



DIREITOS HUMANOS EM DISPUTA: POLÍTICA PÚBLICA EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

HUMAN RIGHTS IN DISPUTE: PUBLIC POLICY IN TIMES OF THE COVID-19 PANDEMIC

Mariana Nogueira Rodrigues¹

André de Oliveira Sena Melo²

Palavras-chave: pandemia, covid-19, política pública, direitos humanos.

Key-words: pandemic, covid-19, public policy, human rights.

É notório o destaque para o tema dos direitos humanos nos discursos políticos e acadêmicos no mundo hoje, com uma guinada gradual, mas constante pelo compromisso de povos e de Estados em ampliar e formalizar meios hábeis de evitar novas barbáries como as vistas durante a escravidão, as guerras mundiais e os conflitos mais que atuais no Oriente Médio. Assim, a perspectiva hegemônica dos direitos humanos tem sua fundamentação filosófica resumida em duas tendências: a universalidade dos direitos e seu pertencimento inato a pessoa humana. Contudo, especialmente nos países que não conseguiram colocar em prática um sistema de proteção social minimamente estruturado, e com disparidades sociais extremamente elevadas entre os grupos, a agenda dos direitos humanos se coloca em disputa.

A pandemia da Covid-19 lançou luz sobre as tremendas desigualdades já existentes no Brasil, com foco especial para a condição de vulnerabilidade da massa de trabalhadores informais, das condições de moradia das camadas empobrecidas,

¹Doutoranda em Sociologia pelo programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pelo programa de pós-graduação em Políticas Públicas e Direitos Humanos (PPDH/UFRJ). Atualmente, é pesquisadora no Diretório de Pesquisa "Desigualdade, Interseccionalidade e Política Pública" do CNPq. E-mail: mariananogueirar@gmail.com

²Doutorando em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos, também pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integra como pesquisador o Diretório de Pesquisa "Desigualdade, Interseccionalidade e Política Pública" do CNPq. E-mail: andresennas0@gmail.com



com a ausência de infraestruturas básicas, como o acesso a água e ao esgotamento sanitário, e da precariedade entre os trabalhadores da saúde, para citar apenas alguns dos grupos mais afetados pela crise sanitária. De acordo com órgãos internacionais, ainda é difícil mensurar qual será o impacto geopolítico e socioeconômico que a pandemia de Covid-19 trará. No entanto, as previsões são bastante preocupantes. O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2021) prevê um caminho difícil para os países da América Latina até a recuperação de suas economias, visto que a pandemia reforça números alarmantes de pobreza e desemprego na região. De acordo com Boaventura (2020), os efeitos mais perversos serão sentidos pelas populações que já apresentavam condições de desigualdade em virtude de sua raça ou etnia, gênero e classe social.

Dado o contexto, nosso problema de pesquisa é justamente o fato de que, em momentos de crise global, os direitos humanos parecem e se apresentam como um dos principais campos em disputa. No Brasil pandêmico, essas disputas se colocaram na arena política de maneira clara e intensa, o que é possível visualizar a partir de uma série de medidas e decretos de lei do governo federal que retardaram a resposta das autoridades brasileiras à crise. As trocas de ministro; as disputas com os estados em torno de um plano de imunização nacional; o veto à obrigatoriedade do uso de máscaras dentro de estabelecimentos; o veto que retira da União a obrigação de distribuir alimentos aos povos indígenas, durante a pandemia, na forma de cestas básicas, sementes e ferramentas³ são algumas dessas controversas medidas. O mesmo caminho das pedras seguiu a política de transferência de renda do auxílio emergencial, uma das principais estratégias para minimizar a crise socioeconômica em decorrência da pandemia colocada em práticas em diversos países ao redor do mundo.

Acreditamos que compreender as disputas em torno da implementação desta política pública pode nos auxiliar a entender a própria disputa pelos direitos humanos em tempos de crise. O que materializa essa afirmação é o fato de que os números do auxílio emergencial já evidenciam que a política impediu que milhões de

³Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>>. Acesso em agosto de 2021.



brasileiros se mantivessem ou entrassem na linha da extrema pobreza⁴, além da renda ser um importante determinante entre os que poderiam ou não se manter em quarentena. Nesse sentido, em tempos de crise, disputar os direitos humanos a partir de uma política pública, é colocar em jogo os direitos mais básicos, como a vida.

Sendo assim, este ensaio tem por **objetivo**: apresentar uma análise inicial das adversidades produzidas no processo de implementação da política pública de transferência de renda inaugurada com a pandemia da COVID-19, o Auxílio Emergencial. A tomada de decisão ágil ou retardada do governo federal brasileiro no contexto de crise fez diferença nas estratégias de combate ao vírus, e muitas das decisões explicam os péssimos números – que se traduzem em milhares de vidas – que o país ostenta hoje enquanto lidera a lista de mortes no mundo. Isso posto, nossos **objetivos específicos** englobam: a) entender o processo de decisão que culminou na implementação de uma política de transferência de renda no Brasil, o Auxílio Emergencial; b) investigar possíveis contradições ou problemas no processo de implementação da política do Auxílio Emergencial no Brasil e c) delimitar como o processo decisório e a implementação podem ter gerado efeitos contraditórios para a população elegível da política pública.

No que tange o Auxílio Emergencial brasileiro, ele foi normatizado pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, trazendo parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao beneficiário. A Lei regulamentou a concessão, inicialmente, por três meses, no valor de auxílio R\$ 600 mensais ao trabalhador maior de 18 anos que cumpra, cumulativamente, as seguintes exigências: (i) não ter emprego formal ativo; (ii) não ser beneficiário de um outro programa, como o seguro-desemprego ou outro programa federal de transferência de renda, excetuando o Bolsa Família⁵; (iii) renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos no total; (iv) trabalhador informal, autônomo ou desempregado de qualquer natureza,

⁴Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/estudo-aponta-que-auxilio-emergencial-tirou-131-milhoes-da-pobreza>>. Acesso em agosto de 2021.

⁵Segundo § 2º do art. 2º da Lei, o auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso.



microempreendedor individual (MEI) e inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal (até 20 de março de 2020), ou que, nos termos de auto declaração, cumpra os requisitos de renda (TAVARES, SILVEIRA, PAES-SOUSA, 2020). O recebimento do auxílio está limitado a dois membros da mesma família e a mulher provedora monoparental recebe em dobro. Desde que atendesse às regras, quem já estava cadastrado no Cadastro Único (CadÚnico) ou recebia o benefício Bolsa Família, recebeu o benefício automaticamente, sem precisar se cadastrar (BRASIL, 2020).

Salientamos que, como campo de estudo teórico ainda em construção no Brasil, as políticas públicas são comumente enxergadas como mecanismos de enfrentamento aos processos de desigualdades, contudo, elas também podem acarretar processos de exclusão material e simbólica. A configuração apresentada acima está diretamente relacionada com uma preocupação exposta por Bonet (2016) que é a maneira como as políticas se inserem no meio social local. Podemos relacionar essa dimensão com os estudos sobre implementação de políticas públicas, fase em que os representantes e agentes do Estado envolvidos com uma determinada política estarão em maior contato com os grupos da sociedade que fazem parte do quadro de beneficiários.

De acordo com Lotta (2019), podemos entender a implementação como “o momento específico da materialização ou concretização das políticas”, estágio em que a ação governamental depende dos instrumentos estatais e da ação dos burocratas (LOTTA, 2019, p. 12-13). Wacquant (2016) argumenta que “as interações cotidianas das populações em situação de vulnerabilidade com os serviços prestados pelo Estado assumem papel importante na construção de trajetórias sociais” (WACQUANT, 2016 apud PIRES, 2019, p. 14). Essas relações cotidianas são decisivas, posto que têm o potencial de reduzir ou mitigar os danos associados à exclusão social, ou atuar, pelo contrário, na reprodução ou intensificação da condição de vulnerabilidade. Nesse sentido, essas interações podem se configurar como processos contraditórios e arbitrários, não somente pelo contato hierárquico entre os agentes do Estado e os beneficiários, mas entre os próprios usuários da política (DUBOIS, 2019).



No Brasil, o processo de implementação da Renda Básica Emergencial produziu muitas adversidades: 1) longas filas para cadastramento e recebimento do benefício, gerando aglomeração e possibilidade de contágio; 2) dificuldades iniciais quanto ao CPF não regularizado; 3) demora na tomada de decisão quanto ao pagamento do auxílio; 4) pouca familiaridade com as tecnologias digitais entre a população mais pobre, o que gera um problema grave de não cadastramento *online* de um grupo que provavelmente mais necessitaria do auxílio. Como ilustração, de acordo com o Boletim de número 5 da série “COVID-19: Políticas Públicas e as respostas da sociedade” (USP), ao todo, no Brasil, temos pelo menos 7,4 milhões de pessoas elegíveis que não possuem acesso à internet no domicílio. Nesse sentido, o Auxílio Emergencial excluiu, pelo menos, 6,1 milhões de potenciais beneficiários de acordo com o Boletim. Essas adversidades, à luz da Análise de Política Pública, indicam problemas relativos à garantia do acesso ao direito à Assistência Social em momento de crise sanitária, econômica e social, o que, por sua vez, justifica a realização desta pesquisa.

Quanto a metodologia, contextualizamos o surgimento da política do Auxílio Emergencial adotada em decorrência dos impactos da crise sanitária. Por intermédio de um levantamento bibliográfico, reunimos e analisamos materiais da base de dados *Social Protection and Jobs Responses*, produzida pelo Banco Mundial, bem como leis, decretos e matérias de jornais sobre a política de renda implementada no Brasil. A partir de uma metodologia quantitativa, destacamos três principais características da política pública de renda emergencial adotada: cobertura, público-alvo e valor do benefício. O levantamento de dados nos permitirá traçar o perfil do beneficiário da política do Auxílio Emergencial para, em seguida, compreender quais foram os seus problemas.

Posteriormente, para entender os efeitos adversos da implementação da política pública, e para compreender como ela foi colocada em disputa, utilizamos prioritariamente matérias dos principais veículos de mídia digital do país, bem como a análise do estudo “Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”, produzido pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e pela Conectas Direitos Humanos.



Por fim, por resultados preliminares, apontamos que a pandemia e seus efeitos agravaram os níveis de desigualdade social, especialmente para as populações mais vulneráveis, sendo a variável raça um marcador de diferença essencial para entender essas discrepâncias. Posteriormente, a decisão pela implementação da política do Auxílio Emergencial no Brasil enfrentou uma série de conflitos políticos que giraram em torno das disputas de poder presentes na esfera do Estado, o que resultou no atraso da tomada de decisão, no estabelecimento das diretrizes da política, bem como afetou a escolha do público-alvo, o tempo e o valor do benefício.

Acreditamos que essas instabilidades afetaram a maneira como a política foi implementada, bem como a aplicabilidade prática de suas diretrizes. Isso se traduz em maior dificuldade de acesso aos direitos humanos e maior vulnerabilidade entre as populações mais desfavorecidas, que se expuseram ao vírus em decorrência da fome, do desemprego e, de um modo geral, da gestão ineficiente dos recursos públicos praticada pelo governo em questão.

Referências bibliográficas:

BONET, Lindomar Wessler. **Políticas públicas, direitos humanos e cidadania**. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. 2020. Acesso em: 20 abril 2021.

DUBOIS, Vincent. Políticas no Guichê, Políticas do Guichê. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Boitempo Editorial, 2020.

TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social e COVID-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 111-129, 2020.