o último mês sofreu um decréscimo de 83,66%.

A informação sobre o gênero dos beneficiários foi disponibilizada também através da Lei de Acesso à Informação. Seguindo a tendência dos outros Programas Sociais implementados no DF, onde 93% das beneficiárias são mulheres, o RMT também teve ampla maioria das mulheres como beneficiárias, sendo 81% do total. O decreto 40.705/2020, previu no seu artigo 5º a priorização de:

- I - famílias monoparentais chefiadas por mulheres com crianças de 0 a 6 anos;
- II - famílias com crianças de 0 a 6 anos;
- III - famílias com pessoas com deficiência;
- IV - famílias com pessoas idosas. (Governo do Distrito Federal, 2020)

Figure 12



Fonte: GDF via LAI-016436/2023. Elaboração Própria

Ao enquadrar essa informação e confrontá-lo com os valores da pesquisa, verificamos que houve previsão da legislação para suprir necessidades específicas das mulheres na elaboração da política, podemos levantar a hipótese de que foi considerado os números de monoparentalidade do DF e também a quase totalidade das beneficiárias de programas sociais serem do DF. Além disso, também houve a previsão de utilização do registro administrativo de nascimento de indígena (RANI) porém devido a carência de dados disponibilizados foi impossível saber quantos indígenas acessaram o RMT. Não foi possível localizar nenhuma informação a respeito de raça e etnia dos beneficiários.

A operacionalização do RMT foi realizada pelo Banco de Brasília, as previsões para essa operação estão definidas tanto pela Lei 6573, quanto pelo Decreto 40750. O pagamento foi realizado em cartão pré-pago, fornecido pelo BRB, também podendo ser pagos por contas especiais de depósito à vista conforme resoluções do Banco Central. Os valores não sacados deveriam ser automaticamente revertidos ao Programa. O decreto determinou que era de responsabilidade do BRB a confecção dos cartões, sua recarga mensal e a disponibilização por meio eletrônico e presencial para solicitação e validação das informações das famílias.

Sobre a operacionalização do Programa, algumas questões se destacam para construção dessa avaliação. A primeira delas é a forma de concessão, era preciso que houvesse um requerimento efetuado por membro familiar com idade igual ou superior a 16 anos, por meio de um sistema eletrônico do BRB. Durante esse requerimento era preciso informar pelo menos um documento de identificação pessoal em uma relação de

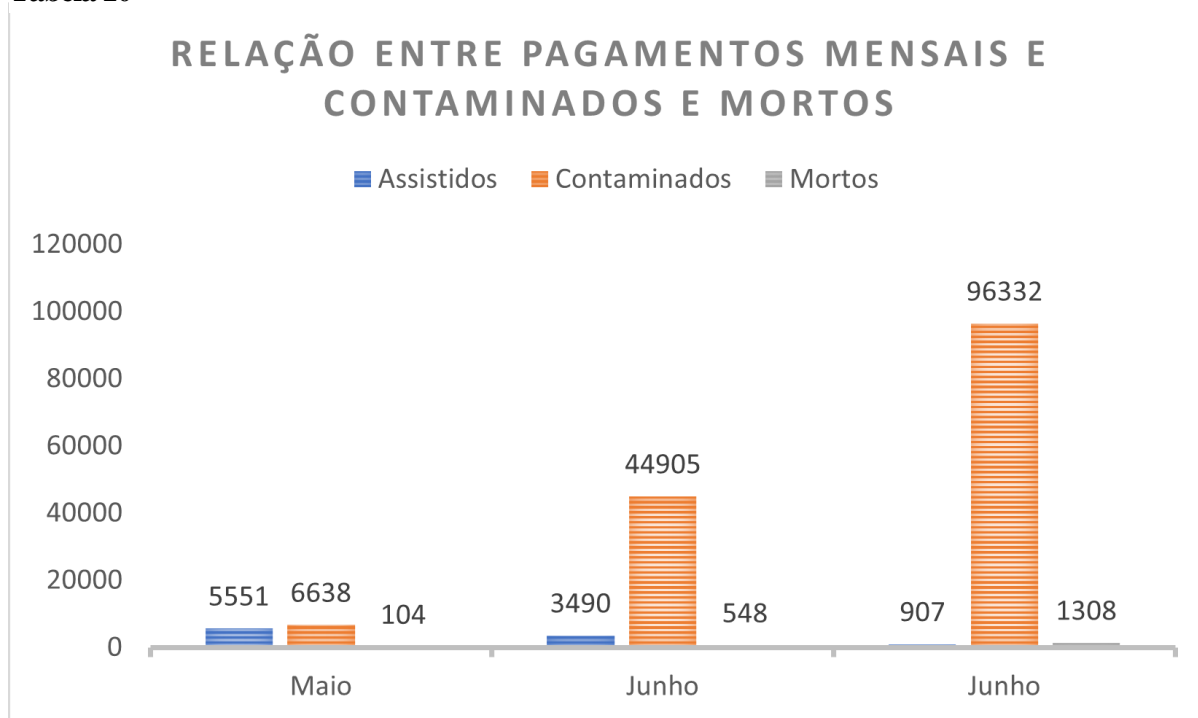
9 possíveis, além de declarar que a família não é beneficiária do Auxílio Emergencial, nem do Bolsa Família, DF sem Miséria ou Bolsa Alfa. Ou seja, o acesso ao programa (ao menos de acordo com o decreto de regulamentação), necessitava de acesso a internet fosse por um celular ou por computador. E não existem informações sobre o percentual dessas famílias que tinham acesso à internet, especialmente em um contexto de extrema vulnerabilidade como entre os que são os beneficiários do RMT. Por outro lado, o decreto informa que o cartão de pagamento foi entregue pelo BRB mas não dispõe se isso foi feito presencialmente, mas responsabiliza o beneficiário pelo possível extravio.

Em relação a essa situação, algumas questões chamam atenção, a primeira delas é uma possível exposição dos beneficiários ao risco de contágio da Covid-19. É importante ressaltar que os meses de pagamento do RMT foram também dos primeiros meses de pandemia do Brasil. A situação de emergência foi decretada em março de 2020, e a primeira parcela foi paga em maio de 2020. Era um momento de grande incerteza e medo para a maior parte da população. Não haviam informações concretas sobre o contágio e formas de evitá-lo, nem vacinas, nem máscaras seguras amplamente distribuídas, naquela altura a maior parte da população utilizava máscaras de pano feitas amadoramente com materiais inapropriados, com pouca proteção em relação às cirúrgicas e PFF2 e N95<sup>25</sup>. Causa estranheza que o GDF estivesse incentivando o isolamento social e ao mesmo tempo possa ter colocado pessoas vulneráveis em contato com outras pessoas e/ou no transporte público, locais públicos fechados como é o caso de agências bancárias.

É preciso olhar para a progressão da doença e a distribuição dos pagamentos ao longo dos meses. Embora a Covid-19 tenha avançado durante os meses de implementação, houve uma queda no número de assistidos, dessa forma, enquanto a pandemia aumentava o número de vítimas e contaminados, o programa atingiu cada vez menos gente. Por exemplo, em Maio de 2020, o DF teve 6.638 pessoas contaminadas e 104 óbitos, em Junho foram 44.905 casos e 548 óbitos e no último mês do programa julho de 2020 já eram 96.332 casos e 1.308 óbitos.

---

<sup>25</sup> PFF2 significa peça facial filtrante e N95 é o nome dado aos respiradores estadunidenses. Ambos os tipos de máscaras possuem regulamentação nacional e internacional e oferecem uma proteção de até 94% contra o vírus da COVID-19, se utilizadas da forma correta.

**Tabela 10**

Fonte: Codeplan, 2020a, Codeplan, 2020b, Codeplan 2020c, Portal da Transparência, 2023. Elaboração Própria

Em fevereiro de 2021, os deputados distritais aprovaram na CLDF a retomada da Renda Mínima Temporária, a partir da proposta do Deputado Distrital Fábio Félix (PSOL). Porém, Ibaneis também vetou a retomada do Renda Mínima Temporária em abril de 2021. Vale destacar que 2021 foi o pior ano da pandemia em número de mortos e infectados. Segundo o governador, a proposta que havia sido aprovada em março pelos deputados na CLDF, não apontava a fonte de custeio e não refletia a formalidade esperada da norma. Diferentemente da versão anterior do auxílio, essa proposta amparava famílias de baixa renda independentemente de estar recebendo outro benefício (Alves, 2021).

Para além das questões citadas anteriormente na avaliação do RMT, uma marca do Programa foram as alegações de fraudes e falhas de pagamento. Apesar da curta implementação logo no segundo mês, a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), junto a Controladoria-Geral da União, realizou um cruzamento de dados para apurar irregularidades no recebimento dos benefícios. Ainda no segundo mês de implementação do auxílio, a CGDF apontou em relatório que 46% dos beneficiários receberam o auxílio de forma indevida, pois acumularam o recebimento com o auxílio emergencial do



Governo Federal, além de não serem beneficiários dos programas Bolsa Família ou receberem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Controladoria Geral do Distrito Federal, 2020; Barreto, 2020).

Segundo a CGDF, das 5551 pessoas que receberam a primeira parcela (maio/2020), 2.450 eram beneficiárias do AE, 280 eram beneficiárias do Bolsa Família, 44 receberam o BPC, um era servidor federal e 14 servidores do GDF. Dessa forma, 46% das pessoas atendidas não faziam jus ao recebimento. No segundo mês, a SEDES retirou várias pessoas da lista de beneficiários. Dos 3330 previstos para a segunda parcela, 20% não tinham os critérios para o recebimento. O prejuízo estimado pelo órgão foi de R\$750 mil reais e o prejuízo evitado aos cofres públicos foi de 1,3 milhão de reais (Controladoria Geral do Distrito Federal, 2020; Barreto, 2020).

A mesma publicação da CGDF informa que o Auxílio Emergencial Federal foi automaticamente concedido aos beneficiários dos grupos CadÚnico e Bolsa Família sem a necessidade de solicitação prévia, ao passo que, no caso do grupo "Extracad"<sup>26</sup>, a concessão do auxílio ocorreu mediante uma solicitação específica, que incluiu o CPF do beneficiário.

Essa avaliação não conseguiu localizar e realizar entrevistas com beneficiários do Renda Mínima Temporária. Ao contrário do Auxílio Emergencial, que foi fornecido a um percentual muito mais expressivo da população, o RMT foi fornecido somente a aproximadamente 0,00221% dos moradores do DF. As características citadas anteriormente, como período de implementação, especificações para recebimento e principalmente percentual de beneficiários menor do que o anunciado pelo governo dificultou não apenas o conhecimento da população sobre o Programa como o seu acesso. E isso acabou implicando na pesquisa que não pode localizar nesta margem amostral tão ínfima, participantes para dispor sobre suas experiências.

Foi perguntado para 4 dos 5 entrevistados se eles tinham conhecimento sobre a existência do RTM e apenas um tinha “ouvido falar” do programa. A carência de informação não é apenas a já apontada por parte do GDF, que descumpriu as obrigações do Programa, mas até em jornais e veículos da mídia o programa foi pouco difundido. O que pode explicar a diferença entre a previsão inicial de alcance do programa e a que de fato ocorreu.

---

<sup>26</sup> Não Inscrito no Cadastro Único

A investigação do RMT, trouxe achados que chamam atenção e várias questões sem resposta. Se o programa era para um público enquadrado em uma faixa de renda baixíssima e certamente muito afetada pelas pandemia, qual é o motivo para ter sido pensado por um período tão curto, não ter sido renovado e impedir as famílias de acumular outros auxílios importantes durante os meses iniciais e mais incertos da pandemia? O programa atingiu de fato as pessoas que necessitavam dele? A condução do cadastramento e recebimento indicam dificuldades e a necessidade de acesso a celulares e internet, será que isso foi considerado pelo GDF? As questões de cadastramento e cruzamento de dados dos órgãos de controle podem ter impedido uma nova rodada de benefícios? E se muitos beneficiários foram incluídos no RMT automaticamente, quem falhou na análise do acesso? Por fim, o valor pago era suficiente para manter as famílias nessa faixa, considerando que durante esses três meses elas não puderam acessar o AE cujo valor no período era R\$200 mais alto?

As questões levantadas ao avaliar o AE seguem pertinentes para o RMT, a desigualdades do DF em termos territoriais, de raça, classe e gênero, acesso à políticas de saúde, segurança, lazer, acesso a documentos, internet, transporte público e a própria rede de proteção social precisam ser considerados na estruturação de qualquer política ou instrumento público. Nenhum desses aspectos é dissociado da realidade da população.

Sobre esse aspecto, a entrevistada Danielle Araújo aponta que, apesar das políticas de emergência terem ajudado de certa forma algumas das pessoas que conseguiram acessar a política, isso não foi suficiente para resolver os problemas de falta de garantias de direito, sejam eles trabalhistas, renda, segurança alimentar, cultura ou lazer. A pesquisadora considera a importância das políticas pensarem nas questões estruturais, nas assimetrias existentes anteriormente, para conseguir subsidiar a transformação das políticas públicas. É necessário considerar as diferenças territoriais, tempo de cuidado gasto pelas mulheres, e as assimetrias de gênero, horários de funcionamento dos serviços de saúde, a mobilidade de gênero nas cidades, a classe atrelada com a raça (já que a periferia tem cor), política para idosos e as todas as pluralidades. Uma vez que é a co-participação que torna as políticas efetivas e democráticas (Entrevista da Dr<sup>a</sup>. Danielle Araújo, concedida para esta pesquisa, 2023).

A pandemia no Brasil se torna um elemento adicional que, ao ser combinado com os marcadores sociais da subalternidade, como raça, gênero e/ou classe socioeconômica, obriga os corpos marginalizados a tentar sobreviver em uma realidade cada vez mais precária e sombria, na qual os recursos financeiros e materiais para uma vida digna são

escassos. Mesmo em situações em que os corpos subalternizados não são diretamente afetados pelo Covid-19, a emergência da pandemia no Brasil exacerbou o contexto de violência, exploração e invisibilidade desses indivíduos, tornando mais complexas suas possibilidades de (re)existência no país (Arruda et Santos, 2020).

Existem fortes indícios de que as políticas públicas, inclusive as implementadas no contexto da pandemia, possuem pontos cegos significativos, uma vez que: não conseguem amparar grupos expressivos de sujeitos subalternizados, como mulheres travestis e transexuais, bem como pessoas em situação de rua; falham em abordar a estrutura de racismo, preconceito e invisibilidade que recai sobre determinados grupos; e não proporcionam meios para que certos perfis de indivíduos, como os residentes em favelas, possam viver com dignidade e se proteger da infecção pelo vírus (Arruda et Santos, 2020).

### **Síntese avaliativa**

Considerando a proposta avaliativa axiológica da pesquisa, foram destacados três valores fundamentais, verificados desde do início do trabalho e estabelecidos dentro das matrizes avaliativas. A escolha desses valores – assumidos como parte do posicionamento epistemológico da pesquisa, rejeitando a noção de neutralidade das avaliações de Políticas Públicas – foi feita com a intenção de colaborar com a pluralidade do campo e do fortalecimento da democracia.

A matriz secundária do trabalho estabeleceu categorias analíticas para investigação e estabeleceu um cruzamento entre elas e a matriz primária que tinha como objeto os Programas Renda Mínima Temporária e Auxílio Emergencial e suas teorias explícitas e implícitas. Essas categorias analíticas - Interseccionalidade, Problema Público e Excepcionalidade - são também os valores que foram expostos e confrontados com a realidade dos objetos investigados. De forma integrada, simultânea e indissociáveis para construção da análise e conclusões.

A análise axiológica revelou que os três valores fundamentais não estiveram presentes na condução, elaboração e desenvolvimento dos objetos estudados. Esses valores serviram como critérios de análise, orientando a investigação, no entanto, notamos que a condução dos programas de AE e RTM não atendeu aos valores

preconizados. Nesse sentido, proponho uma tabela para sintetizar os valores da pesquisa e os valores que foram encontrados na análise dos programas.

**Tabela 11**

<b>Categorias avaliativas</b>	<b>Valores da pesquisa</b>	<b>Valores dos Programas</b>
Problema Público	<p>Os programas deveriam considerar a faixa de renda/necessidade dos beneficiários, o acesso à renda, emprego, alimentação, transporte, acesso à internet e eletrônicos para cadastros e acessos, população em situação de rua, falta de documentação, complementação à outras políticas sociais</p> <p>Consideração as desigualdades do DF em termos territoriais, de raça, classe e gênero, acesso às políticas de saúde, segurança, lazer, acesso a documentos, internet, transporte público e a própria rede de proteção social precisam ser considerados na estruturação de qualquer política ou instrumento público.</p>	<p>Indiferença ao problema público, negligencia as necessidades da sociedade, favorecendo interesses neoliberais e do capital. Resultando em políticas públicas desconectadas das demandas reais da população. Pandemia tratada como ‘grippezinha”, “histeria coletiva”, “problema individual”. Os governos se furtaram a tratar os problemas como responsabilidade do Estado.</p> <p><b>Valores encontrados:</b> Individualismo e ausência estatal</p>
Interseccionalidade	<p>Mesmo com a natureza emergencial dos programas e a necessidade de implementação e pagamentos com urgência houve uma lacuna na análise das interconexões entre gênero, raça, classe e outras dimensões, o que comprometeu a efetividade das</p>	<p><b>No RTM:</b> Previsão de inclusão de indígenas, famílias monoparentais chefiadas por mulheres, pessoas em situação de rua ou extrema pobreza na legislação. Previsão de desenvolvimento de relatórios e estudos sobre os beneficiários. Não realizado após 2 anos.</p>

	<p>políticas para mulheres em situações de maior vulnerabilidade.</p> <p>Desconsideração das questões de gênero, programas não contemplaram adequadamente as necessidades específicas das mulheres, ignorando raça e classe, aumento da carga de trabalho e cuidado, maternidade e mortalidade materna, desemprego, redução de renda, violência e outras questões que afetam diferencialmente esse grupo.</p>	<p><b>No AE:</b> Previsão de auxílio dobrado famílias monoparentais chefiadas por mulheres depois de pressão popular e de oposição. Política desenvolvida sem consideração as categorias de raça, classe e gênero.</p> <p><b>Valores encontrados:</b> Sujeito único/universal, política patriarcal.</p>
Excepcionalidade	<p>A covid-19 demandou que as instituições, políticas sociais, de saúde e renda fossem ampliadas, transversais e responsáveis. As instituições necessitavam de fomento de recursos e fortalecimento de sua reputação e atuação perante a sociedade brasileira, porém a pandemia foi o período de “orçamento secreto”, redução e extinção de conselhos e desincentivo a participação social. Além de ataques frequentes às instituições.</p> <p><b>Valores da pesquisa:</b> ampliação de direitos e fortalecimento do Estado Democrático de Direito</p>	<p>Na esfera federal a condução da pandemia foi pensada para o desamparo público e o enfraquecimento das instituições. A pandemia foi minimizada e a função estatal foi ausente e repressora O SUS e seus agentes foram desacreditados, informações falsas foram difundidas pelo próprio Estado para gerar pânico e desconfiança.</p> <p><b>Valores encontrados:</b> Desrespeito as instituições, enfraquecimento da democracia, violência estatal.</p>

## CONCLUSÃO

A persistente desigualdade em termos de acesso a Políticas Públicas e qualidade de vida entre regiões centrais e periféricas no Distrito Federal afeta particularmente as áreas com população majoritariamente negra. Essas desigualdades impactam a construção da cidadania, participação social, dignidade e contribuem para o aumento da violência, criminalidade e repressão. Essa disparidade é uma consequência direta das ações estatais e das elites, originada desde a decisão de transferir a capital para o Planalto Central, desconsiderando a população já existente e suas culturas e também as pessoas que migraram para a região em busca de sustento e aspirações de um futuro melhor em um novo lugar. A atuação e presença do Estado é distinta nas áreas centrais e periféricas. Enquanto nas áreas centrais a população desfruta de conforto e dispõe de serviços e políticas públicas, na periferia (especialmente de maioria negra), a realidade é a falta de saneamento, condições habitacionais precárias, acesso limitado à internet, distância das escolas, ausência de assistência médica pública de qualidade de transporte público eficiente e digno. A presença do Estado nessas regiões muitas vezes se resume ao seu aparato repressivo, não apenas na aplicação de forças policiais, mas também na gestão de escolas, inclusive aquelas militarizadas. Cabe ao GDF, especialmente durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA), analisar os dados gerados pelo próprio governo através do IPEDF e planejar suas ações, priorizando as áreas com maiores carências de políticas públicas. É responsabilidade do Poder Legislativo pressionar o Executivo e monitorar de perto a implementação das políticas e o uso do orçamento público (INESC, 2023).

Essa pesquisa contribui com o campo de estudos críticos em políticas públicas e com a escola axiológica, que, apesar de estarem crescendo cada vez mais, ainda estão longe do “*mainstream*” e de serem as principais ferramentas avaliativas do campo de políticas públicas. Entretanto são caminhos valiosos e que permitem uma construção crítica das avaliações. Ao se afastar de uma suposta neutralidade, reforçada em alguns setores da academia e esferas públicas, e assumir uma posição enquanto sujeito político, esta pesquisa pretende colaborar com a democratização das avaliações, usando metodologias embasadas e com reflexividade. Além disso, contribui para a análise da gestão da ovid-19 feita pelos agentes públicos, pela ótica interseccional e do feminismo anticapitalista.

A desigualdade do DF apareceu fortemente e de forma contínua durante a construção da pesquisa. O caráter excludente e desigual do território é presente desde a mudança da capital e expressado na utilização exploratória da mão de obra de milhares

de imigrantes que vieram construir a cidade, até as primeiras expulsões de trabalhadores de moradores para a periferia – sem recursos e acesso a serviços públicos. Atualmente, a desigualdade continua sendo expressa pela segregação espacial, disponibilização de serviços e recursos públicos para população, violência e falta de políticas de renda, trabalho, educação, moradia e saúde.

Desenvolvemos a matriz avaliativa que foi norteadora e organizadora da análise baseada nos valores norteadores da pesquisa: Problema Público, Interseccionalidade e Excepcionalidade. Utilizando fragmentos analíticos dispostos nos instrumentais da pesquisa, foi possível fazer uma reconstrução dos históricos, documentos, entrevistas, enquadramentos e dados sob a ótica dos valores implicados e a posicionalidade epistemológica da pesquisadora.

Entre os principais achados de pesquisa, podemos elencar que a construção do referencial proporcionou a ampliação da compreensão e capacidade de problematizar as relações de profunda desigualdade na sociedade brasileira e do Distrito Federal e os desdobramentos dessas crises na pandemia. Também foi essencial para a compreensão da estruturação das análises realizadas que se utilizaram de entrevistas, dados e enquadramentos, e dessa forma refletir como determinados grupos foram diferentemente afetados de acordo com sua posição social, especialmente em relação à situação das mulheres do DF.

O Renda Mínima Temporária foi um Programa com muitas limitações. E embora tenha sido implementado com a urgência da pandemia pairando sobre o DF, seus agentes públicos e principalmente a população, alguns aspectos necessitam de revisão ou análise. A pesquisa concluiu que apesar da previsão de inclusão de mulheres chefes de família – possivelmente refletido pela situação da monoparentalidade feminina no DF e o número total de beneficiárias mulheres dos programas do DF (quase 93% do total) – o RMT atingiu pouquíssimas pessoas, apenas 6471 em todo o DF, o que representa apenas 0,00221% da população total. O auxílio do RMT foi disponibilizado por apenas 90 dias durante o ano de 2020, porém os períodos que se seguiram foram todos piores em relação ao número de mortos e contágio, especialmente no ano de 2021, quando o governador vetou a retomada do auxílio.

O RMT não chegou ao conhecimento do público, não houve campanhas institucionais para sua divulgação e pouco foi apresentado sobre ele na mídia, além disso não foram localizados relatórios governamentais sobre sua implementação e marcos. Nas bases de dados do governo, não estão disponíveis informações sobre o perfil dos

beneficiários. Todas as previsões públicas de atores de governo (número de pessoas alcançadas e valores gastos) não se concretizaram, o programa atingiu menos pessoas e gastou menos do que o previsto. Apesar de 81% das beneficiárias do programa serem mulheres, o número extremamente limitado de beneficiárias em relação a totalidade populacional, aponta que ele não foi capaz de construir soluções para a situação às quais essas mulheres estiveram sujeitas, especialmente as mães, mulheres em insegurança alimentar, as vítimas de violência de gênero e periféricas. O programa também não considerou a falta de acesso à internet, telefones celulares, transporte público para que as mulheres pudessem chegar até o programa. Além disso, o RMT não considerou a necessidade de acúmulo de outros auxílios no contexto pandêmico, especialmente para as mães chefes de família uma vez que não houve aumento do valor para mulheres nessa posição, embora elas tenham sido priorizadas na seleção.

A investigação do RMT, trouxe achados que chamam atenção e várias questões sem resposta. Se o programa era para um público enquadrado em uma faixa de renda baixíssima e certamente muito afetada pela pandemia, qual é o motivo para ter sido pensado por um período tão curto, não ter sido renovado e impedir as famílias de acumular outros auxílios importantes durante os meses iniciais e mais incertos da pandemia? O programa atingiu de fato as pessoas que necessitavam dele? A condução do cadastramento e recebimento indicam dificuldades e a necessidade de acesso a celulares e internet, será que isso foi considerado pelo GDF? As questões de cadastramento e cruzamento de dados dos órgãos de controle podem ter impedido uma nova rodada de benefícios? E se muitos beneficiários foram incluídos no RMT automaticamente, quem falhou na análise do acesso? Por fim, o valor pago era suficiente para manter as famílias nessa faixa, considerando que durante esses três meses elas não puderam acessar o AE cujo valor no período era R\$200 mais alto?

Alguns achados da pesquisa em relação a implementação do Auxílio Emergencial para as mulheres do DF foram a necessidade explícita de um programa emergencial que considerasse que uma situação sanitária sem precedentes e que levou a perda de renda, trabalho, aumento do tempo gasto com cuidado doméstico, da violência doméstica e do feminicídio. A pesquisa demonstrou que nenhum desses problemas era uma novidade na vida de muitas brasilienses, porém a pandemia obrigou que os agentes públicos tomassem providências para assegurar que as pessoas tivessem o básico para sobreviver durante esse período. Com muita resistência por parte do governo federal, o AE foi implementado a quase metade da população do DF e esse total mais da metade eram mulheres



A pesquisa apontou a importância das cotas em dobro para mulheres chefes de famílias monoparentais, – fruto de mobilização social intensa – e que, assim como no Bolsa Família, parece demonstrar a importância de aplicar recursos diretamente para as mulheres como possibilidade de emancipação econômica e rota de saída de contextos violentos. Nenhuma das entrevistadas recebeu o auxílio em dobro, porém todas apontaram a importância do AE para composição de renda familiar especialmente para aquisição de alimentos e medicamentos. No DF, a concentração de famílias monoparentais se dá nas áreas de menor renda e mais racializadas. A situação do Ensino remoto também foi presente na pesquisa, as mães entrevistadas apontaram que sentiram prejuízos para educação dos filhos no período, além de dificuldades materiais para acompanhar as aulas (falta de internet).

Outros achados da pesquisa se referem as mulheres em situação de rua e as implicações da falta de documentos, acessos a serviços públicos, internet e celular para conseguir acessar o AE. A pesquisa apontou que o DF tem a maior população de rua em relação a população total do Brasil. Essas mulheres muitas vezes estão fora do sistema de proteção social e se tornaram invisíveis durante a implementação do auxílio. A questão da documentação também é um tópico presente para mulheres transexuais e travestis que não conseguiram acessar documentos de acordo com suas identidades de gênero.

Ainda em relação às mulheres, a pesquisa verificou que a dupla jornada de trabalho, a desigualdade das horas gastas nas tarefas domésticas e de cuidado foram assimétricas e violentas durante o período pandêmico. As mulheres do DF, especialmente as negras e moradoras das periferias, dedicaram mais horas ao trabalho doméstico. Além disso, foram as mais prejudicadas em relação a saída do mercado de trabalho formal.

Também percebemos que o Distrito Federal possui uma taxa de feminicídio absurda e níveis de violência de gênero assustadores. Muitas mulheres estiveram trancadas com seus agressores durante os períodos mais duros de isolamento. A Covid-19 aumentou a mortalidade materna, a insegurança alimentar e o número de solicitações para assistência social – a pandemia deixou muitas crianças órfãs e acentuou as assimetrias de gênero no DF. Verificamos que todos esses pontos são intrinsecamente relacionados às questões raciais e territoriais, sendo as mulheres negras e das RAs mais pobres as mais afetadas. Ou seja, umas principais contribuições desta pesquisa é mostrar que o período pandêmico aprofundou os problemas pré-existentes – e essas questões não foram estruturalmente atacadas pelos governos federal e distrital.

A implementação do Auxílio Emergencial só foi possível graças à consolidada rede de assistência social e de saúde pública. O pagamento do AE em poucas semanas após sua aprovação foi possibilitado pela base de dados dos programas sociais de grande capilaridade, como o BPC e o PBF. Isso reforça a necessidade de defesa dos aparatos estatais e do SUS sem desconsiderar a necessidade de políticas verdadeiramente transversais e considerem as desigualdades sociais.

Percebemos que houve uma redução significativa dos beneficiários em cada uma das etapas do auxílio e que foram feitos cortes nos momentos mais drásticos da pandemia. Embora seja necessário controlar possíveis fraudes, esses cortes deixaram de fora mulheres que necessitavam do auxílio por mais tempo.

Os enquadramentos relacionados aos valores da pesquisa (excepcionalidade, problema público e interseccionalidade) destacam que o posicionamento dos atores públicos foi representativo do debate público ocorrido durante a crise sanitária. Os enquadramentos mobilizados pelos agentes públicos explicitaram uma forte disputa de significados em torno da resposta à crise, o que acabou afetando negativamente as ações estatais. A pesquisa foi limitada em aprofundar discussões de raça, sobre povos indígenas, e sexualidade. Parte disso, se deve a falta de tempo para aprofundar as análises e outra parte a precária base de dados disponíveis. Em relação ao Programa Renda Mínima Temporária, esse trabalho não conseguiu contatar nenhum beneficiário da política, e não houve entrevistas para acrescentar outras percepções. Houve dificuldade em acessar as informações do RMT, não havia nenhuma sistematização dessas informações por parte do GDF, parte do instrumental utilizado foi de pesquisas e tratamentos próprios e parte veio da Lei de Acesso à Transparência. Não foi possível localizar o perfil dos beneficiários em relação à raça, idade e a RA da família. Essas informações acrescentariam mais suportes analíticos na construção da pesquisa.

Apesar do Auxílio Emergencial ter sido mais amplo em termos de alcance de beneficiários e existir uma quantidade significativa de material teórico e quantitativo para construções teóricas e avaliativa, não foi possível verificar algumas informações que a pesquisa pretendia, por exemplo, dados de raça/etnia dos beneficiários, distribuição de recebimento por RA já que esses dados não estão publicizados e nem foram localizados em outras pesquisas acadêmicas ou institucionais. O pedido que fiz via LAI (00105.011866/2023-72), foi prorrogado duas vezes, inclusive sob alegação de “complexidade para elaborar resposta”.

Sobre as entrevistas, a amostra das participantes foi insuficiente e se tornou um fator limitante para exploração de certos aspectos de interesse, a exemplo do auxílio dobrados para famílias monoparentais chefiadas por mulheres e cuidado doméstico. A pesquisa teria se beneficiado de mais tempo para condução e seleção de um número maior de entrevistados, além disso, a quantidade de encontros com os entrevistados selecionados poderia ter aprofundado as perguntas e discussões de interesse.

Essa dissertação se propôs a olhar para a questão das mulheres do DF durante o cenário de caos e ampliação de desigualdades no período da Covid-19. A desigualdade do território e seus marcadores de violência, nas suas mais diversas formas, demonstrou uma necessidade latente de políticas públicas estruturais que pensem os sujeitos de forma ampla e que ataquem as causas mais profundas dos problemas e não sejam limitadas a disputas pontuais para apagar ‘pequenos’ focos de problemas. Os auxílios foram importantes para a sobrevivência de uma parcela importante da população, mas é preciso que seja feito muito mais, é necessário ampliar e melhorar as políticas de proteção social, saúde, educação e reduzir as desigualdades ampliadas por Estados neoliberais e autoritários. O vírus não foi o único responsável pelas mortes e pelas crises econômicas, de violência de gênero, insegurança alimentar e falta de acesso à saúde e educação. O Governo Federal e o governo local precisam ser responsabilizados pela má condução das políticas e desamparo público, enquanto todos nós precisamos repensar o que o neoliberalismo, o racismo e a violência de gênero tem feito com as sociedades. Nesse sentido, a proposta dessa pesquisa foi de contribuir com algumas reflexões sobre a vida das mulheres no período pandêmico.

**Referências:**

Agência Brasil. Agência Brasil explica como vai funcionar o auxílio emergencial.

Agência Brasil, 2021. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-11/agencia-brasil-explica-como-vai-funcionar-o-auxilio-brasi>. Acesso em: 25 setembro 2023.

Akotirene, C. Interseccionalidade. São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 152 p. ISBN 978-85-98349-69-5

Alencar, Joana et al. Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas. In: Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas. 2020. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10100>.

Alves, Camilla, & Boullosa, Rosana. (2020) Avaliação axiológica do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Explorando o Público da acessibilidade. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, 5(2), 311-334.

Alves, P. O Globo. O Globo, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/03/10/deputados-do-df-aprovam-obrigatoriedade-de-vacina-contracovid-19-para-acesso-a-escolas-e-beneficios-sociais.ghtml>>. Acesso em: 25 setembro 2023.

Andits, Peter. Waiting during the time of COVID-19. Soc Anthropol, v. 28, n. 2, p. 220-221, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12871>. PMID: 32836976; PMCID: PMC7283728. (CODEPLAN, 2017)

Arruda, D. D., & Santos, C. O. (2020). As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. Ciências Sociais Unisinos, 56(2), 143-154. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.03>

Baptista, É. A . & C. Político Não, Gestor! Not A Politician, A Businessman! COMPOLÍTICA, Brasília, 15 a 17 Maio 2019. 24.

Blanco, Lis Furlani; Sacramento, Jonatan. Pós-pandemia ou a "endemização do (extra)ordinário"? Uma análise comparativa entre as experiências com a fome, Zika vírus e Covid-19 no Brasil. *Horizontes Antropológicos*, [S.l.], v. 59, p. 1-19, 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/horizontes/5065>. Acesso em: 09 jun. 2023.

Borba, R. (2021). 'Fora, Bolsonaro genocida!': COVID-19 conspiracy theories, neo-nationalism and neoliberal necropolitics in Brazil. A reply to Kalil et al (2021). *Global Discourse*, 11(3), 427-431. Retrieved Oct 27, 2023, from <https://doi.org/10.1332/204378921X16203663668845>

Boullosa, R. de F., Peres, J. L. P., Laranja, L. S., & Silva, L. G. da. (2021). Subtração da Gestão de Políticas Públicas no Contexto Pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19. *Revista Interdisciplinar De Gestão Social*, 10(1). <https://doi.org/10.9771/23172428rigs.v10i1.39296>

Boullosa, Rosana de Freitas, Breyner Ricardo de Oliveira, Edgilson Tavares de Araújo, Alcides Fernando Guss. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, vol.10, n1, e100521, 2021. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110005>

Boullosa, Rosana de Freitas, Oliveira, Breyner Ricardo de, Araújo, Edgilson Tavares de, & Gussi, Alcides Fernando (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100521. <https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>

Braga, Letícia Alves. A experiência de rodas de conversa em escolas públicas do ensino médio como ação pública interseccional: análise do projeto de extensão da Roda das Minas. 2021. 80 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BRASIL, Decreto nº 10.316, de 07 de Abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 07 de Abril de 2018. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm).

Acesso em: 31 de agosto de 2023.

BRASIL, Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dezembro. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acesso em: 31 de agosto de 2023.

Braun, Kathrin. Between representation and narration: Analysing policy frames. In: Fischer, F. (ed.) Handbook of Critical Policy Studies. Edward Elgar Publishing, 2015.

Brito, L. T.. 'Enfrentar o vírus como homem e não como moleque': quando a masculinidade tóxica se torna genocida. Revista Docência e Cibercultura, v. 6, p. 150-162, 2022.

Caixa Econômica Federal. CAIXA e Governo Federal divulgam calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial 2021. CEF, 2021. Acesso em: 10 Outubro 2023.

Calmon, P.; Costa, A. T. M. Redes E Governança Das Políticas Públicas. rp3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 3 nov. 2023.

Câmara Dos Deputados. Congresso promulga emenda constitucional que garante volta do auxílio emergencial. Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/736147-congresso-promulga-emenda-constitucional-que-garante-volta-do-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 20 Outubro 2023.

Campagnoli, Letícia Zamarion. Coletiva “Roda das Minas” como experiência pública: uma avaliação axiológica das rodas de conversa feministas. 2021. 76 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

Caponi, S. (2020). Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. Estudos Avançados, 34(99), 209-223. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.013>

Carneiro, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque (org). Pensamento feminista - conceitos fundamentais, Rio de Janeiro, Bazar do tempo, 2019. p. 325-333.

Carioso, A. Feminismos, pensamento crítico y propuestas alternativas en América Latina - 1ª ed. 1ª. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aire: CLACSO, 2017.

Carvalho, M.. “Travesti”, “mulher transexual”, “homem trans” e “não binário”: interseccionalidades de classe e geração na produção de identidades políticas. Cadernos Pagu, n. 52, p. e185211, 2018.

Castañeda-Renteria, Liliana Ibeth. The times of women and men. Reflections on gender and time during the global health crisis. In: SALES, Catarina; ARAÚJO, Emília; COSTA, Rosalina (orgs.). Tempo e sociedade em suspenso. Lisboa: ISCTE/CIES, 2020.

Chomsky, Noam. Não podemos deixar o Covid-19 nos levar ao autoritarismo. Blog da Boitempo, 26 de março de 2020. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/26/chomsky-nao-podemos-deixar-o-covid-19-nos-levar-ao-autoritarismo/>. Acesso em: 09 jun 2023.

Cidadania, M. D. Ministério do Desenvolvimento Social, Família e combate à fome. VIS DASH, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/view.php?d=176>. Acesso em: 13 setembro 2023.

CODEPLAN A. Boletim Codeplan Covid- 19 nº 6. Codeplan a. Brasília, p. 54. 2020.

CODEPLAN B. Boletim Codeplan Covid-19. Codeplan. Brasília, p. 56. 2020.

CODEPLAN C. Boletim Codeplan Covid-19. Codeplan. Brasília, p. 59. 2020.

CODEPLAN. Atlas do Distrito Federal. Codeplan. Brasília, p. 114. 2017.

CODEPLAN. Nota Técnica: Diferenças no Uso do tempo entre Mulheres e Homens no Distrito Federal: Resultados Preliminares da Pesquisa uso do Tempo e Trabalho Não Remunerados. Codeplan. Brasília, p. 31. 2021.

Collins, P. H. Borge, S. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

Collins, P. H.; Bilge, S. Intersectionality. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2016. v. 1

Copatti, A. L. et al.. Relatos da Pandemia: Ser Mulher e Mãe em Tempos de Covid-19. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 43, p. e253659, 2023.

Cucolo, E. Metade da população poderá ter de receber auxílio, diz estudo. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/metade-da-populacao-podera-ter-de-receber-auxilio-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 25 setembro 2023.

Davis, Angela; KLEIN, Naomi. Construindo movimentos: uma conversa em tempos de pandemia. Tradução Leonardo Marins. São Paulo: Boitempo, 2020

Diniz, Debora; Gebara, Ivone. Esperança Feminista. 1. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022. Editora, 2003.

Entman, R . Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: Journal of Communication, vol. 43, n. 4 (Autumm), 1993.

Entman, R. Projections of Power. Chicago, University of Chicago Press, 2004.

Fábio Felix (Relator). Cpi Do Feminicídio. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, p. 501. Maio, 2021. Disponível em: <https://fabiofelix.com.br/2021/05/cpi/>

Ferreira, J. Agência Brasília. Agência Brasília, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/04/15/cldf-aprova-auxilio-de-r-408-do-gdf-a-familias-de-baixa-renda-durante-pandemia>>. Acesso em: 25 Setembro 2023.

Fischer, Frank, et al. Introduction to critical policy studies. In: Handbook of critical policy studies. Edward Elgar Publishing, 2015.

Fischer, Frank. In pursuit of usable knowledge: critical policy analysis and the argumentative turn. In: Handbook of critical policy studies. Edward Elgar Publishing, 2015.



Fischer, Frank; Gottweis, Herbert. The Argumentative Turn Revisited. In: The Argumentative Turn Revisited: public policy as communicative practice. Duke University Press, Durham & London, 2012.

França, Elizabeth B.; Ishitani, Lenice Harumi; Abreu, Daisy Maria Xavier De; Teixeira, Renato Augusto; Corrêa, Paulo Roberto Lima; Jesus, Eduardo Dos Santos De, Et Al. Measuring misclassification of Covid-19 as garbage codes: Results of investigating 1,365 deaths and implications for vital statistics in Brazil. PLOS Global Public Health, v. 2, n. 5, p. e0000199, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0000199>.

Gasparetto Júnior, Antonio. Pandemia e Estado de exceção: governança radical e suas implicações em um contexto de excepcionalidade / Antonio Gasparetto Júnior. -- Brasília: Enap, 2023. 94 p. : il. -- (Cadernos Enap, 125; Coleção: Cátedras 2021)

Gobbi, M.. “Nóis” é ponte e atravessa qualquer rio: notas sobre mulheres, crianças, coletivos periféricos e o comum (ou, quando a pandemia é apenas mais um elemento). cadernos cedes, v. 42, n. 118, p. 359–372, set. 2022.

Gonçalves, Maria da Graça M. Psicologia, subjetividade e políticas públicas [livro eletrônico] / Maria da Graça M. Gonçalves. -- 1. ed. -- São Paulo : Cortez, 2013. -- (Coleção construindo o compromisso social da psicologia / coordenadora Ana Mercês Bahia Bock); e-PUB.

González Rey, F. L.; Mitjáns Martínez, A. Subjetividade: teoria, epistemologia e método. Campinas-SP: Alínea, 2017.

Gonzalez, Lélia. Por um Feminismo Afro-Latino-Americano. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

Governo do Distrito Federal, 2. Portal Covid. Portal Covid, 2023. Disponível em: <https://www.coronavirus.df.gov.br/>. Acesso em: 13 Outubro 2023.

Governo do Distrito Federal, Decreto nº 40.705, de 08 de Maio de 2021. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 08/05/2020. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7b56b089917948d5881ca58f66697b3a/Decreto\\_40705\\_08\\_05\\_2020.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7b56b089917948d5881ca58f66697b3a/Decreto_40705_08_05_2020.html). Acesso em: 31 de agosto de 2023.

Governo do Distrito Federal, LEI Nº 6.573, DE 08 DE MAIO DE 2020. Institui o Programa Renda Mínima Temporária em enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da doença do coronavírus – Covid-19. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 08/05/2020. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e0000ba665f74eeb836475cdedf13786/Lei\\_6573\\_08\\_05\\_2020.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.573%2C%20DE%2008%20DE%20MAIO%20DE%202020&text=Institui%20o%20Programa%20Renda%20M%C3%ADnima,do%20coronav%C3%ADrus%20E2%80%93%20Covid%2D19](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e0000ba665f74eeb836475cdedf13786/Lei_6573_08_05_2020.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.573%2C%20DE%2008%20DE%20MAIO%20DE%202020&text=Institui%20o%20Programa%20Renda%20M%C3%ADnima,do%20coronav%C3%ADrus%20E2%80%93%20Covid%2D19). Acesso em: 08 de Maio de 2020.

Guajajara, S. B.; Alarcon, D. F.; Pontes, A. L. De M.. Entrevista com Sonia Guajajara: o movimento indígena frente à pandemia da COVID-19. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, n. 11, p. 4125–4130, nov. 2022.)

Gusfield, J. R. *Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State*. 5. ed. [S.l.]: Social Problemas, v. 36, 1989.

Harvey, David. *Política anticapitalista en la época de COVID-19*. Lobo Suelto. 2020

hooks, Bell. *Feminism is for everybody passionate politics*. 2000

hooks, bell. *O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

IBGE. Censo 2022. Censo 2022, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 11 outubro 2023.

INESC. Agenda 10 DF. INESC. Brasília, p. 50. 2021.

INESC. Mapa das Desigualdades 2022. INESC. Brasília, p. 84. 2023.

IPEA. Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família. IPEA, 2023. Disponível em: <[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191%3Aipea-e-mds-apresentam-dados-ineditos-sobre-o-bolsa-familia&catid=4%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=20191%3Aipea-e-mds-apresentam-dados-ineditos-sobre-o-bolsa-familia&catid=4%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1)>. Acesso em: 16 Outubro 2023.

IPEDF - DIEESE. Mercado de trabalho no Distrito Federal - Resultados de Setembro de 2022 a Setembro de 2023. IPEDF. Brasília, p. 16. 2023.

Kalil, I., Silveira, S. C., Pinheiro, W., Kalil, Á., Pereira, J. V., Azarias, W., & Amparo, A. B. (2021). Politics of fear in Brazil: Far-right conspiracy theories on COVID-19. *Global Discourse*, 11(3), 409-425. Retrieved Oct 27, 2023, from <https://doi.org/10.1332/204378921X16193452552605>

Krenak, Ailton. O amanhã não está à venda. São Paulo: Companhia das Letras, 2020A.

Lacan, J. (1953). “Função e Campo da Fala e da linguagem em Psicanálise”. In: *Escritos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

Lakatos, Eva Maria; Marconi, Marina De Andrade. Metodologia do Trabalho Científico científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Lewis, Sophie. A crise do coronavírus mostra que chegou a hora de abolir a família.

Blog da Boitempo, 30 mar. 2020. Disponível em:

<https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/30/a-crise-do-coronavirus-mostra-que-chegou-a-hora-de-abolir-a-familia/>. Acesso em: 09 jun 2023

Lira, D. C. T. Enquadramento de políticas públicas, questões de gênero e a formulação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, 2022.

Lotta, G. (org.). Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Marques, A. L. M. Et Al.. O impacto da Covid-19 em grupos marginalizados: contribuições da interseccionalidade como perspectiva teórico-política. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v. 25, p. e200712, 2021

Martins, Barby de Bittencourt. MUNDO DO TRABALHO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: o papel do feminismo estatal nessa relação. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 22, núm. 2, 2018, Julho-Dezembro, pp. 1121-1138. Universidade Federal do Maranhão Brasil.

Mendoza, Brenny. ;La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano;. In: MIÑOSO, Yuderkys Espinosa (Coord.). Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano. Buenos Aires: En la Frontera, 2010.p. 19-36.

Mesquita, Irlanda Brandão; Rodrigues, Rachel de Mesquita. A condição de vulnerabilidade social da mulher no Brasil frente à pandemia do COVID-19. In: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Brasília(DF): Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2021. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/362765-A-CONDICAO-DE-VULNERABILIDADE-SOCIAL-DA-MULHER-NO-BRASIL-FRENTE-A-PANDEMIA-DO-COVID-19>>. Acesso em: 09 jun. 2023.

Miguel, Luis Felipe; Biroli, Flávia. Apresentação: O feminismo e a refundação da teoria política. In: MIGUEL, LUIS Felipe; BIROLI, Flávia (Orgs.) Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013 [1989].

Ministério Da Cidadania. Extensão do Auxílio Emergencial de 2020 será paga a mais 34,6 mil cidadãos após reprocessamento de casos. MDH, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/extensao-do-auxilio-emergencial-de-2020-sera-paga-a-mais-34-6-mil-cidadaos-apos-reprocessamento-de-casos#:~:text=No%20ano%20passado%2C%20o%20Aux%C3%AD>>. Acesso em: 10 Setembro 2023.

Ministério Da Saúde - Vacinômetro. Vacinômetro. Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <[https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI\\_DEMAS\\_Vacina\\_C19/SEIDIGI\\_DEMAS\\_Vacina\\_C19.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19.html)>. Acesso em: 28 Agosto 2023.

Miñoso Espinosa, Yuderkys,Francisco. No existe sexo sin racialización. Madrid: 2017, pp. 7-11

Moraes, Rodrigo Fracalossi de. O Uso de evidências científicas no enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil : uma comparação das políticas dos governos estaduais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2022 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11395>

Nações Unidas No Brasil. Brasil, México e Argentina concentram metade das mortes por COVID-19 em gestantes nas Américas. Nações Unidas no Brasil, [S.l.], 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/143659-brasil-m%C3%A9xico-e-argentina-concentram-metade-das-mortes-por-covid-19-em-gestantes-nas>. Acesso em: 9 jun. 2023.

Negreiros, Catarina Melo. Análise do Twitter do governador do DF durante a pandemia de Covid-19. 2022. 81 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

Pateman, Carole. O contrato sexual. São Paulo: Paz e Terra, 1993 [1988].

Rede PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. São Paulo, 2022. Disponível em: <Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Acesso em: 01/10/2023

RIBEIRO, Djamila. Quem tem medo do Feminismo Negro? Companhia das Letras. Rio de e Sociedade ANDES -SN, ano XXXI, jan. 2021.

Rodríguez, R. P.. El poder del testimonio, experiencias de mujeres. Revista Estudos Feministas, v. 21, n. 3, p. 1149–1169, set. 2013.

Rodríguez, R. P.. El poder del testimonio, experiencias de mujeres. Revista Estudos Feministas, v. 21, n. 3, p. 1149–1169, set. 2013.

Rosário, L. (2020). A Necropolítica Genocida de Bolsonaro em tempos de Pandemia e o Projeto Ultra-Neoliberal. Revista Interdisciplinar Em Cultura E Sociedade, 28–49. <https://doi.org/10.18764/2447-6498.v6n2p28-49>

Santos, M. P. A. D. et al.. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. Estudos Avançados, v. 34, n. 99, p. 225–244, maio 2020.

Saviani, D.; Galvão, A. C. Educação na Pandemia: a falácia do 'ensino' remoto. In: Universidade

Schall, b. et al.. Gênero e Insegurança alimentar na pandemia de COVID-19 no Brasil: a fome na voz das mulheres. Ciência & Saúde Coletiva, v. 27, n. 11, p. 4145–4154, nov. 2022.

Schön, D. A.; Rein, M. Frame reflection. New York, NY: Basic Books, 1994.

Scott, Joan. El género y el Vaticano. In: ¡HABEMUS GÉNERO! La Iglesia Católica y Ideología de Género (ed. David Paternotte Sarah Bracke), 2018. Disponível em: <https://sxpolitics.org/GPAL/>.

Scott, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: Educação & Realidade, v. 20, n. 2, jul./dez. 1995 [1988].

Secretaria De Segurança Pública. Monitoramento de Femicídios no Distrito Federal. Monitoramento de Femicídios no Distrito Federal, BRASÍLIA, 2023. Disponível em: <<https://femicidio.ssp.df.gov.br/extensions/femicidio/femicidio.html#1>>. Acesso em: 10 Agosto 2023.

Silva, L. N., Boullosa, R. F., Bessa, L. F. M., & Mendes, P. P. (2020). PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES NO CENÁRIO PÓS PANDEMICO: AS CONTRIBUIÇÕES DA MIRADA AO REVÉS E DA TEORIA DO DECRESCIMENTO. Revista Interfaces: Saúde, Humanas E Tecnologia, 8(3), 667–674. <https://doi.org/10.16891/862>

Sordi, d. D.. Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 30, p. e2023032, 2023.

Souza de Araujo, V., & Barros de Oliveira, R. (2021). “CUIDA DE QUEM TE CUIDA” A LUTA DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL. Revista Trabalho Necessário, 19(38), 126-151. <https://doi.org/10.22409/tn.v19i38.48187>

Souza, s. F. De .; mocarzel, m.. Avaliação de políticas educacionais para o Ensino remoto emergencial e o pós-pandemia: um estudo a partir dos marcos legais da rede estadual de Roraima. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 31, n. 121, p. e0234072, 2023.

Tavares, Mariana Miranda. Enredadas contra a fome: as redes dos movimentos sociais na aprovação do auxílio emergencial em dobro para mulheres chefes de famílias monoparentais. 2022. 68 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

Universidade De Brasília. Brasil, 2021. Disponível em: <<http://ela.unb.br/pos-graduacao/apresentacao-pg>>. Acesso em: 13 JULHO 2023.

Urquiza, Aha; Penteado Júnior, AT, AT; Galícia, CR. Relações entre o Estado brasileiro e o encarceramento dos povos indígenas: um olhar sobre a situação do Mato Grosso do Sul no contexto da pandemia da COVID-19. *Vibrante: Antropologia Virtual Brasileira*, v. 19, p. e19802, 2022.

Van Hulst, M.; Yanow, D. From policy “frames” to “framing” theorizing a more dynamic, political approach. *The American review of public administration*, v. 46, n. 1, p. 92-112, 2016.

World Health Organization. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

Zimmermann, Ivan et al. Projeção de internações em terapia intensiva pela COVID-19 no Distrito Federal, Brasil: uma análise do impacto das medidas de distanciamento social. *Epidemiol. Serv. Saúde*, v. 29, n. 5, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/vBdWmKXtHxgCq4DdJHhjrnrq/?format=html#>. Acesso em: 09 jun 2023.

## Notícias

Agostine, Cristiane. Bolsonaro confirma fim de auxílio emergencial e minimiza pandemia: “Toca a vida”. **Valor Econômico**. 30/12/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/30/bolsonaro-confirma-fim-de-auxilio-emergencial-e-minimiza-pandemia-toca-a-vida.ghtml> (acesso em novembro/2023).

Almeida, Victor. ‘É impossível’, diz Bolsonaro sobre prorrogar auxílio com R\$ 600. **Poder 360**. 27/08/2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/e-impossivel-diz-bolsonaro-sobre-prorrogar-auxilio-com-r-600/> (acesso em novembro/2023).

Alves, Pedro. 'Tiraram meus poderes', diz Ibaneis sobre decisão judicial que proibiu retomada de atividades não essenciais no DF. **G1**. 22/06/2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/06/22/tiraram-meus-poderes-diz-ibaneis-sobre-decisao-judicial-que-proibiu-retomada-de-atividades-nao-essenciais-no-df.ghtml> (acesso em novembro/2023).

Benites, Afonso. Ibaneis Rocha: “Ministro Mandetta já foi tarde”. **El País**. 21/04/2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-21/ibaneis-rocha-ministro-mandetta-ja-foi-tarde.html> (acesso em novembro/2023).

Calil, G. G.. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serviço Social & Sociedade*, n. 140, p. 30–47, jan. 2021.

Campos, Ana Maria; de Paula, Alexandre. Ibaneis: "Meu mandato foi interrompido por causa dessa pandemia". **Correio Braziliense**. 18/6/2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/cidades-df/2021/06/4932031-ibaneis-meu-mandato-foi-interrompido-por-causa-dessa-pandemia.html> (acesso em novembro/2023).

Carvalho, Daniel. Prioridade parece ser criar confrontos, dizem governadores em resposta a críticas de Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**. 01/03/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/prioridade-parece-ser-criar-confrontos-dizem-governadores-em-resposta-a-criticas-de-bolsonaro.shtml> (acesso em novembro/2023).

Ferraz, Adriana. Bolsonaro diz que é preciso 'enfrentar vírus como homem e não como moleque'. **Uol**. 29/03/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/29/bolsonaro-diz-que-e-preciso-enfrentar-virus-como-homem-e-nao-como-moleque.htm> (acesso em novembro/2023).

Ferraz, Ian. GDF reforça combate à violência doméstica durante isolamento. **Agência Brasília**. 3/4/20. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/04/03/gdf-reforca-combate-a-violencia-domestica-durante-isolamento/> (acesso em novembro/2023).

Galvão, Walder. Ibaneis rebate críticas de Bolsonaro sobre toque de recolher no DF: 'Desta vez eu discordo dele'. **G1**. 12/03/2021. Disponível em:



<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/03/12/ibaneis-rebate-criticas-de-bolsonaro-sobre-toque-de-recolher-no-df-desta-vez-eu-discordo-dele.ghtml> (acesso em novembro/2023).

Galvão, Walder. Pandemia de Covid-19: 'Hospitais estão próximos do colapso', diz governo do DF. **G1**. 11/03/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/03/11/pandemia-de-covid-19-hospitais-estao-proximos-do-colapso-diz-governo-do-df.ghtml> (acesso em novembro/2023).

G1. Bolsonaro elogia retomada do comércio no DF por Ibaneis: 'Ficamos muito felizes'. **G1**. 27/04/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/04/27/bolsonaro-elogia-retomada-do-comercio-no-df-por-ibaneis-ficamos-muito-felizes.ghtml> (acesso em novembro/2023).

G1. Bolsonaro pede na TV 'volta à normalidade' e fim do 'confinamento em massa' e diz que meios de comunicação espalharam 'pavor'. **G1**. 24/03/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/bolsonaro-pede-na-tv-volta-a-normalidade-e-fim-do-confinamento-em-massa.ghtml> (acesso em novembro/2023).

G1. Distritais aprovam retomada de auxílio de R\$ 408 para famílias de baixa renda do DF durante pandemia. **G1**. 24/02/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/02/24/distritais-aprovam-retomada-de-auxilio-de-r-408-para-familias-de-baixa-renda-do-df-durante-pandemia.ghtml> (acesso em novembro/2023).

G1. 'Não é hora de politizar ou polemizar', diz Ibaneis sobre declarações de Bolsonaro quanto à Covid-19. **G1**. 25/03/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/03/25/nao-e-hora-de-politizar-ou-polemizar-diz-ibaneis-sobre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-covid-19.ghtml> (acesso em novembro/2023).

G1. 'Vamos tratar como uma gripe', diz Ibaneis sobre Covid-19 no DF. **G1**. 30/06/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/06/30/vamos-tratar-como-uma-gripe-diz-ibaneis-sobre-casos-de-covid-19-no-df.ghtml> (acesso em novembro/2023).

Maia, Gustavo. Auxílio Emergencial: 'Pergunta pro vírus', responde Bolsonaro sobre possível prorrogação do benefício. **O Globo**. 25/11/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-pergunta-pro-virus-responde-bolsonaro-sobre-possivel-prorrogacao-do-beneficio-1-24763537> (acesso em novembro/2023)

Mattos, Marcela. Ibaneis Rocha, do DF: 'Estou preferindo ouvir as autoridades sanitárias'. **Veja**. 25/03/2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ibaneis-rocha-do-df-estou-preferindo-ouvir-as-autoridades-sanitarias> (acesso em novembro/2023).

Mazieiro, Guilherme. Bolsonaro aumenta valor após fala de Maia e propõe R\$ 600 a trabalhadores. **Uol**. 26/03/2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/bolsonaro-aumenta-valor-apos-fala-de-maia-e-propoe-r-600-a-trabalhadores.htm> (acesso em novembro/2023).

Mendes Á.; Carnut, L.; Melo, M.. Continuum de desmontes da saúde pública na crise do covid-19: o neofascismo de Bolsonaro. *Saúde e Sociedade*, v. 32, n. 1, p. e210307pt, 2023.

Reis, A. F. DOS .. Da bio à necropolítica: a política de saúde, narrativas e ações do neoliberalismo do governo Bolsonaro e seus impactos junto aos idosos na pandemia de Covid-19. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 2, p. 392–403, maio 2022.

Rothenburg, Denise; Schwingel, Samara. "Para crises pesadas, medidas têm de ser fortes", afirma Ibaneis Rocha. **Correio Braziliense**. 5/3/2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/03/4910275-para-criises-pesadas-medidas-tem-de-ser-fortes-afirma-ibaneis-rocha.html> (acesso em novembro/2023).

Souza, Murilo. Sancionada lei de combate à violência doméstica durante pandemia. **Agência Câmara de Notícias**. 08/07/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/674399-sancionada-lei-de-combate-a-violencia-domestica-durante-pandemia> (acesso em novembro/2023).

Venaglia, Guilherme. Bolsonaro quer prorrogar auxílio com valor menor, mas diz que ‘R\$ 200 é pouco’. **CNN**. 19/08/2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/bolsonaro-quer-prorrogar-auxilio-com-valor-menor-mas-diz-que-r-200-e-pouco/> (acesso em novembro/2023).

## **ANEXO I**

### **Roteiro para entrevista com as pesquisadoras**

#### **Introdução à temática e contexto:**

- a) Poderia falar sobre seu conhecimento e/ou experiência na área de políticas públicas e discussões de desigualdade de gênero no contexto da pandemia?
- b) Como você percebeu o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para as mulheres durante a pandemia de Covid-19?
- c) Como você percebeu o desenvolvimento das políticas públicas implementadas em Brasília durante a pandemia de Covid-19?
- d) O que você considera como os principais desafios enfrentados na formulação e implementação dessas políticas?
- c) Considera que as Políticas implementadas (em nível estadual ou federal) levaram em consideração as desigualdades de classe, raça e gênero?

#### **Impacto das políticas públicas:**

- a) O que você considera como as principais implicações sociais, econômicas e de saúde das políticas públicas para mulheres durante a pandemia?
- b) As políticas adotadas foram eficazes na mitigação das desigualdades de gênero agravadas pela pandemia? Por quê?

#### **Recomendações e perspectivas futuras:**

- a) Com base em sua experiência, quais recomendações você faria para aprimorar as políticas públicas voltadas para beneficiárias na pandemia de Covid-19?

## ANEXO II

### Roteiro para entrevista com as beneficiárias

#### Introdução à temática e contexto:

1. Qual sua idade:
2. Qual é o seu gênero (feminino/masculino/outro)
3. Qual sua raça? (Parda, Preta, Branca, Indígena, Amarela)
4. Qual sua renda familiar? (Em salários mínimos)
5. Qual é a composição da sua família? (casada, monoparental)
6. É Mãe, pai ou cuidador(a),
7. Em caso afirmativo, tem quantos filhos/crianças que é o principal cuidador(a)?
8. Em qual região Administrativa do DF você viveu durante a pandemia ou a maior parte dela?
9. Teve trabalho fixo durante a pandemia? Em caso afirmativo, por qual período?
10. Você foi contaminado com vírus da covid-19?
11. Você foi contaminado mais de uma vez?
12. Em caso afirmativo, você precisou de internação/ serviços médicos?

#### Auxílio Emergencial no DF

1. Você conhece o Programa Renda Mínima Temporária do DF? (Ao contrário do Auxílio Emergencial, ele foi implementado durante três meses no DF, apenas para pessoas que não se enquadraram no Auxílio Emergencial no valor de R\$ 408 reais.)
2. Em caso afirmativo, sobre conhecer a Renda Mínima Temporária, como ficou sabendo da sua existência?
3. Como Ficou sabendo do auxílio emergencial e RMT? (Internet, Jornais, Revistas, Televisão, Amigos/familiares, Diretamente por comunicação/informativo do Governo Federal)
4. Você recebeu o AE?
5. Quantas parcelas recebeu? (Se possível informar o ano ou meses)
6. Você recebeu as duas cotas do Auxílio emergencial para chefe de família monoparental?(mães ou pais solteiros tiveram direito a duas cotas do auxílio)
7. Além do auxílio emergencial, houve outras fontes de renda na sua família? Se sim, como essas fontes de renda foram afetadas pela pandemia?
8. Considera que o valor pago foi suficiente para suas necessidades familiares? (alimentação, moradia, saúde)
9. Você consegue informar qual foi a principal destinação do valor do auxílio emergencial? (alimentação, transporte, saúde, etc)
10. Você enfrentou dificuldades para receber o auxílio emergencial, como atrasos nos pagamentos ou problemas no cadastramento?

11. Como recebeu e se cadastrou no AE? Precisou se deslocar presencialmente para saque ou entrega de documentação? Em caso, positivo como foi o seu deslocamento? (utilizou veículo próprio, carona, foi andando, transporte público)
12. Você e sua família perderam renda durante da pandemia? Precisaram trabalhar informalmente durante esse período?
13. Como você lidou com o fim do Auxílio?

### **Pandemia, Trabalho Doméstico e Maternidade**

1. Quem foi o principal encarregado das tarefas doméstica na sua casa durante o período da pandemia?
2. Quantas horas por semana você gastou em tarefas domésticas durante a pandemia?
3. Se sentiu, sobrecarregado pelo trabalho doméstico durante o período?
4. Para mães, pais e cuidadores: Quais foram suas principais preocupações durante o período da pandemia em relação as crianças?
5. Esteve grávida durante a pandemia?
6. Em caso afirmativo de gravidez durante esse período, cite suas principais preocupações e percepções.
7. Para pais e cuidadores: Seus filhos tiveram aulas no modo remoto e a distância durante a pandemia?
8. Para pais e cuidadores: Acredita que houve prejuízos para a educação durante esse período?
9. Soube de aumento de casos de violência doméstica durante a pandemia?
10. Gostaria de acrescentar algo sobre a pandemia de covid-19 ou qualquer uma das perguntas feitas?

## **ANEXO III**

### **Contextualização Inicial:**

- a) Qual é o seu papel no Ministério da Cidadania em relação aos programas de assistência social e, mais especificamente, ao Auxílio Emergencial?
- b) Como você descreveria o papel e a importância desses programas no contexto da pandemia de Covid-19?
- c) Você conhece o Programa Renda Mínima Temporária do GDF?
- d) Como foi a relação do ministério em relação às judicializações recebidas?
- e) Como se deram as manutenções e atualizações dos bancos de dados da Secretaria?
- f) De que forma se deu o trabalho da Secretária no Contexto pandêmico, o trabalho foi desenvolvido remotamente?
- g) Como você enxerga a cota dobrada para famílias monoparentais chefiadas por mulheres?
- h) Qual sua avaliação da atuação do Governo Federal na Pandemia?

**Anexo IV****Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Eu concordo em participar voluntariamente do presente estudo como entrevistado. Esta é uma pesquisa avaliativa do âmbito da Disciplina Defesa de Trabalho Final ministrada no Curso de Mestrado em Ciências Sociais do Programa de Estudos Latino Americanos (ELA/UnB). A pesquisa tem como título: Avaliação Axiológica dos Programas de Renda básica Emergencial: Um Estudo sobre o Auxílio Brasil e a Renda Mínima Temporária para Mulheres do Distrito Federal no Contexto da Pandemia de COVID-19.

O objetivo da pesquisa é a elaboração de uma reconstrução crítico- avaliativa da implementação das Políticas Emergenciais - Auxílio Brasil e Renda Mínima Temporária - para as mulheres do Distrito Federal no contexto da pandemia de covid-19 utilizando dimensões argumentativas de natureza axiológica.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo.

Estou ciente de que posso solicitar uma cópia desse termo por e-mail ou fisicamente a qualquer tempo, basta que solicite por email a pesquisadora Jéssica Giuliana Guedes Rocha, no e-mail [jessicagiuliana@gmail.com](mailto:jessicagiuliana@gmail.com)

- Aceito participar
- Não aceito participar