
A Recepção das Políticas Públicas Durante a Pandemia de Covid-19

✦ **María Mercedes Di Virgilio**

Investigadora y Docente- Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. CONICET
E-mail: mercedes.divirgilio@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5801-0784>

✦ **Pablo Santiago Serrati**

Becario doctoral CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA
E-mail: pserrati@sociales.uba.ar
<https://orcid.org/0000-0001-5300-2243>

Recebido em:
21 de julho de 2024.

Aceito em:
27 de fevereiro de 2025.

RESUMO

O artigo analisa a recepção das políticas públicas implementadas na Argentina durante a pandemia de COVID-19, com foco nas diferenças entre contextos urbanos formais e informais. A partir da *Pesquisa sobre Estrutura Social e Políticas Públicas durante a Pandemia* (ESAyPP), examina-se como as famílias receberam e se apropriaram das medidas de proteção social, renda, habitação e saúde. Os resultados indicam que as políticas emergenciais – como o IFE, o Potenciar Trabajo e os programas de assistência alimentar – alcançaram de forma mais intensa os setores informais, mas permaneceram segmentadas em relação ao trabalho formal e à proteção universal. O estudo evidencia o papel das redes comunitárias na mediação entre Estado e população e destaca que a efetividade das políticas depende tanto de sua capacidade institucional quanto das dinâmicas territoriais e sociais. Conclui-se que a pandemia expôs as limitações de um modelo de proteção fragmentado e a necessidade de políticas universais e territorialmente sensíveis.

Palavras-chave: políticas públicas; pandemia; proteção social; informalidade urbana; desigualdade; Argentina.

The Reception of Public Policies during the COVID-19 Pandemic

ABSTRACT

This article analyzes the reception of public policies implemented in Argentina during the COVID-19 pandemic, focusing on differences between formal and informal urban contexts. Using data from the *Survey on Social Structure and Public Policies during the Pandemic* (ESAyPP), it examines how households perceived and appropriated social protection, income support, housing, and health policies. Findings reveal that emergency programs—such as the *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE), *Potenciar Trabajo*, and food assistance—had a stronger impact in informal settlements but remained segmented regarding formal employment and universal coverage. The study highlights the role of community networks as mediators between the state and society, showing that policy effectiveness depends on both institutional capacity and territorial dynamics. The pandemic exposed the limits of a fragmented welfare model and underscored the need for universal, territorially sensitive social policies.

Keywords: public policy; pandemic; social protection; urban informality; inequality; Argentina.

ISSN: 2176-9257 (online)

La recepción de las políticas públicas durante la pandemia de COVID-19

RESUMEN

El artículo analiza la recepción de las políticas públicas implementadas en la Argentina durante la pandemia de COVID-19, centrándose en las diferencias entre contextos urbanos formales e informales. A partir de la *Encuesta sobre Estructura Social y Políticas Públicas durante la Pandemia* (ESAyPP), se examina cómo los hogares recibieron y reinterpretaron las medidas de protección social, ingresos, vivienda y salud. Los resultados muestran que las políticas de emergencia —como el IFE, Potenciar Trabajo y la asistencia alimentaria— tuvieron mayor impacto en los sectores informales, pero mantuvieron una cobertura segmentada respecto al trabajo formal y la protección universal. El estudio subraya el rol de las redes comunitarias como mediadoras entre Estado y sociedad y concluye que la efectividad de las políticas depende tanto del diseño institucional como de las capacidades territoriales y sociales. La pandemia reveló los límites de un modelo de protección social fragmentado y la urgencia de políticas integrales y universales.

Palabras clave: políticas públicas; pandemia; protección social; informalidad urbana; desigualdad; Argentina.

INTRODUÇÃO

A literatura que analisa políticas públicas tem se concentrado amplamente — sob a perspectiva das relações intergovernamentais (RIG) e das redes de políticas — em compreender como os diferentes níveis de governo e os atores envolvidos no processo de implementação de políticas se relacionam, coordenam, articulam (ou competem) entre si. No entanto, dentro da estrutura da análise de políticas, a questão de como os cidadãos e a população em geral interagem com o Estado é abordada com muito menos frequência. Ou seja, como os cidadãos percebem, questionam ou reinterpretam as iniciativas que emanam da esfera pública e como essas iniciativas pretendem afetá-los.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto profundo no cotidiano das famílias. Em resposta, diversos níveis de governo empreenderam uma série de ações com o objetivo de enfrentar a crise sanitária e minimizar seu impacto na vida diária das famílias — principalmente em termos econômicos. As políticas públicas desenvolvidas como consequência da pandemia tiveram um duplo propósito: por um lado, prevenir infecções em massa por meio de lockdowns mais ou menos rigorosos e isolamento social; e, por outro, mitigar os efeitos negativos dessas medidas sobre a economia familiar, desenvolvendo um conjunto de políticas que garantissem a subsistência dessas famílias. Assim, um aspecto central da análise das políticas públicas no contexto da pandemia de COVID-19 é examinar como essas políticas foram recebidas pelas famílias e como impactaram seu cotidiano.

Embora a pandemia tenha afetado todos os grupos sociais, em uma sociedade altamente estratificada é crucial identificar como o contexto pandêmico impactou diferentes populações. Em particular, um aspecto fundamental dessa diferença relaciona-se às disparidades territoriais, especialmente a diferença entre assentamentos informais e o restante da cidade. Propomos investigar os processos de recepção, levando em consideração uma característica das aglomerações urbanas que medeia entre as ações públicas e as condições em que as famílias vivem seu cotidiano: a escala urbana. A escala das cidades influencia diversos aspectos funcionais. Está também associada à diversificação de suas atividades econômicas e à acumulação de vantagens inerentes às economias de aglomeração. Por fim, implica mudanças nos estilos de vida. Além disso, no contexto específico da pandemia, a integração das famílias na produção e no consumo explica grande parte das

diferentes condições em que as famílias vivenciaram a pandemia. Nesse contexto, embora o artigo não se aprofunde nas diferenças entre classes sociais, analisa algumas das dimensões associadas à escala de acordo com a posição das famílias na estrutura social.

Dessa perspectiva, o objetivo deste artigo é caracterizar como as famílias receberam as políticas públicas implementadas pelos diferentes níveis de governo na Argentina em resposta à pandemia de COVID-19. Nesse contexto, questionamos: Qual foi o alcance e a forma de recepção das políticas implementadas para mitigar os impactos da pandemia no âmbito das famílias urbanas na Argentina? Qual foi o efeito da diferença entre ambientes urbanos formais e informais?

A hipótese que norteia nosso trabalho é a existência de uma recepção diferenciada de políticas públicas em função da formalidade o/informalidade dos ambientes urbanos. Com base em dados da Pesquisa sobre a *Estrutura Social da Argentina e Políticas Públicas durante a Pandemia de Covid-19* (ESAYPP), descrevemos a recepção e a apropriação de políticas públicas implementadas para mitigar os impactos da pandemia em nível domiciliar por populações urbanas na Argentina. Utilizando uma metodologia descritiva, analisamos a recepção e a apropriação dessas políticas, levando em consideração as características do ambiente urbano e distinguindo entre ambientes urbanos formais e informais.

O restante deste artigo está estruturado da seguinte forma. Primeiro, apresentamos uma breve visão geral da literatura sobre a capacidade das políticas públicas de moldar o cotidiano das famílias, bem como as maneiras pelas quais as famílias recebem, se apropriam e/ou confrontam essas políticas. Em seguida, descrevemos os dados e a metodologia utilizados para a análise. Por fim, apresentamos os resultados. um análisis de la recepción de las políticas públicas resultados baseados em los entornos urbanos. Finalmente, uma seção é apresentada com as principais conclusões que surgiram da análise.

O LABIRINTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA GOVERNANÇA DOMÉSTICA

As políticas públicas têm um efeito inegável no cotidiano das famílias. Como nos lembra Gauthier (2001), as políticas públicas regulamentam as condições de trabalho, definem a elegibilidade para benefícios sociais, fornecem serviços de educação e saúde e definem direitos e responsabilidades. Elas também definem as regras e sanções associadas ao recebimento de benefícios. Dessa forma, as políticas públicas moldam o cotidiano das famílias, contribuindo para a organização das *estruturas de oportunidades*.¹ O acesso a essas *estruturas de oportunidades* constitui um fator de heterogeneização entre os grupos sociais, na medida em que possibilita ou limita as possibilidades efetivas das famílias de responder às demandas da vida cotidiana. Assim, as *estruturas de oportunidades* que as intervenções

¹As *estruturas de oportunidade* são definidas aqui como “as probabilidades de acesso a bens, serviços ou à realização de atividades. Essas oportunidades afetam o bem-estar familiar, seja possibilitando ou facilitando o uso de recursos existentes pelos membros da família, seja fornecendo-lhes novos recursos. O termo *estrutura* refere-se ao fato de que os caminhos para o bem-estar estão intimamente ligados, de modo que o acesso a certos bens, serviços ou atividades fornece recursos que, por sua vez, facilitam o acesso a outras oportunidades” (KATZMAN, 1999, p. 9).

públicas possibilitam (ou não) estão associadas a *processos microssociológicos* que contribuem para a (re)produção de desigualdades.²

Contudo, as relações entre as políticas públicas e a forma como as famílias as recebem e se apropriam delas estão longe de ser mecânicas. Na verdade, são fortemente mediadas por condições contextuais e pelo modelo de governança definido pela própria política. De uma perspectiva de análise de políticas, identificam-se dois modelos clássicos. Estudos pioneiros sobre a implementação de políticas públicas explicavam o processo de implementação de iniciativas públicas como processos *de cima para baixo*. De acordo com o modelo clássico, os políticos tomam decisões políticas e atribuem tarefas às agências governamentais (WILSON, 1887). Em consonância com essas diretrizes gerais, as burocracias criam procedimentos que atendem às intenções emanadas da liderança política. Por sua vez, segundo essa visão, os cidadãos aderem passivamente ou recebem as diretrizes e/ou os benefícios das iniciativas públicas. No entanto, essa visão do processo de implementação de políticas tem sido fortemente contestada. Estudos mais recentes (WILLIAMS, 2000; SABATIER, 1986; PRESSMAN & WILDAVSKY, 1984; SABATIER & MAZMANIAN) Os estudos de 1978 destacam que o processo está longe de ser linear. Além das características inerentes ao próprio processo, existem também aquelas específicas dos sistemas federais (como é o caso da Argentina). Assim, as estruturas, instituições e atores que mediam o processo de implementação — incluindo a cidadania — têm a capacidade de reformulá-lo e reescrever (discursivamente e na prática efetiva de seus agentes) os objetivos e/ou significados das intervenções. Essa segunda abordagem é conhecida como abordagem *de baixo para cima*.³

Embora os sistemas de governança de cima para baixo predominem em contextos de crise, ⁴as medidas emanadas dos governos centrais, mesmo quando formuladas com uma abordagem *de cima para baixo*, exigem uma abordagem *de baixo para cima* em sua implementação. Assim, contextos de crise, como o imposto pela pandemia de COVID-19, tensionam severamente as relações entre os diferentes níveis de governo e entre esses níveis e os cidadãos. Por um lado, colocam os governos centrais no centro das atenções, exigindo que empreendam iniciativas urgentes e de alto impacto. Da mesma forma, os governos provinciais e municipais devem apoiar a implementação de suas próprias iniciativas, coordenando-se com aquelas emanadas do nível central, conforme exigido pelo

²Referimo-nos aqui especificamente às intervenções sociais estatais que se caracterizam pelo seu foco direto nas condições de vida — e na reprodução da vida — de diferentes setores e grupos sociais, e que operam particularmente durante a distribuição secundária de rendimentos. Assim, as políticas de bem-estar social representam “momentos de pico de atividade na regulação e na formação de padrões diferenciais de reprodução social” (DANANI, 1997:138), obrigando-nos a considerar as mediações entre estrutura e sujeito, modelos de sociedade e vida quotidiana, e entre estruturas socioeconômicas e familiares.

³A lógica *de cima para baixo* implica um processo centralizado que tende a negligenciar “iniciativas estratégicas que vêm de [...] outros subsistemas de políticas”, enquanto a implementação *de baixo para cima* é um processo descentralizado no qual “a política é determinada pela negociação entre os membros da organização e seus [destinatários]” (LESTER & STEWART 1996, 103-5). No entanto, como apontam Peters e Pierre (2002), as relações entre os níveis de governo não são organizadas exclusivamente por lógicas *de cima para baixo* ou *de baixo para cima*, mas são práticas fluidas e negociadas que devem necessariamente levar em conta o contexto específico em que se desenvolvem. s

⁴Um exemplo disso é o sistema que foi posto em funcionamento no Quebec (Canadá) em 2009, para lidar com a epidemia de gripe no âmbito do Plano de Controle da Pandemia de Gripe do Quebec (GAUTHIER, THIBAUT & BOWEN, 2012).

contexto da pandemia, ⁵prestando especial atenção às interfaces entre a esfera dos serviços e/ou provedores e as práticas dos cidadãos. Como argumenta Thompson (2000), a abordagem *de cima para baixo* tem limitações quando as iniciativas visam modificar práticas e impactar atores no nível microssocial. Neste contexto, parece necessário reconhecer um certo grau de poder aos cidadãos e às famílias, na medida em que os destinatários das políticas podem - dentro da estrutura de oportunidades que as próprias políticas defendem - exercer a sua capacidade de ação, reinterpretando, aderindo e/ou confrontando os objetivos que as iniciativas definem (LONG & AIMEE , 2004).

Dessa forma, as famílias se envolvem em uma apropriação material e simbólica que transforma o significado da política. Longe de ser um ato privado e sem importância, é justamente esse processo que determinará o destino das políticas. No que diz respeito às formas de apropriação das políticas públicas, um aspecto central é que elas diferem de acordo com as características da população beneficiária. Nesse sentido, os contextos territoriais e sociais frequentemente funcionam como elementos-chave na recepção das políticas públicas, impondo um limite prático ao desenvolvimento de políticas universais. No contexto da pandemia de COVID-19, a escala das intervenções levou a efeitos indiretos, que muitas vezes interagiram com os efeitos diretos da própria política. Nesse sentido, enquanto as políticas de restrição de circulação serviram como forma de prevenir o contágio, elas abriram uma série de problemas relacionados à manutenção das condições materiais das famílias, o que exigiu novas políticas voltadas para o enfrentamento do novo normal.

DADOS E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Retomando essas considerações, no restante deste artigo analisaremos os efeitos diretos e indiretos de diversas políticas públicas implementadas durante a pandemia de COVID-19 sobre famílias em contextos urbanos formais e informais. Para analisar essa situação, utilizamos dados da Pesquisa sobre a *Estrutura Social da Argentina e Políticas Públicas durante a Pandemia de COVID-19* (ESAyPP).⁶ A amostra inclui 5.239 domicílios e 16.392 pessoas de todos os domicílios urbanos da Argentina (Tabela 1). Para fins de análise, as políticas públicas são organizadas de acordo com os eixos de intervenção apresentados na Tabela 2.

⁵ Em um sistema de governo federal como o da Argentina, as tensões interjurisdicionais na implementação de políticas públicas são um fenômeno recorrente. No entanto, uma questão crítica no contexto da pandemia de COVID-19 é que inúmeras iniciativas do governo nacional invadem funções que são de competência exclusiva das províncias.

⁶A ESAyPP é uma pesquisa probabilística realizada entre outubro e dezembro de 2021, utilizando uma abordagem de métodos mistos (presencial e por telefone). Foi desenvolvida como parte de uma colaboração entre dois projetos PISAC - COVID-19, financiados pela Agência Nacional de Promoção da Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Agência I+D+i). Os projetos participantes são: “A implementação de políticas públicas para responder à crise desencadeada pela pandemia de COVID-19 : uma perspectiva das relações intergovernamentais e redes políticas” (TRIP - COVID), dirigido por Mercedes Di Virgilio; e “Programa de Pesquisa Regional Comparativa (PIRC): mudanças recentes na estrutura social argentina: trabalho, renda e desigualdade social em tempos de pandemia e pós-pandemia” (PIRC - ESA), dirigido por Pablo Dalle. A pesquisa teve como objetivo analisar o impacto da pandemia em diferentes dimensões da estrutura social argentina, mantendo um desenho comparativo com o ENES - PISAC. Para um desenvolvimento abrangente das características da pesquisa, ver o artigo de Dalle e Di Virgilio (2023).

Tabela 1. Tamanho da amostra e população de referência

Ambiente urbano	Amostra		População		
	Casas	Pessoas	Casas	> 18 anos	Pessoas
resto da cidade	4.966	15.477	9.854.922	18.986.310	26.676.516
Bairro de origem informal	273	915	509.788	995,873	1.686.215
Urbano Total	5.239	16.392	10.364.711	19.982.184	28.362.731

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do ESAyPP .

Tabela 2. Dimensões da análise de políticas públicas

Dimensão	Indicador ESAyPP
<i>Mobilidade</i>	Mudanças nos hábitos de mobilidade para compras de alimentos. Mudanças nos locais que as pessoas frequentam (ALIM_LUGAR)
	Mudanças nos hábitos de mobilidade para compras de alimentos. Mudanças no transporte utilizado (ALIM_MOVIL)
	Modificações nos meios de transporte para a atividade principal (PPAL_TRANS)
<i>Habitação e habitat</i>	Percepção da tarifa social de eletricidade e/ou gás em casa (M9.8)
	Modificações na casa para adaptá-la às novas condições (RENOVAÇÕES)
	Problemas com o pagamento do aluguel (M9.15)
<i>Fortalecimento da renda</i>	Recebimento do Auxílio Emergencial Familiar, IFE (M5.2_IFE)
	Recebimento de rendimentos através do Potenciar Trabajo (M5.2_PT)
	Recebimento de rendimentos através do ATP (M5.2_ATP)
	Recebimento de empréstimos para cobrir despesas extraordinárias resultantes da pandemia (EMPRÉSTIMOS e M8.9_*)
<i>Políticas de proteção social e alimentar</i>	Incapacidade de todos os membros da família terem acesso a alimentos (LIM_MENOS)
	Recebimento de ajuda alimentar (ALIM_AYUDA2)
<i>Testes e monitoramento de casos positivos</i>	Presença de postos comunitários a nível local (M10.8_1)
	Presença de operação de teste em nível local (M10.8_2)
	Presença de promotores de saúde a nível local ou nos domicílios (M10.10)

Fonte: Elaboração própria.

Com base nesses dados, o estudo utiliza uma metodologia descritiva. Para tanto, examina o acesso a cada uma dessas políticas em relação à forma como foram recebidas em ambientes urbanos formais e informais.

Em seguida, analisaremos a recepção das políticas relacionadas à proteção social e alimentar, ao fortalecimento da renda e ao setor de saúde (Seção 4.1), bem como aquelas destinadas a abordar os problemas de habitação e moradia (Seção 4.2) das famílias.

Políticas alimentares, reforço de renda e saúde

Políticas destinadas a fortalecer as rendas

Durante a pandemia, um aspecto central das políticas públicas diretas foi a criação de programas de subsídios e apoio salarial para sustentar a renda. Dadas as restrições impostas pela pandemia à geração de renda, essas políticas estiveram entre as mais importantes em nível nacional. Três dessas políticas se destacam em termos de desenvolvimento e abrangência: a Renda Familiar Emergencial (RFE), o Programa Nacional de Inclusão Socioprodutiva e Desenvolvimento Local "Potenciar Trabalho" (PT) e o Auxílio Emergencial para Trabalho e Produção (ATP).

Cada uma dessas políticas tinha suas próprias características e foi concebida para mitigar o impacto da pandemia e do isolamento social obrigatório sobre a renda de diferentes setores sociais. O Renda Familiar Emergencial (RFE) foi uma renda emergencial destinada a apoiar o poder de compra de trabalhadores sem renda formal ou autônomos. Esses setores foram especialmente afetados pelas restrições de mobilidade, portanto, a política buscou garantir uma renda extraordinária. O RFE também foi concedido a beneficiários de programas de assistência social, aposentados de baixa renda e trabalhadores domésticos. Durante 2020, foram realizados três pagamentos do RFE, alcançando aproximadamente 9 milhões de pessoas. Além disso, foram criadas políticas direcionadas a grupos sociais específicos. O programa "Potenciar Trabalho" (PT) é uma política que vai além da emergência sanitária e unificou alguns programas de assistência social já existentes. Esse programa visa promover a inclusão social de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Para tanto, foi criado um complemento salarial para auxiliar na continuidade de projetos socioprodutivos, sociocomunitários, sociolaborais e de conclusão educacional. Segundo fontes oficiais, houve aproximadamente 700 mil beneficiários deste programa em 2020. Por fim, o ATP (Auxílio para Trabalho e Produção) foi uma política desenvolvida no âmbito da emergência sanitária para auxiliar pessoas físicas e jurídicas. O programa incluía benefícios fiscais, acesso a empréstimos com juros de 0% e o pagamento de um salário complementar para funcionários do setor privado (o que permitiu aos empregadores reduzir os custos trabalhistas). O programa esteve em vigor durante 2020, quando foi substituído por outros programas (principalmente o programa Repro II).

A Tabela 3 mostra o impacto dessas políticas de apoio à renda. Primeiramente, observa-se que os programas IFE (Renda Familiar Emergencial) e Potenciar Trabajo (Fortalecimento do Trabalho) tiveram um impacto muito forte em bairros de baixa renda de origem informal, em comparação com o restante da área urbana. Em particular, o Potenciar Trabajo teve um impacto significativamente maior nesses bairros (mais de seis vezes maior), o que é esperado, visto que esses bairros estão associados a populações desempregadas e subempregadas. Por outro lado, o programa ATP (Auxílio Emergencial para Trabalho e Produção) teve um impacto maior na área urbana formal, com quase metade do seu impacto em bairros informais. Essa diferença no impacto dessas políticas de apoio à renda é interessante, uma vez que as duas primeiras (IFE e Potenciar Trabajo)

são voltadas para trabalhadores informais ou subempregados, enquanto a última (ATP) está ligada ao setor de trabalho formalizado. Nesse sentido, o fato de os moradores de bairros informais terem uma maior associação com políticas de apoio à renda relacionadas a trabalhadores informais parece corroborar a observação de Kaztman . (2001) sobre o feedback entre diferentes esferas da informalidade, que leva a uma segmentação e a um gradual “isolamento dos pobres urbanos”.

Tabela 3. Políticas destinadas a fortalecer a renda (% de famílias beneficiárias)

Ambiente urbano	IFE	Aumente	
		o trabalho	ATP
resto da cidade	22%	0,7%	4,3%
Bairro de origem informal	53,2%	4,3%	2,4%

Fuente: Elaboracao própria.

Acesso a empréstimos e utilização de poupanças

Em relação ao exposto, as dificuldades na geração de renda devido às restrições de mobilidade levaram as famílias a considerar o acesso a empréstimos bancários ou o eluso de poupanças como estratégia central de subsistência (Tabela 4). Para compensar a falta de renda, mais de um quarto da população recorreu a poupanças anteriores e cerca de um terço a empréstimos de diferentes tipos. Embora a estratégia de utilização de poupanças tenha sido semelhante nos assentamentos informais e no restante das áreas urbanas (embora ligeiramente superior nos primeiros), a procura por empréstimos foi muito maior nos bairros informais. Nesse sentido, cerca de 45% das famílias em assentamentos informais relataram ter recorrido a empréstimos, enquanto no restante das áreas urbanas essa percentagem foi de 31%. Por sua vez, a diferença é ainda mais acentuada quando consideramos quem concedeu esses empréstimos às famílias. Enquanto familiares e amigos foram os principais credores em ambos os ambientes urbanos, nos assentamentos informais o papel dos familiares é muito maior do que o de outros credores. Em particular, os empréstimos bancários são muito baixos para as famílias nesses ambientes urbanos, reforçando as dificuldades enfrentadas pelos setores informais no acesso ao crédito e ao sistema financeiro formal.

Tabela 4. Acesso ao crédito/utilização de poupanças durante o ano de 2020

Ambiente urbano	Utilização das economias	Acesso a empréstimos	Empréstimo concedido por...			
			...banco	...especial	...amigo	...familiar
Resto da cidade	25,8%	31,1%	6,1%	3,4%	8,5%	23,3%
Bairro de origem informal	29,7%	44,8%	1,2%	4,9%	12%	38,2%

Fonte: Elaboração própria.

Ajuda alimentar e problemas de alimentação

Ainda relacionado aos problemas de geração de renda, um aspecto crítico durante a emergência sanitária foi a dificuldade enfrentada pelas famílias para garantir a segurança alimentar de seus membros. Nesse sentido, a Tabela 5 apresenta a porcentagem de famílias que tiveram dificuldade em garantir a segurança alimentar de pelo menos um membro durante as restrições, bem como o recebimento de auxílio alimentar. De acordo com esses resultados, 30,9% das famílias residentes em assentamentos informais sofreram com a insegurança alimentar, enquanto essa porcentagem foi metade da observada em outras famílias urbanas (um número já bastante elevado). Quanto ao recebimento de auxílio alimentar, o governo parece ter levado em consideração essa disparidade, visto que 39,9% das famílias em assentamentos informais receberam tal assistência, enquanto em assentamentos formais essa porcentagem foi de apenas 15,5%.

Cabe destacar que, apesar da significativa ajuda estatal ter alcançado entre 15,5% e 30,9% dos domicílios (dependendo do bairro), essa assistência não parece ter sido suficiente para suprir as necessidades alimentares da população. Uma análise mais aprofundada revela que, em assentamentos informais, 21,4% dos domicílios sofreram com insegurança alimentar mesmo recebendo essa ajuda, enquanto 9,5% sofreram com insegurança alimentar sem receber qualquer assistência alimentar. Por outro lado, para 18,5% dos domicílios, a ajuda recebida parece ter evitado a insegurança alimentar. Nos demais bairros formais da cidade, 6,7% dos domicílios sofreram com insegurança alimentar mesmo recebendo algum tipo de assistência, enquanto 7,5% sofreram com insegurança alimentar sem acesso a essa ajuda. Em contrapartida, 8,8% dos domicílios relataram ter recebido ajuda que teria evitado a insegurança alimentar.

Tabela 5. Problemas alimentares e políticas de proteção alimentar

		ajuda alimentar		Total
		Sim	Não	
<i>resto da cidade</i>				
Problemas alimentares	Sim	6,7%	7,5%	14,2
	Não	8,8%	76,9%	85,7
	Total	15,5%	84,4%	100%
<i>Bairro de origem informal</i>				
Problemas alimentares	Sim	21,4%	9,5%	30,9%
	Não	18,5%	50,6%	69,1%
	Total	39,9%	60,1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Políticas territoriais de saúde

Um aspecto crucial das políticas públicas para a prevenção de infecções foi o desenvolvimento de operações locais voltadas para auxiliar e informar a população, além de facilitar o acesso a cuidados médicos. Nesse sentido, a Tabela 6 apresenta a porcentagem de domicílios que relataram ter

visto Eagentes estatais promovendo a saúde em seus bairros. Nesse caso, os domicílios residentes em áreas urbanas informais relataram uma maior presença de programas estatais, embora as operações de testagem parecessem ter sido implementadas de forma mais consistente em diferentes ambientes urbanos.

Tabela 6. Políticas de acesso à saúde

Ambiente urbano	Postagem da comunidade	Operação de teste	Promotor de saúde
resto da cidade	12,7%	28,5%	12,7%
Bairro de origem informal	24,1%	28,4%	31%

Fonte: Elaboração própria.

Políticas de habitação e problemas urbanos (habitação, tarifas, mobilidade)

Efeitos da mobilidade urbana

Com as restrições de mobilidade, as famílias viram seus padrões habituais de uso urbano e acesso a serviços da cidade serem interrompidos. Em Di Virgilio et al. (2023), analisamos como a mobilidade foi significativamente impactada, particularmente durante os meses iniciais de confinamento, quando as restrições eram consideravelmente mais rigorosas. Além do efeito imediato na mobilidade, a pandemia também teve um impacto a médio prazo, alterando os hábitos de mobilidade das famílias. Como resultado da pandemia, muitas famílias decidiram modificar onde e como se deslocavam para suas atividades diárias. A Tabela 7 descreve essas modificações de acordo com a formalidade dos ambientes urbanos, com foco, em primeiro lugar, na porcentagem de famílias que mudaram seus locais de compras de supermercado e meios de transporte e, em segundo lugar, na porcentagem de indivíduos empregados com mais de 18 anos que mudaram seu meio de transporte para o trabalho. Em todos os casos, as famílias residentes em ambientes urbanos formais fizeram as mudanças mais significativas em seus hábitos de mobilidade. Isso pode ser explicado por sua maior capacidade de lidar com as externalidades positivas trazidas pela pandemia.

Tabela 7. Mudanças nos hábitos de mobilidade de famílias e indivíduos.

Ambiente urbano	Modificações		
	...do local de compras do dia a dia	...de transporte para compras do dia a dia	...do transporte ao trabalho*
resto da cidade	12,3%	8,4%	17%
Bairro de origem informal	6,6%	5,5%	7,2%

Fonte: Elaboração própria. **Obs.:** * Apenas respondentes que estavam ocupados no momento da pesquisa.

Nesse sentido, a Tabela 8 detalha as mudanças nos hábitos de compra de alimentos por localização. Essa tabela mostra que, tanto em contextos formais quanto informais, os grandes estabelecimentos comerciais (supermercados) foram os mais afetados nos hábitos de compra, embora essa tendência seja ligeiramente mais acentuada em domicílios em contextos formais. Além disso, em domicílios residentes em contextos informais, o uso de plataformas online cresceu um pouco mais do que em contextos formais, o que pode ser atribuído ao seu uso limitado antes da pandemia. Enquanto isso, a escolha de lojas e mercados locais (mercados de bairro ou de economia social) apresentou um crescimento moderado apenas em contextos formais. Em contextos informais, não parecem existir mudanças na escolha desses locais de compra.

Tabela 8. Alterações no local de compra utilizado

	<i>Descanso formal da cidade</i>			<i>Bairros de origem informal</i>		
	<i>Eles foram embora.</i>	<i>Eles incorporaram</i>	Equilíbrio	<i>Eles foram embora.</i>	<i>Eles incorporaram</i>	Equilíbrio
Plataformas virtuais	1.2	1.9	0,7	0,0	1,5	1,5
Lojas locais	2.9	3,8	0,9	2.2	2.2	0,0
Supermercado	4.6	2.8	-1,9	1.4	0,4	-0,9
Feiras de bairro	1.2	1.4	0,2	2.4	1.8	-0,6
Feiras de economia social	0,1	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria.

Políticas destinadas à habitação

Devido às restrições de mobilidade, o lar tornou-se um espaço central na dinâmica familiar, levando a uma partilha muito mais intensa dos espaços habitacionais. Muitas atividades, como o trabalho e a

educação, passaram a ser realizadas em casa. Nesse contexto, as famílias enfrentaram novas necessidades e um aumento das despesas relacionadas ao maior tempo gasto em casa.

Apesar dessa realidade, não existiam políticas públicas integradas e de grande escala destinadas a atender a essas necessidades. Entre as políticas existentes, podemos destacar a implementação de uma "tarifa social" para serviços de eletricidade e gás para famílias de baixa e média renda⁷. Como mostra a Tabela 9, não existem diferenças significativas entre os ambientes formais e informais, o que deve ser qualificado pelo fato de que, nos ambientes informais, as ligações não formais ou os medidores coletivos (que são pagos pelos municípios) são comuns, de modo que as políticas de tarifas sociais não se aplicam.

Por sua vez, as famílias desenvolveram respostas individuais realizando reformas. Os resultados mostram uma porcentagem semelhante entre moradias formais e informais. No entanto, esses resultados devem ser interpretados com cautela. É importante considerar que as famílias não se encontravam nas mesmas condições de moradia antes da pandemia. Primeiro, nem todas as casas eram inadequadas para as novas exigências e, portanto, nem todas necessitavam de reformas para se adaptarem à nova situação. Além disso, nem todas as casas são adequadas para modificações, especialmente quando se considera a ampliação ou a construção de novos espaços. Nesse sentido, as casas localizadas em áreas urbanas densamente povoadas ou em prédios de apartamentos apresentavam limitações muito maiores em termos desses tipos de reformas. Por fim, a situação econômica causada pela pandemia fez com que nem todas as famílias pudessem arcar com essas modificações, o que contrasta com o fato de que, possivelmente, as famílias mais pobres tinham as maiores necessidades habitacionais (sem conseguir atendê-las). Nesse ponto, a falta de políticas públicas de grande escala voltadas para o apoio à "autoconstrução" parece ter sido uma das principais deficiências durante esse período.

Tabela 9. Acesso a subsídios para serviços e reparos domésticos.

Ambiente urbano	% Acesso à tarifa social	% de famílias que fizeram peças de reposição
resto da cidade	25,8%	10,5%
Bairro de origem informal	27,4%	11,5%

Fonte: Elaboração própria.

Uma situação particular diz respeito às famílias inquilinas, visto que as dificuldades econômicas associadas às restrições de mobilidade fizeram com que muitas tivessem problemas para pagar o aluguel. Embora medidas tenham sido implementadas para limitar os despejos durante a pandemia, essas medidas nem sempre foram eficazes devido à falta de controles ou mecanismos para garantir o cumprimento das mesmas. A Tabela 10 apresenta a situação das famílias inquilinas durante os meses em que as restrições de mobilidade estavam em vigor. As famílias residentes em

⁷ É importante esclarecer que essa política não surgiu como resposta às necessidades geradas pela pandemia. Pelo contrário, sua concepção remonta aos desequilíbrios existentes nas tarifas de serviços, que foram seguidos pela desregulamentação durante o governo de Mauricio Macri, causando um aumento considerável nos custos desses serviços para os usuários. Nesse contexto, uma das políticas do governo de Alberto Fernández foi propor um sistema de subsídios segmentado para diferentes setores sociais. La propuesta avanzó finalmente, pero fue tardía y no exenta de conflictos.

assentamentos informais apresentaram a maior porcentagem de problemas com o pagamento do aluguel, em um contexto que frequentemente envolve contratos de aluguel informais. Essas famílias foram particularmente caracterizadas por problemas de refinanciamento e acúmulo de dívidas. O pagamento do aluguel foi um problema ligeiramente menos significativo para as famílias em áreas urbanas formais, embora os problemas com o aluguel ainda afetassem 25% dessas famílias. Curiosamente, essas famílias também apresentaram a maior porcentagem de despejos.

Tabela 10. Problemas com o pagamento do aluguel durante a pandemia

Ambiente urbano	Problemas para pagar o aluguel...			N ã o h á problemas em p a g a r o aluguel.
	Refinanciamento	Despejo	Acumulação de dívidas	
resto da cidade	13,5%	3,7%	6,7%	76,1%
Bairro de origem informal	18,9%	0,4%	16,8%	63,9%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Apenas os agregados familiares que alugavam imóveis no momento da pesquisa serão considerados. Os casos sem resposta não serão considerados.

CONCLUSÕES

A pandemia de COVID-19 representou um desafio sem precedentes para as políticas públicas na Argentina, particularmente no que se refere à implementação e à recepção de programas de subsídios e auxílios salariais destinados a sustentar a renda dos domicílios urbanos. Este estudo analisa o alcance e a efetividade dessas políticas em contextos urbanos formais e informais, destacando as diferenças em seu impacto e na recepção.

Um dos principais achados refere-se à marcada diferença na incidência dos programas conforme o grau de formalidade do entorno urbano. O Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) e o programa Potenciar Trabajo (PT) apresentaram maior incidência nos bairros informais, uma vez que foram direcionados a trabalhadores informais ou subocupados. Em particular, o PT mostrou-se significativamente mais relevante nesses territórios, com uma incidência seis vezes superior à observada nos bairros formais. Esse resultado é coerente com o fato de que os bairros informais concentram uma população desocupada e subocupada, público-alvo central desses programas. Por sua vez, a Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), voltada a trabalhadores formalizados, teve maior incidência nos bairros formais, sendo aproximadamente metade nos bairros informais, o que reflete a segmentação e o isolamento dos pobres urbanos em contextos de informalidade, conforme assinalado por Kaztman (2001).

A crise econômica decorrente das restrições à mobilidade durante a pandemia levou muitos domicílios a recorrer a poupanças prévias e a empréstimos para garantir a subsistência. Nos bairros informais, a busca por empréstimos foi mais frequente e, nesses casos, familiares e amigos foram as principais fontes de crédito, em contraste com os domicílios localizados em entornos formais, nos quais os empréstimos bancários desempenharam um papel mais relevante. Essa diferença evidencia as limitações de acesso aos serviços financeiros formais nos bairros informais.

Outro aspecto crítico durante a pandemia foi a dificuldade de garantir a alimentação dos domicílios. Essa problemática mostrou-se mais acentuada nos bairros informais, onde as políticas públicas voltadas à segurança alimentar também apresentaram maior incidência. No que se refere à mobilidade e aos hábitos de consumo, os domicílios situados em entornos formais demonstraram mudanças mais expressivas, possivelmente em função de uma maior capacidade de adaptação às restrições e de adoção de novas modalidades de consumo, como o uso de plataformas digitais, que também se expandiram nos bairros informais, ainda que de forma menos intensa.

No que diz respeito às condições habitacionais, não foram implementadas políticas públicas integradas e de grande escala destinadas a enfrentar as novas demandas surgidas durante a pandemia. Diante disso, muitos domicílios desenvolveram respostas individuais por meio de reformas em suas moradias, ainda que com limitações significativas. As habitações localizadas em bairros informais, caracterizadas por elevada densidade urbana e por formas de propriedade horizontal, enfrentaram maiores obstáculos para realizar modificações, aprofundando desigualdades preexistentes.

Em síntese, a pandemia evidenciou e aprofundou as diferenças estruturais entre os contextos urbanos formais e informais na Argentina. As políticas públicas de subsídios e de auxílios salariais lograram mitigar parcialmente os impactos econômicos da crise, porém de forma desigual. Os programas direcionados a trabalhadores informais foram fundamentais nos bairros informais, enquanto aqueles destinados a trabalhadores formalizados tiveram maior incidência nos bairros formais. As respostas individuais às novas demandas habitacionais também refletem essas desigualdades, ressaltando a necessidade de políticas públicas mais integradas e orientadas ao apoio dos setores mais vulneráveis. A pandemia não apenas colocou à prova a capacidade de resposta do Estado, como também evidenciou a urgência de enfrentar as disparidades associadas à informalidade urbana, com vistas à construção de uma sociedade fundada em políticas públicas mais equitativas e coerentes com as realidades, necessidades e capacidades de ação da cidadania.

Referências bibliográficas

- DALLE, P. (Org.) *Estrutura social da Argentina em tempos de pandemia*, vol. 1: efeitos da dupla crise e recomposição social em disputa. Imago Mundi e IIGG, 2022.
- DALLE, P. & DI VIRGILIO, M. M. *Estrutura social da Argentina e políticas públicas durante a pandemia de COVID-19: o desenho de uma pesquisa nacional inter-regional comparativa*. Latin American Journal of Social Science Methodology, v. 12, n. 2, 2023.
- DANANI, C. 1997 *Relevamiento y evaluación del Estado del conocimiento sobre poblaciones-objeto de política social del Área Metropolitana de Buenos Aires (menores, jóvenes, ancianos, mujeres, desempleados y comunidades*. In: Danani, C. (ed.) *El Área Metropolitana de Buenos Aires: Estudios sobre el Estado del Conocimiento, problema e intervenciones*. San Miguel: Universidad Nacional de General Sarmiento, 1997.
- DI VIRGILIO, M. M. *Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre: Tomo 1 y 2*. Santa Fe: Editorial de la UNL, 2023.
- ERIKSON, R. & GOLDTHORPE, J. H. *O fluxo constante: um estudo da mobilidade de classe nas sociedades industriais*. Clarendon Press, 1992.
- ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, J. H. & PORTOCARERO, L. *(Mobilidade de classe intergeracional em três sociedades da Europa Ocidental: Inglaterra, França e Suécia*. The British Journal of Sociology, v. 30, n. 4, pp. 415, 1979.

- FILGUEIRA, C. H., & KAZTMAN, R. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades. Disponível em: <https://tinyurl.com/yeddjbtD>. Acesso em: 7 set. 2025.
- GAUTHIER, A. H. The impact of public policies on families and demographic behaviour. In ESF/EURESCO conference 'The second demographic transition in Europe'. Bad Herrenalb, Germany, 2001. <https://tinyurl.com/2vfm7jSp>. Acesso em: 7 set. 2025.
- GAUTHIER, A. La gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux en temps de pandémie d'influenza A (H1N1) en 2009 au Québec. Québec: desLibris, 2012.
- GOLDTHORPE, J. H. & MCKNIGHT, A. A base econômica da classe social. Centro de Análise da Exclusão Social, Escola de Economia de Londres; Ciência Política, 2004.
- KAZTMAN, R. Segregación residencial y desigualdades en Montevideo. Montevideo: CEPAL, 1999.
- KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, 2001.
- MARCOS, M.; MERA, G. & DI VIRGILIO, M. M. Contextos urbanos da cidade de Buenos Aires: uma proposta de classificação da cidade segundo tipos de habitat. *Papéis de População*, n. 84, pp. 161–196, 2020.
- SOLÍS, P. & BOADO, M. (Eds.). E ainda assim, move... a estratificação social e a mobilidade de classes intergeracional na América Latina. Colégio do México, CEEY, 2016.
- LESTER, J., & STEWART, J. Public Policy: An Evolutionary Approach. Minneapolis: West Publishing Co, 1996.
- LONG, E., & FRANKLIN, A. L. The paradox of implementing the government performance and results: top- down direction for bottom- up implementation. *Public Administration Review*, v. 64, n. 3, pp. 309-319, 2004.
- PETERS, B. G., PIERRE, J., & MURILLO S, L. La gobernanza en niveles múltiples: ¿ Un pacto fáustico?. *Foro Internacional*, v. 42, n. 3, pp. 429-453, 2002.
- PRESSMAN, J. L., & WILDAVSKY, A. Implementation: 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation Process— With Special Reference to Regulatory Policy. Research paper sponsored by the National Science Foundation under grant ENV77-20077. Davis: University of California- Davis and Pomora College, 1978
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, v. 6, n. 1, pp. 21-48, 1986.
- THOMPSON, J.R. Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, pp. 508-21, 2000.
- WILLIAMS, D. W. Reinventing the proverbs of government. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, pp. 522-534, 2000.
- WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, pp. 197-222, 1887.