

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

LUIZ PAULO CANAVERDE DE SOUZA

PANDEMIA DO COVID 19 E SEGURIDADE SOCIAL

São Paulo

2020

LUIZ PAULO CANAVERDE DE SOUZA

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADOR: IVANDICK CRUZELLES RODRIGUES

São Paulo
2020

LUIZ PAULO CANAVERDE DE SOUZA

PANDEMIA DO COVID 19 E SEGURIDADE SOCIAL

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar Apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a): _____

Examinador(a): _____

Examinador(a): _____

PANDEMIA DO COVID 19 E SEGURIDADE SOCIAL

COVID PANDEMY 19 AND SOCIAL SECURITY

Luiz Paulo Canaverde de Souza

RESUMO

A pandemia do Covid-19 alterou, sobremaneira, o cenário nacional, o que vai muito além do isolamento social, da recessão econômica, da crise econômico-financeira. Há uma preocupação com a efetivação dos direitos sociais, haja vista a necessidade de decisões antes nunca tomadas, que buscam evitar o conflito entre direitos sociais e, quando este se instaura, a melhor solução. Este estudo tem por objetivo geral refletir acerca da Seguridade Social em tempos de Covid-19, destacando as principais medidas estatais para assegurar os direitos à assistência social, previdência social e saúde em virtude da crise instaurada pela pandemia do novo coronavírus. A pesquisa é hipotético-dedutiva, descritiva e bibliográfica. Constata-se que os direitos sociais se encontram em evidência e são alvo de diversos debates na seara legislativa e judiciária em virtude da pandemia do Covid-19. Não obstante, as medidas adotadas pelo Estado brasileiro, no enfrentamento da pandemia da Covid-19, mostram-se ineficazes, o que se evidencia não apenas pelas ações adotadas, a exemplo do investimento público, com repasse de valores aos entes federados, em percentual inferior ao que deveria ser transferido, mas também pela omissão, como a nomeação de um coordenador efetivo para o Ministério da Saúde ou ações efetivas para assegurar a assistência social, o que compromete a efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Seguridade Social. Pandemia. Covid-19. Políticas Públicas. Ineficácia.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has greatly altered the national scenario, which goes far beyond social isolation, economic recession, and the economic-financial crisis. There is a concern with the realization of social rights, given the need for decisions never taken before, which seek to avoid the conflict between social rights and, when this is established, the best solution. This study aims to reflect on Social Security in Covid-19 times, highlighting the main state measures to ensure the rights to social assistance, social security and health due to the crisis brought about by the new coronavirus pandemic. The research is hypothetical-deductive, descriptive and bibliographic. It appears that social rights are in evidence and are the subject of several debates in the legislative and judicial fields due to the Covid-19 pandemic. Nevertheless, the measures adopted by the Brazilian State to deal with the Covid-19 pandemic are ineffective, which is evident not only in the actions taken, such as public investment, with the transfer of values to the federated entities, in percentage inferior to what should be transferred, but also by omission, such as the appointment of an effective coordinator for the Ministry of Health or effective actions to ensure social assistance, which compromises the realization of fundamental social rights.

Keywords: Social Security. Pandemic. Covid-19. Public policy. Ineffectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, de forma bastante inovadora se comparada às Cartas Políticas que a antecederam, dedicou especial importância aos direitos e garantias fundamentais, consagrando um amplo rol de direitos individuais e coletivos. E, no art. 6º consagrou uma gama de direitos sociais, positivando, no ordenamento jurídico brasileiro, os direitos humanos de segunda geração.

Não bastasse isso, o constituinte previu, como objetivos fundamentais da República, nos termos do art. 3º, (I) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (II) a garantia do desenvolvimento nacional; (III) a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais; (IV) a promoção do bem de todos.

Assim, o intuito da Constituição Federal de 1988 é assegurar o exercício dos direitos sociais, promovendo o bem-estar e a justiça social, fundada na dignidade da pessoa humana, de modo que o interesse social deve sobrepor ao particular. Dessa forma, o Estado de Direito Brasileiro é baseado na solidariedade, buscando o instrumento eficaz no amparo à população carente da sociedade.

Nesse cenário a Seguridade Social ganha relevo, pois a Constituição Federal de 1988 iniciou um novo modelo de Estado Democrático de Direito, onde o Estado passa a ser o principal prestador de políticas públicas visando a proteção às necessidades sociais.

Diante deste cenário de valorização do indivíduo, os direitos fundamentais ganham papel de destaque constitucional, sendo inclusive positivados, funcionando como verdadeira garantia essencial à viabilização dos direitos sociais. E a Seguridade Social, instituída como direito fundamental, demonstra o compromisso do Estado Democrático com a manutenção de uma vida digna, mediante um sistema de proteção social com suas bases cravadas no princípio da solidariedade.

Por conseguinte, a Assistência Social, a Previdência Social e a Saúde aparecem, no texto constitucional vigente, como verdadeiras garantias ao indivíduo que, diante da necessidade de obtenção de benefício que garanta sua dignidade pelos mais variados riscos sociais, pode socorrer-se do Estado, o que não afasta, em nenhum momento, o dever do Poder Público de estabelecer medidas que

proporcionem o acesso ao trabalho digno. É, pois, do Estado, o dever de implementar políticas públicas e regulamentar o trabalho e a Seguridade Social.

A Assistência Social, nesse contexto, é a mais pura manifestação das normas protetivas, e remete à própria essência da tutela estatal, por não exigir contribuição, por exemplo, e ser destinada àqueles menos favorecidos.

No que tange a Previdência Social, a garantia de ver sua dignidade resguardada, diante de riscos sociais, é um dos preceitos basilares, onde a solidariedade, a redistribuição de renda, a proteção social, a justiça e o bem-estar sociais são protegidos. E, em atenção aos valores mais caros à Seguridade Social, a Previdência Social, com intuito de garantir acesso ao trabalhador dos benefícios sociais que garantam sua subsistência, adotou o sistema de repartição como modelo de sistema contributivo.

Não menos importante é o direito à Saúde, que é um direito de todos e dever do Estado, que deve implementar políticas públicas para a sua efetivação, sendo um direito universal, assegurado a todos os cidadãos, haja vista a sua relevância e amplitude, já que vai muito além da inexistência de doenças, pois engloba também a ausência destas, o bem-estar individual.

Em virtude dessa sistemática, é imperativo que uma sociedade de massas que se pretenda democrática e promotora de uma existência menos injusta para as pessoas em geral lide adequadamente com os meios à sua disposição para o atingimento de normas constitucionais de compromisso com a melhoria das condições de vida em geral.

Não obstante, a pandemia do Covid-19 alterou sobremaneira o cenário nacional e medidas emergenciais precisaram ser adotadas para assegurar o enfrentamento da crise e mitigar os riscos de transmissão do novo coronavírus. Várias dessas medidas atingem, diretamente, direitos sociais, a exemplo da edição de Medidas Provisórias assegurar postos de trabalho.

É nesse cenário que se situa o presente estudo, que tem por objetivo refletir criticamente acerca da Seguridade Social em virtude da crise instaurada pela pandemia do Covid-19, buscando aferir como o Estado se posiciona para o enfrentamento dos problemas decorrentes da pandemia no novo coronavírus no cenário da Assistência Social, Previdência Social e Saúde.

Destarte, adota-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo e, como método de procedimento, o descritivo. E, quanto à técnica de pesquisa, esta pauta-se

no levantamento bibliográfico, pois se busca na doutrina, legislação, artigos, periódicos, dentre outras fontes, elementos para a compreensão do tema.

2 SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19

2.1 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E A SEGURIDADE SOCIAL

A humanidade continua lutando para equacionar problemas que surgiram, ou se intensificaram, quando do advento das massas como fator conformador do jogo político. De uma concepção de Estado quase invisível dos liberais do século XVIII e XIX, à proposta de funções concretas mais amplas para esse organismo institucional a partir do século XX, a dificuldade de se assegurar à população bens mínimos como assistência social e saúde, para ficar em dois exemplos, permanece.

No campo do constitucionalismo pode-se dizer que a chegada do Estado Social veio lado a lado com uma renovada noção do papel de uma Constituição. De meramente organizatória a compromissória a dirigente; da preocupação com o individual ao coletivo; e da semântica à normatividade em matéria de direitos fundamentais (TAVARES, 2020).

De fato, o Brasil transitou por essas fases, ainda que não de modo paralelo, em termos históricos, às antigas potências mundiais. Contudo, a partir de 1988 o Estado brasileiro foi conformado constitucionalmente a valores fundamentais imperativos como a liberdade, igualdade, democracia, república e o reconhecimento de que a acentuada desigualdade social brasileira não pode ser ignorada, cabendo ao Estado agir como promotor da justiça social e protetor dos direitos humanos.

Nesse sentido, existem algumas ferramentas cujo desenho institucional na Constituição de 1988 as tornam especificamente aptas a lidar com certas questões de interesse social, a fim de cumprir os compromissos assumidos pelo Brasil, notadamente no que se refere à dignidade humana como fundamento da República e aos deveres estatais correspondentes àqueles objetivos (sociais) fundamentais estabelecidos em seu art. 3º da Constituição Federal de 1988 (CRESTANI; OLIVEIRA, 2018).

Dentre várias disciplinas jurídicas especiais contidas na Constituição, como é o caso da família, das crianças e adolescentes, idosos, indígenas, etc., possivelmente aquela referente ao Sistema de Seguridade Social, que abarca serviços de saúde,

previdência e assistência social, seja, enquanto principal arranjo institucional para a defesa/concretização de direitos fundamentais, uma das mais robustas e detalhadas do diploma, de importância social inegável.

Anote-se, que a própria Constituição determina que tal direito será efetivado na medida das políticas públicas criadas pelos Poderes políticos, que, por sua vez, são elaboradas com base nas verbas disponíveis para tanto no orçamento público, extraídas da sociedade por meio da tributação para o fim de custear a execução dos programas constitucionais pelo Estado (MARTINS, 2020).

Isso se deve porque a Seguridade Social, como atualmente concebida, é manifestação do Estado do Bem-Estar Social, que se evidencia, no ordenamento jurídico brasileiro, da análise dos arts. 1º e 3º, que consagram os fundamentos do Estado Democrático de Direito e os objetivos da República Federativa do Brasil, respectivamente (MARTINS, 2020).

Portanto, a Constituição de 1988 veio a lume em meio a um cenário de redemocratização do país, corroborando para restaurar a democracia após anos de Ditadura Militar, em que o autoritarismo se fez presente. Logo, o texto constitucional em comento contou amplamente com a participação popular e manifesta, portanto, a vontade do povo, detentor de todo o poder (SILVA, 2009).

Não obstante, há situações que evidenciam claramente que a atuação estatal, principalmente exteriorizada pelos administradores públicos, não reflete a vontade popular. Em meio a esse cenário há uma clara violação aos direitos e garantias fundamentais, dentre eles o direito ao trabalho e à Seguridade Social.

De fato, são inúmeras as situações cotidianas que evidenciam, no cenário nacional e internacional, que a dignidade humana vem sendo violada. Quando o indivíduo tem direitos básicos mitigados, por exemplo, como segurança, educação, saúde, quando vivencia situações de discriminação e desigualdade, dentre outras, a sua dignidade é afrontada e a atuação do Estado, portanto, é ineficaz e ineficiente. E, em tempos de pandemia do Covid-19, a questão ganha relevo.

Contudo, antes de se passar a tal análise, é de suma importância contextualizar o Estado do Bem-Estar Social, haja vista a sua importância para moldar os ideais que norteiam o Estado Democrático de Direito e as políticas públicas de Seguridade Social.

De acordo com Crestani e Oliveira (2018), não há consenso, dentre os estudiosos, quanto ao surgimento das primeiras medidas voltadas à proteção social.

porém, ainda em 1388, a Inglaterra editou norma voltada aos pobres, estabelecendo que somente seria possível auxílio, por parte da Igreja Católica, àquele adulto que trabalhasse em troca. Não obstante, até o século XVII, quando foi editada a *Poors Law Act*, era a Igreja a responsável pela ajuda às pessoas necessitadas.

No século XVIII a legislação foi alterada e a assistência, até então paternalista, passou a ser uma incumbência do Estado, que estabeleceu critérios de acesso à assistência, voltada geralmente aos doentes e incapacitados, o que refletiu no mercado de trabalho mais competitivo. Portanto, como ressaltam Crestani e Oliveira (2018, p. 301), foram instituídas “[...] condições para a construção de uma sociedade favorável ao desenvolvimento e consolidação de uma economia de mercado”.

Em que pese tal evolução, não havia uma preocupação com a adoção de medidas preventivas, ou seja, a atuação estatal era sempre posterior, o que somente foi alterado na segunda metade do século XIX, quando foram criadas as primeiras leis voltadas à proteção e de viés preventivo, como a Lei do Seguro Saúde, de 1883, e a Lei do Seguro contra Acidentes de Trabalho, de 1884, editadas na Alemanha (CRESTANI; OLIVEIRA, 2018).

Ainda no século XIX e primeira metade do século XX surgiram normas voltadas à proteção previdenciária em países outros, como Noruega, Dinamarca e Suécia. E, em 1942, na Inglaterra, foi apresentado o *Plano Beveridge*, “[...] que trazia ações destinadas à assistência da pobreza e relativas à seguro social, constituindo-se numa ação mais completa de política social” (CRESTANI; OLIVEIRA, 2018, p. 302). Foi o Plano em comento, portanto, que unificou a assistência e o seguro social, criando a seguridade social e refletiu, conseqüentemente, na própria visão das políticas sociais e sua implementação, sendo considerado como o início do Estado do Bem-Estar Social (LAVINAS; COBO, 2009).

Na mesma senda leciona Alban (2015), que ressalta o surgimento da primeira Constituição social do mundo, qual seja, a Constituição do México, de 1917, seguida pela de Weimar, de 1919, que instauraram o Estado do Bem-Estar Social como forma de combater a ineficiência do Estado Liberal que, embora tenha previsto inúmeros direitos, não conseguiu cumprir com quase nenhum.

Importa registrar, nesse ponto, que a própria noção de bem-estar social sofreu, ao longo dos tempos, grandes mudanças. Como lecionam Souza e Moraes (2019), houve um afastamento da noção de caridade, como fundamento para o implemento de políticas sociais. Por conseguinte, pobreza e cidadania foram repensadas e

abriram as vias para a existência do bem-estar social, proporcionando meios de condição digna de vida aos mais necessitados, aos vulneráveis.

Também lecionam Crestani e Oliveira (2018, p. 302), para os quais a “concepção de um Estado de Bem-Estar ou Estado Social mudou a maneira de o Estado interpretar as necessidades causadas na sociedade pela pressão negativa do mercado”. Logo, convencionou-se denominar de Estado do Bem-Estar Social, ou de *Welfare State* o Estado que propõe intervenções nas searas econômica e social, por meio de políticas públicas voltadas a assegurar a proteção social.

Portanto, o Estado do Bem-Estar Social pode ser compreendido como um compromisso dos Poderes Públicos com a sociedade, com a qualidade de vida, com o bem-estar físico e social, pautando em valores como a liberdade e a dignidade humana, dentre outros, por meio do desenvolvimento de políticas públicas de fomento à igualdade e a cidadania, o que clama a intervenção estatal inclusive na economia.

Desta feita, três são os objetivos do Estado do Bem-Estar Social: a intervenção na economia, como forma de manter o pleno emprego; o fornecimento, pelo Estado, de serviços universais; e, ainda, a responsabilidade estatal de manter um nível mínimo de vida, entendido como direito social, e não mais como caridade pública, destinada à minoria da sociedade (ÁLVAREZ, 2018).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi editada em um momento histórico ímpar, de redemocratização o país. Trata-se de importante diploma legislativo, que contribuiu não apenas para ressaltar a importância da democracia, mas também destacar a relevância dos direitos e garantias fundamentais. E, para assegurar o exercício destes, o constituinte manifestou, de forma expressa, já nos primeiros dispositivos do texto constitucional, os fundamentos do Estado Democrático de Direito, o princípio da separação dos poderes e, ainda, os objetivos fundamentais da República.

Dallari (2008, p. 21-22) já declarava que “a Constituição é a declaração da vontade política de um povo [...]”, que visa a “[...] a proteção e a promoção da dignidade humana, estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo”. Eis que a Constituição Federal de 1988 surge, portanto, como um sopro de democracia ao romper com o autoritarismo que imperou durante décadas. Logo, fruto do clamor popular de uma sociedade farta de duas décadas de tirania, contém em seu âmago o espírito garantista que resume a esperança de toda uma geração.

Não é demais ressaltar que a primeira Constituição da história brasileira elaborada com a participação do povo demonstra, logo em seu preâmbulo, os valores simbólicos com os quais tem comprometimento. Deixa clara a instituição de um Estado Democrático, que tem como objetivo assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, estabelecendo na liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça os alicerces sobre os quais a República deve ser construída.

Conforme a denominação de Ulysses Guimarães, a Constituição Cidadã marca o despontar de uma nova era jurídica-normativa quando demonstra erigir seus pilares sobre os valores que foram renegados durante a ditadura. Instituído o presidencialismo como forma de governo e o voto direto como sufrágio universal e exercício de cidadania, alça a bandeira da democracia participativa como novo símbolo da República.

Neste sentido, a positivação de uma vasta gama de direitos e garantias fundamentais não reflete tão somente a intenção da constituinte em colocar tais direitos no topo hierárquico normativo brasileiro, mas também o eco do clamor de uma população que se mobilizou para a efetiva conquista destes direitos. Além de sair às ruas e exigir seus direitos através de diversas manifestações durante a ditadura militar, a sociedade demonstrou-se consciente da própria cidadania, rompendo com a ordem jurídica conservadora ao participar ativamente do processo de elaboração da Constituição brasileira (BONAVIDES, 2010).

Já o art. 3º, da Constituição Federal de 1988, vem consagrar os objetivos fundamentais da República, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; e, por último, mas não menos importante, a promoção do bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988). É nesse contexto que o Estado Social ou do Bem-Estar Social ganha relevo. É, pois, dever do Estado zelar pela promoção do bem-estar coletivo, o que se dá pela implementação de políticas públicas.

Ainda lecionam Souza e Moraes (2019, p. 104), os quais defendem que o Estado do Bem-Estar social “[...] é um sistema econômico de livre-empresa, porém com acentuada participação estatal na promoção de benefícios sociais, os quais têm como objetivo proporcionar padrões de vida mínimos aos cidadãos”. Logo, é

imprescindível o desenvolvimento de bens e serviços sociais, o controle do ciclo econômico e o ajuste da produção para que os objetivos sejam alcançados.

Em que pese a relevância da Constituição Federal de 1988 na consagração de importantes direitos sociais e no reconhecimento da dignidade humana como princípio basilar, como observam Souza e Moraes (2019) o Estado do Bem-Estar Social surgiu muito antes, ainda na década de 1930, quando foram editadas importantes normas voltadas à proteção social, dentre as quais citam a regulamentação do trabalho dos menores de 18 anos de idade; a implementação de seguro para acidentes de trabalho; a regulamentação das atividades insalubres, dentre outros inúmeros direitos reconhecidos aos trabalhadores.

Outrossim, apesar do período autoritário, vivenciado no país a partir de 1937, lembrem Souza e Moraes (2019) que foi exatamente nesse período que as normas protecionistas ganharam relevo, pois até então eram incipientes os institutos voltados à proteção social. Por exemplo, foi exatamente nesse período que a proteção previdenciária foi expandida, pois até então era restrita aos empregados de empresas de ferrovias, por força da Lei Eloy Chaves, editada em 1923 e que institui a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAPs).

Portanto, embora a Lei Eloy Chaves seja considerada a primeira legislação previdenciária editada no país, e identificada como a primeira manifestação de proteção social, segundo Crestani e Oliveira (2018) foi apenas no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930, em virtude principalmente da industrialização, é que o governo percebeu a necessidade de regulamentação de direitos para os trabalhadores, como forma de protegê-los.

Anos depois, já na década de 1960, a proteção social ganhou novos contornos, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), responsável pela uniformização dos benefícios previdenciários até então regulamentados em leis diversas. Por conseguinte, a legislação previdenciária, em conjunto com a legislação trabalhista editada nas décadas anteriores, foi responsável por fomentar maior proteção aos indivíduos.

Souza e Moraes (2019) ressaltam, ainda, as medidas implementadas na seara educacional, como a criação do Ministério da Educação e Saúde, ainda na década de 1930, e o surgimento da denominada Escola Nova, que fomentou o reconhecimento da educação enquanto direito social na Constituição de 1934, vinculando recursos públicos à investimentos nessa seara.

De acordo com Crestani e Oliveira (2018), no período democrático, entre o Estado Novo e o Golpe de 1964, legislações previdenciárias e trabalhistas foram editadas e, na seara educacional, veio a lume a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, que expandiu o atendimento da escola pública. Porém, não eram políticas sociais universais, mas sim seletivas, heterogêneas e fragmentárias.

Também no período pós-golpe militar se encontram várias políticas sociais que refletem os fundamentos do Estado do Bem-Estar Social, a exemplo da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que uniformizou e unificou os benefícios e serviços da seguridade social no país, contribuindo para que, nas décadas seguintes, importantes direitos fossem reconhecidos na seara previdenciária e assistencial, a exemplo do reconhecimento do trabalhador rural como segurado da Previdência Social; a regulamentação da licença-maternidade; a previsão de uma renda mensal vitalícia, de natureza assistencial, dentre outros (SOUZA; MORAES, 2019).

Souza e Moraes (2019) observam, ainda, que também foram implementadas, no mesmo período, políticas públicas para fomentar o direito à moradia, dentre as quais citam a criação do Banco Nacional da Habitação, no ano de 1966, que possibilitou a utilização do saldo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e dos depósitos em caderneta de poupança para o financiamento da casa própria e da construção de habitações de interesse social.

Não obstante, é importante ressaltar que a partir de 1964, em virtude do governo ditatorial, vários direitos foram mitigados, tais como a liberdade de expressão, a atuação sindical, foi extinta a estabilidade no emprego, o que evidencia a dualidade do período e a relevância da Constituição Federal de 1988 na consolidação de direitos sociais, do bem-estar, da igualdade e da justiça. Portanto, quando o constituinte dispõe, expressamente, nos incisos III e IV, do art. 3º da vigente Constituição, que são valores norteadores do Estado a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, reconhece a importância do fomento ao bem-estar social e reafirma, ainda, o Estado do Bem-Estar Social.

Resta evidente, do até aqui exposto resta claro, portanto, que o Estado do Bem-Estar Social, que no Brasil tem seu início em 1930, se fundamenta na instituição de mecanismos e condições protetivas para mitigar os impactos negativos da

desigualdade social; e, por meio de políticas públicas, fomentar o acesso a direitos sociais como moradia, saúde, educação, proteção ao trabalho, dentre outros.

2.2 SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, que adveio da formação do Estado moderno, concebida da relação política soberano/súdito ou Estado/cidadão, relação que é encarada cada vez mais do ponto de vista dos direitos do cidadão não mais súdito, em vez do ponto de vista do soberano, segundo o qual, “[...] para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, dos indivíduos que a compõe, em oposição a concepção orgânica tradicional” (BOBBIO, 2004, p. 24).

Como observa Habermas (*apud* SILVEIRA, 2018), “[...] a criação de direitos fundamentais se assenta na escolha dos indivíduos, iguais e livres, que decidem legitimamente regular a vida coletiva pelo direito positivo”.

Embora os direitos fundamentais não tenham surgido no mundo antigo, nela se fez o berço de algumas ideias essenciais para o reconhecimento dos direitos inerentes à condição humana, as quais deram origem aos direitos fundamentais, especialmente as ideias de dignidade da pessoa humana, liberdade e igualdade entre os homens, notadamente no pensamento greco-romano e na filosofia judaico-cristã (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013).

Na Constituição Federal de 1988 os direitos fundamentais estão relacionados com a convivência do cidadão em sociedade, bem como em relação ao Estado, definidos e estabelecidos pela norma; diferente das garantias, que são os meios de obtenção destes direitos. Compreendendo que os direitos fundamentais são aqueles relacionados com a pessoa humana e sua existência individual, social e estatal, concretizando relações jurídicas essenciais para sua existência em sociedade (TAVARES, 2020).

Dentre os direitos fundamentais se encontram os direitos que integram a Seguridade Social, a saber, a assistência social, a previdência social e a saúde. Refletem a positivação dos direitos humanos de segunda geração, que dominam o século XX, quais seja, os direitos sociais, culturais, econômicos e os direitos coletivos. Advieram do estado de bem-estar social, germinados por obra da ideologia e da reflexão antiliberal (BONAVIDES, 2010).

Desta feita, os direitos sociais fundamentais, como direitos fundamentais de segunda geração, são o desdobramento do estado de bem-estar de direito, portanto, são direitos a serem implementados pelo Estado, ou seja, o Estado Social (BULOS, 2014) e que “[...] possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade” (SILVA, 2009, p. 286).

Os direitos sociais devem criar condições materiais e propiciar a igualdade real, já que valem como pressupostos do gozo de garantias individuais, proporcionando assim condição mais compatível com o exercício da liberdade.

Como sabido, o Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição de 1988, tratou de consagrar valores caros à sociedade brasileira, dedicando-se a uma política de “solidarismo” para o bem comum e da dignidade da pessoa humana. Neste aspecto, Sette (2006, p. 80), afirma que “[...] passa-se a falar de solidarismo constitucional, em referência a esta nova forma de pensar o Direito, que claramente se opõe ao individualismo”.

A partir deste panorama geral, o papel garantidor dos direitos fundamentais cresce em importância, passando a ser parte nuclear da própria de forma de Estado proposta na Constituição de 1988, pois conforme Sarlet (2012, p. 58) salienta, os “[...] direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição de forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência de Estado constitucional”.

Desta feita, o norte garantidor dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana previsto na Constituição de 1988 representa um grande avanço na consolidação dos direitos e garantias individuais, priorizando a coletividade em detrimento do individualismo e consolidando o Estado Democrático de Direito no Estado brasileiro trazido pelo legislador. Assim bem especifica a doutrina de Canotilho et al. (2015, p. 54) ao afirmar que a vigente Constituição Federal é um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, “[...] situando-se como documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria na história constitucional do País”.

Nesse contexto os direitos sociais ganham relevo, uma vez que a valoração superior dada aos direitos fundamentais na Constituição de 1988 veio para afirmar uma nova visão em relação a tais direitos na nova ordem social, desde a posição positivada privilegiada, ganhando destaque logo após o preâmbulo da Constituição,

até na nova e atualizada nomenclatura para determinar de fato os “direitos e garantias fundamentais”.

A incorporação da Seguridade Social enquanto direito social positivado na Constituição Federal de 1988 vem de um movimento de reorganização de políticas públicas já existentes, mas com novas diretrizes e com a admissão de novos direitos, que ganhou ênfase no debate da Assembleia Constituinte, tendo sido inspirado no Welfare State dos países social-democratas (BOSCHETTI, 2003).

Rosso (2008), ao analisar a importância do Estado Social, destaca não ser característica deste apenas assegurar a liberdade, mas também estimular a igualdade. Por isso não pode ser neutro, devendo posicionar-se ao lado do mais fraco. Logo, a solidariedade surge na Constituição como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a partir de seu art. 3º, que dispõe: “Constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988).

O comprometimento da nova lei básica com valores de justiça, liberdade e solidariedade certamente surge como reflexo aos abusos de poder cometidos durante a ditadura militar. Após um longo período durante o qual o decreto de Atos Institucionais, de natureza claramente repressiva se encontraram. A Constituição surge como inegável antônimo de toda opressão sofrida, trazendo positivado em seu corpo todos os direitos violados durante o regime autoritário como maneira de garantir, então, a segurança e perpetuação de seus preceitos.

Para Barbosa (2008), a Constituição Federal de 1988 é merecedora de destaque por resgatar e efetivar os direitos humanos através dos princípios fundamentais constitucionais, edificando regras que vincularam a sociedade e o governo com a procura de um novo método de organização social, na qual a pessoa humana é conceituada como o primeiro dos valores.

Assim, tem-se que a Constituição é “[...] a morada da justiça, da liberdade, dos poderes legítimos, o paço dos direitos fundamentais, portanto, a casa dos princípios, a sede da soberania” (BONAVIDES, 2010, p. 520). Somente a partir dela, que a democracia no Estado de Direito avança e toma contornos garantidores de direitos fundamentais, tendo a dignidade como valor fundamente e maior.

De fato, a Constituição Federal de 1988 reaproximou o direito dos valores sociais, das aspirações dos cidadãos e seus ideais, e transformou-se em lei básica

irremediável, na proteção máxima contra abusos que foram tão comuns na história da civilização.

Pode-se considerar, portanto, que a participação da sociedade na elaboração da Constituição Federal de 1988 foi determinante para que a mesma emergisse nos termos que apresenta. Desta feita, há de se reconhecer uma clara sintonia entre o que preconizou o constituinte e a vontade popular.

Denota-se que o efetivo rol normativo surge como claro rompimento com o derradeiro período autoritarista militar, onde a finalidade era impor a soberania do governo e da nação através da supressão de direitos individuais. A contemporânea Constituição foi precedida por diversas medidas violentas e proibitivas, que culminaram no anseio popular por valores e alicerces democráticos, representados pelos Direitos Fundamentais, erigindo, por fim, na criação de uma nova sociedade.

Nesse contexto ganha relevo a dignidade da pessoa humana. Deve-se levar em consideração que, por ser indissociável da própria espécie humana, não é um valor que nos é atribuído em um determinado momento da vida, mas sim um princípio que surge com a mera existência do ser. Não possui um início, vez que é um valor pré-existente à sua positivação e intrínseco à espécie humana, e nem um fim, conquanto é passível de violação.

Por tratar-se de um valor de ampla classe axiológica, é um princípio de difícil conceituação, devido ao fato de estar em constante processo de composição e desenvolvimento. Trata-se de um direito do homem, constituindo valor ético cuja existência independe de reconhecimento jurídico, mas que por ser elemento substancial e imprescindível para a humanidade merece ser legalmente tutelado, mas que norteia todo o ordenamento jurídico, aplicando-se, por conseguinte, à Seguridade Social.

Ocorre que a implementação do trabalho e da Seguridade Social, como direitos fundamentais do indivíduo e, portanto, imprescindíveis à vida com dignidade, clama a atuação efetiva do Estado, por meio de implementação de políticas públicas. E o que se percebe é que nem sempre o Estado efetiva os direitos fundamentais, seja por quedar-se inerte na instituição de políticas públicas, seja pela instituição de diplomas legais em dissonância com os princípios que norteiam o direito ao trabalho e à Seguridade Social (MARTINS, 2020).

A ineficácia das políticas públicas, no contexto em comento, ganha relevo. Questões como a precariedade da educação, saúde, segurança, a desigualdade

social e a miséria que assolam grande parte da população trazem à tona a inconsistência entre o que preconiza o texto constitucional, que contou com a participação popular para a sua elaboração, e o que efetivamente assegura o Estado.

Ademais, levando-se em consideração que todo o poder emana do povo, os gestores públicos devem buscar, em todos os seus atos, a concretização dos valores consagrados no texto constitucional e fazer prevalecer o interesse público. Ocorre que na prática nem sempre é isso o que acontece. São inúmeras as situações em que os interesses pessoais dos administradores públicos ganham relevo em detrimento da vontade popular e aqueles que foram eleitos pelo povo, acabam fazendo prevalecer os interesses pessoais.

E não apenas o Poder Executivo ignora os ditames constitucionais. Também o Legislativo atua, não raras vezes, em inobservância aos anseios da população. Recentemente, por exemplo, foram aprovadas as reformas na legislação trabalhista e na legislação previdenciária. Muitos foram os direitos suprimidos e críticas tecidas às alterações legislativas, inclusive quanto à sua constitucionalidade, pois vão de encontro, por exemplo, à própria dignidade da pessoa humana.

Como salienta Mota (2018, s.p.),

[...] as políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social, são considerados produto histórico das lutas do trabalho, na medida que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. Quaisquer que sejam seus objetos específicos de intervenção, saúde, previdência ou assistência social, o escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.

No tocante, cabe ao Estado implementar medidas, por meio de políticas públicas, para que os direitos fundamentais, mormente o direito ao trabalho e à Seguridade Social, sejam efetivamente assegurados. Para tanto, toda e qualquer ato do administrador público deve considerar o que preconiza a Constituição Federal nos arts. 1º a 3º, ou seja, deve observar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, os objetivos da República, o poder que emana do povo, a harmonia e independência dos poderes, etc. Logo, quando o Estado deixa de implementar medidas para efetivar a vontade popular, manifesta no texto constitucional, viola claramente a dignidade da pessoa humana e mitiga os interesses coletivos.

2.3 DIREITOS SOCIAIS E O COVID-19

O isolamento social, com a restrição do convívio social, como leciona Bacelli (2020), após a decretação do Estado de Calamidade pelo Governo Federal, foi considerado pelo Poder Público como principal instrumento no enfrentamento ao novo coronavírus. Porém, gera problemas diversos, pois mitiga o acesso ao trabalho, compromete o bem-estar físico e psíquico dos indivíduos e clama, por conseguinte, a implementação de medidas públicas. Contudo, antes de se averiguar tais questões, é mister tecer algumas considerações sobre a atuação do Poder Público, objeto do próximo tópico.

2.3.1 A crise do Covid-19 na separação dos Poderes: federalismo e autonomia

O Brasil adotou, como forma de Estado, o federalismo, que assegura a independência e autonomia da União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. Consagrado na Constituição de 1891, primeira promulgada no Brasil República, o federalismo é consagrado, no atual texto constitucional, dentre as cláusulas pétreas.

Nesse cenário, é o federalismo que assegura a divisão de competências entre os entes federados, ficando a cargo da União dispor sobre questões de interesse nacional, enquanto os Estados e Distrito Federal versam sobre as questões regionais. Os Municípios, por sua vez, tanto no âmbito administrativo quanto legislativo devem atentar para o interesse local. De fato, há uma descentralização do poder que não fica restrito à órbita federal (TAVARES, 2020).

Os problemas vivenciados em virtude do Covid-19, de forma bastante clara, evidenciam o federalismo no Brasil e a autonomia dos entes federados, principalmente porque grande parte dos Estados-membros e Municípios, como amplamente divulgado pelos meios de comunicação, editaram Decretos para tutelar os interesses regionais e locais, tratando de questões como isolamento social e restrições ao funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

Vale lembrar que a própria Constituição Federal de 1988 assegura aos entes federados a competência concorrente para legislar sobre a proteção à saúde, nos termos do art. 24 (BRASIL, 1988).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, que questionava a Medida Provisória

nº 926, “reafirmou a competência concorrente entre União, Estados e Municípios [...] para fixação de regras que promovam a saúde” (COSTA, 2020).

Nesse cenário percebe-se que o Covid-19 acabou por evidenciar e até mesmo intensificar a cooperação e coordenação os chefes do Executivo estadual, demonstrando que o modelo de Estado adotado no Brasil é de cooperação entre os entes federados, ou seja, um modelo democrático (REDAÇÃO ESTADÃO, 2020).

Desta feita, não há que se falar em competência exclusiva da União para legislar sobre medidas sanitárias, o que decorre, repita-se, do disposto no art. 24 da Constituição Federal de 1988 e também do modelo descentralizado para a gestão da saúde pública no Brasil. Não obstante, as normas editadas devem ser harmônicas, não podendo os Estados-membros e os Municípios editarem normas que contrariem o texto constitucional ou excedam os interesses regionais ou locais.

Não obstante, a sociedade presencia constates divergências entre opiniões emitidas pelos chefes do Executivo Federal e Estaduais, em especial quanto ao isolamento social para conter a pandemia, evidenciando colisão que gera insegurança jurídica e coloca em questionamento os limites de atuação do Presidente da República no exercício da competência administrativa e legislativa (MARRAFON, 2020).

Destarte, em decorrência da autonomia de que gozam os entes federado, e do modelo de Estado adotado pelo Brasil, normas que visem resguardar os interesses regionais e locais, editadas para conter o avanço da Covid-19, possuem amparo constitucional, inclusive prevalecendo às editadas pela União se apresentarem maior conformação com o Constituição Federal de 1988 (COSTA, 2020).

2.3.2 Judicialização da crise

Diante do prolongamento da crise instaurada pela pandemia do Covid-19, muitas questões são levadas aos Tribunais do país para apreciação. Como dito alhures, as medidas implementadas fomentaram debates acerca da constitucionalidade da suspensão de contratos de trabalho, da redução da jornada e, por conseguinte, dos salários. Tão logo foi publicada a Medida Provisória, foi o Supremo Tribunal Federal acionado para analisar a constitucionalidade das medidas implementadas.

Trata-se apenas de um exemplo, pois inúmeras outras questões envolvendo direitos sociais e a crise do Covid-19 fomentam debates envolvendo orçamento,

eleições, publicidades, omissões do Poder Executivo, sistema carcerário, programas sociais, dentre outros.

Não se pretende, nesse ponto, esgotar a análise das inúmeras ações em tramitação, que versam direta ou indiretamente sobre a crise do Covid-19. O que se busca é demonstrar o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais.

Em se tratando de direitos sociais, destaca-se a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568, ajuizada em 19 de março de 2020, de autoria da Procuradoria Geral da República. Tal ação tem como relator, no Supremo Tribunal Federal, o Ministro Alexandre de Moraes e discute a destinação de cerca de R\$ 32 milhões para o Estado do Acre custear ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus. São medidas de saúde pública e, portanto, inquestionavelmente versa sobre questões sociais.

Ainda, tem-se a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 662, proposta pela Presidência da República em 24 de março de 2020. Tem como relator o Ministro Gilmar Mendes, e questiona a ampliação do acesso do Benefício de Prestação Continuada, alterada por legislação já no curso das discussões quanto à pandemia.

Aqui cumpre ressaltar que as alterações na legislação previdenciária buscam ampliar o acesso ao BPC, o que, em momento de crise, é difícil de se implementar, mormente a mudança na renda per capita familiar para a concessão do benefício assistencial, haja vista os impactos negativos e a necessidade de se envidar esforços para o enfrentamento da pandemia.

Nesse ponto, portanto, evidencia-se claramente o conflito entre direitos sociais e a imperiosa necessidade de se conciliar os interesses e, sendo impossível tal conciliação, escolher qual deve prevalecer. Assim, é que foi deferida parcialmente a liminar para suspender a ampliação do BCP, privilegiando o interesse coletivo em detrimento daqueles que recebem o referido benefício assistencial.

Tem-se, ainda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6373, ajuizada em 06 de abril de 2020. Proposta pela Confederação Nacional do Trabalho, e de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, questiona a redução das contribuições sociais ao “Sistema S”, pelo período de três meses. No caso em tela não foi deferida liminar, estando a matéria pendente de análise.

De igual forma, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6371, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Ajuizada em 06 de abril de 2020, e de autoria do

Partido dos Trabalhadores, a ação questiona o levantamento do saldo de FGTS em razão da calamidade pública, também pendente de julgamento.

Outra ação que versa sobre aspectos sociais relacionados ao Covid-19 é a Ação de Constitucionalidade por missão nº 3359, ajuizada em 12 de março de 2020 pelos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piau e Rio Grande do Norte, tem, como relator, o Ministro Marco Aurélio. A ação em comento pleiteia ao Governo Federal a suspensão de cortes no Bolsa Família, enquanto perdurar a calamidade pública em decorrência da pandemia. A liminar, no caso em tela, foi deferida.

Destarte, as ações acima mencionadas decerto não esgotam as questões afetas à pandemia do Covid-19 e os reflexos nos direitos sociais. Contudo, demonstram não apenas a importância de se resguardar tais direitos, mas também a importância do Judiciário para a sua efetivação. Em tempos de crise, que reflete na economia do país, conciliar interesses é necessário e, quando não for possível, é necessário buscar meios para que se efetivem os direitos sociais, privilegiando a coletividade.

2.4 AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO MANIFESTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tão logo foi decretado o Estado de Calamidade, em virtude da pandemia do Covid-19, o Poder Executivo passou a analisar meios para a implementação de uma renda fixa, para atender a parte da população mais vulnerável, que em virtude da pandemia do novo coronavírus viu sua renda extinta ou mitigada, a exemplo dos trabalhadores informais.

Portanto, como leciona Baccelli (2020), no âmbito da assistência social o auxílio emergencial é a principal manifestação de política pública de distribuição de renda, entendimento do qual comungam Costa, Rizzotto e Lobato (2020), que defendem ter sido a crise do Covid-19 elemento fundamental para que o Estado brasileiro enxergasse o Sistema de Seguridade Social.

Também Pinheiro *et al.* (2020, p. 03) ressaltam que o Estado buscou “sumarizar as ações relacionadas aos benefícios socioassistenciais e ao auxílio emergencial, abarcando as iniciativas de transferência monetária de renda”.

No que tange o auxílio emergencial, em específico, aprovado pelo Congresso Nacional, e pago inicialmente no valor de RS 600 (seiscentos reais), pelo período de cinco meses, tendo sido prorrogado por mais três meses, em valor inferior, qual seja, RS 300 (trezentos reais), muitas divergências ainda existem, seja quanto ao número de brasileiros que tiveram acesso, haja vista a divergência de dados, seja porque muitos que tiveram o benefício negado o pleiteiam judicialmente.

Segundo dados da Caixa Econômica Federal, atualizados até o dia 15 de outubro do corrente ano, foram pagos 342,6 milhões de benefícios, beneficiando 67,7 milhões de brasileiros, num total de RS 226,4 bilhões de reais. Contudo, há 109,1 milhões de pedidos em análise (BRASIL, 2020d).

O sítio eletrônico do Dataprev também apresenta dados acerca do auxílio emergencial. Contudo, foram compilados até setembro de 2020, ou seja, não consideram o corrente mês. Segundo o referido órgão entre 07 de abril e 02 de julho foram recebidos 150.627.273 pedidos, sendo que 99% deles foram processados. E entre os requerimentos feitos entre 03 de julho e 28 de setembro, num total de 708.813, apenas 65,8% foram processados, estando pendentes 241.850, ainda em análise. A grande maioria destes pedidos são de reanálise, pois tiveram o auxílio emergencial negado (BRASIL, 2020e). Tal constatação revela que, muitos brasileiros ainda não obtiveram resposta do Estado quanto ao auxílio.

Uma crítica tecida ao auxílio emergencial, desde o começo, como lembram Costa, Rizzotto e Lobato (2020), diz respeito às dificuldades para o acesso ao benefício, pois a Caixa Econômica Federal, que ficou responsável pelo pagamento, embora tenha adotado um aplicativo, não viabilizou o rápido recebimento, o que comprometeu a qualidade de vida de um grande número de brasileiros.

Outra questão que é objeto de críticas, e decerto fomentará debates, diz respeito a ampliação da ajuda que se deu, inicialmente, apenas às mães adolescentes e, mais recentemente, no que diz respeito ao prazo, pois aqueles que não conseguiram o benefício de plano, tão logo foi implementado, seja porque não o requereu, seja porque teve inicialmente indeferido, receberá três parcelas de RS 300 (trezentos reais), sendo tratados de forma desigual se comparado aqueles que receberam, de plano, o auxílio.

Resta evidente, portanto, que a principal medida assistencial adotada pelo Governo Federal fomenta e tende a fomentar, no futuro, vários debates, ficando desde

já a sugestão para novos estudos, haja vista a insuficiência de dados para proporcionar uma análise mais aprofundada nesse momento.

2.5 AÇÕES E OMISSÕES PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE

A primeira questão a ressaltar, no que tange à saúde pública no Brasil, é que o marco infralegal da regulamentação deste direito, após a Constituição Federal de 1988, ocorre com a promulgação da Lei nº 8.080, de 19 setembro de 1990, conhecida com a “Lei Orgânica da Saúde”, a qual determina em seu art. 1º: “Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado” (BRASIL, 1990).

O mesmo diploma legal, dispõe em seu preâmbulo “sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências” (BRASIL, 1990).

Vale destacar que a gênese do Sistema Único de Saúde pode ser encontrada por ocasião da 8ª Conferência Nacional da Saúde, sendo esta concepção recebida pela Constituição Federal de 1988, fruto do “Movimento Sanitarista”, que buscava dar tratamento constitucional à questão da saúde, tão relegada nos anos anteriores.

Segundo o art. 198 da Constituição Federal de 1988, deveria ser instituído um sistema único, que executaria as ações e serviços públicos de saúde, integrados de forma regionalizada e hierarquizada, tendo por diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade.

Buscando atender a esse comando constitucional, é promulgada a Lei nº 8.080/1990, substituindo a Lei nº 6.229/1975, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Saúde, o qual se mostrava insuficiente para atender as necessidades dos indivíduos, pois o Ministério da Saúde priorizava as campanhas de vacinação e o controle de endemias em detrimento dos demais serviços terapêuticos.

No que tange ao atendimento médico-hospitalar, tal tratamento era praticado pelo extinto INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, então autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Ocorre que tal atendimento levava em consideração as contribuições previdenciárias,

como se fosse uma espécie de seguro social, cujo tratamento era dispendido somente aos contribuintes e seus dependentes, excluindo-se todos os demais cidadãos.

Logo, com a fundação do SUS ocorre uma verdadeira evolução em matéria de políticas públicas da área da saúde, constituindo-se em um patrimônio da sociedade brasileira dos mais importantes.

Desta feita, cuida-se o SUS de legítima política de estado, e não de governo, que é (ou deveria ser) insuscetível aos interesses político-ideológicos, não podendo ser cooptada por determinado partido que estivesse no poder para fins casuísticos. Em outras palavras, trata-se de uma política pública contínua, prevista constitucionalmente dada a sua importância, pois a saúde adquire sinônimo de cidadania e, em última análise, de direito à vida.

Portanto, diante da relevância que o SUS possui enquanto política de Estado, eis que indispensável para a concretização de um dos direitos sociais mais importantes, qual seja, a saúde, é que torna-se relevante destacar que a teor do disposto no art. 9º, da Lei n.º 8.080/1990, no âmbito da União a direção do Sistema Único de Saúde se dá pelo Ministério da Saúde.

Contudo, há em cada esfera governamental, dois espaços para que a sociedade possa participar da gerência do SUS, democratizando a sua gestão. São eles as conferências de saúde e os conselhos de saúde, como forma de cumprir o determinado pelo art. 198, III, da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei n.º 8.142/1990.

Anote-se, ainda, que diversos são os princípios que alicerçam o SUS, tendo a função de informar o sistema, nortear os atos administrativos e traçar os parâmetros de atuação tanto para o agente público quanto para a população, permitindo o controle social das políticas públicas. E essa diversidade principiológica causa grande divergência doutrinária, sobretudo pela falta de precisão legislativa sobre o tema, que muitas vezes confunde “princípio” com “diretrizes”. Não obstante, é inegável que o SUS é universal, regionalizado, hierarquizado e igualitário.

Especificamente sobre essa integralidade no atendimento, é necessário mencionar que o SUS presta serviços de saúde pública destinados à sua prevenção, promoção e recuperação, tanto de forma preventiva quanto curativa. Aliás, é sabido que diversos pacientes, por exemplo, ao terem negado seu pleito perante os planos de saúde, ou mesmo diante de uma situação emergencial, também acabam utilizando os serviços do SUS, reforçando o ideal constitucional de que a saúde pública é um

direito de todos e dever do Estado. Tal princípio, em tempos de pandemia, ganha relevo, pois impõe ao Estado o dever de assegurar a todos os indivíduos atendimento, sem prejuízo das medidas de prevenção.

Entretanto, há um abismo entre o que o legislador determinou e a prática realizada pelo Estado. A verdade é que a Constituição Federal de 1988 muito promete, mas a Administração Pública pouco cumpre, o que ganhou relevo em tempos de pandemia da Covid-19, já que o Brasil ultrapassou os 3 milhões de infectados, com mais de 120 mil mortes.

De acordo com Oliveira et al. (2020), o Ministério da Saúde adotou, tão logo detectada a doença emergente, ou seja, antes mesmo da declaração do estado de pandemia pela Organização Mundial de Saúde, medidas par ao enfrentamento, como o acionamento do Centro de Operações de Emergência, coordenado pela Secretaria de Vigilância em Saúde, buscando a harmonização, planejamento e organização de atividades voltadas ao monitoramento da situação epidemiológica.

Complementam os autores que houve, ainda, a mobilização de diversos órgãos do governo, no afã de instituir um plano de contingência, o que incluiu a comunicação da população e imprensa quanto às estratégias para o enfrentamento da pandemia, o que, somado aos meios de atendimento à população, como a instituição de um aplicativo e de canais de comunicação, buscaram informar a sociedade das medidas preventivas (OLIVEIRA et al., 2020).

Portanto, dentre as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde, responsável pela direção do SUS no âmbito da União, a principal é o repasse de valores aos Estados e Municípios, para o fortalecimento das medidas descentralizadas. Um claro exemplo foi a transferência de R\$ 72,5 bilhões de reais para a implementação de benefícios e agilidade de atendimento nas comunidades indígenas, valore estes destinados à aquisição de equipamentos, habitação de leitos de UTI, dentre outras medidas (BRASIL, 2020b).

Segundo informações do Ministério da Saúde, até o dia 19 de agosto foram habilitados, no Sistema Único de Saúde, mais de 12 mil leitos de UTI, sendo 247 pediátrica, totalizando o repasse de R\$ 1,72 bilhão, apenas nos últimos 90 dias, de valores da União para os Estados e Municípios (BRASIL, 2020b).

Em que pese as divulgações em sites oficiais do Governo Federal, há denúncias de que o Estado gastou menos de um terço dos valores disponíveis para o enfrentamento da pandemia da Covid-19. Segundo notícia divulgada pelo site G1

Política (2020), o Tribunal de Contas da União apurou que entre os meses de março e julho foram gastos apenas 29% da verba destinada para o combate ao novo coronavírus.

Anote-se, ainda, que segundo os auditores do Tribunal de Contas da União, o Ministério da Saúde utilizou, dos R\$ 38 bilhões à época disponíveis, apenas R\$ 11,4 bilhões, destinando-os aos fundos municipais de saúde, aos fundos estaduais de saúde, às ações diretas no âmbito da União, como a aquisição de respiradores, testes rápidos e insumos importados (MINISTÉRIO, 2020).

Nesse cenário é que o Tribunal de Contas da União exigiu, do Governo Federal, esclarecimentos quanto às estratégias de gastos no combate ao novo coronavírus, em observância ao princípio da transparência.

Percebe-se, portanto, que a atuação do Estado poderia ser mais efetiva, principalmente no que tange a prevenção do novo coronavírus, evidenciando a dificuldade estatal na adoção de medidas eficazes para o combate à pandemia da Covid-19.

Um exemplo de tal dificuldade diz respeito à publicidade dos dados vitais para o acompanhamento da doença no país. Desde a saída do ex-ministro da saúde, Nelson Teich, a forma de exposição dos dados oficiais sofreu alteração, sendo omitidos números relativos a óbitos, diagnósticos positivos, dentre outras informações. À época o Ministério da Saúde justificou os problemas ao argumento de que estavam sendo aprimoradas as ferramentas de informação e análise (VEJA ON LINE, 2020).

Outro problema que foi amplamente relatado pelos meios de comunicação diz respeito ao titular do Ministério da Saúde. Quando declarado o estado de pandemia, pela Organização Mundial de Saúde, o ministério em comento era comandado por Luiz Henrique Mandetta, que após divergências públicas com o Presidente da República, principalmente quanto às medidas de isolamento social, deixou o ministério, que foi assumido por Nelson Teich, que 17 de abril do corrente ano.

Porém, em menos de trinta dias o cargo de Ministro da Saúde ficou novamente vago, pois houve clara discordância entre Nelson Teich e o Presidente da República, Jair Bolsonaro, principalmente quanto ao uso da cloroquina e às medidas de isolamento social (ANDRADE, 2020), tão criticadas pelo Chefe do Executivo Federal.

Desde então o Ministério da Saúde se encontra interinamente sob o comando do General Pazuello, refletindo o posicionamento do Presidente da República, Jair Bolsonaro, seja quanto ao uso da cloroquina, mesmo diante de estudos científicos

contrários ou inconclusivos, seja quanto às medidas de isolamento e distanciamento social (ANDRADE, 2020).

De acordo com Bertoni (2020), é inaceitável que em meio a pandemia, distante de ser controlada, e com altos índices de contaminados e mortos, o Ministério da Saúde permaneça sem um coordenador efetivo, o que torna-se ainda mais grave se considerado o grande número de militares que ocuparam os postos de comando no governo federal, em meio à pandemia da Covid-19.

Enfatiza Bertoni (2020), ainda, que embora o Supremo Tribunal Federal tenha ressaltando a autonomia dos entes federados, no que tange as medidas de enfrentamento da pandemia, a gestão do SUS, apesar de compartilhada, não deve apresentar entraves, pois é a União responsável por decisões importante, cumprimento de promessas e efetivação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à saúde.

Apesar de tais críticas, não se pode ignorar que o Ministério da Saúde também adotou, segundo Oliveira et al. (2020), medidas voltadas à pesquisa, inovação e desenvolvimento, através de Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, buscando parcerias para implementação de projetos.

Não obstante, o que se percebe é a dificuldade do Estado no enfrentamento da pandemia da Covid-19, principalmente pela elevada transmissibilidade, o grande número de infectados no país, somando os assintomáticos, e a tendência a complicações graves, apesar da baixa mortalidade. A rápida propagação coloca o Brasil, como sabido, dentre os países com maior número de infectados e clama intervenções efetivas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se compreender, ao longo do presente estudo, como se encontram efetivados e resguardados os direitos sociais frente à crise instaurada pelo Covid-19, em especial no que tange a Seguridade Social que abarca, como sabido, a assistência social, a previdência social e a saúde.

Viu-se que os direitos sociais, dentre os quais se encontra a Seguridade Social e suas ramificações, exigem uma prestação efetiva do Estado, e que passou por uma evolução significativa, já que, por muito tempo, acreditou-se que a defesa dos direitos individuais dos cidadãos, então chamados de direitos fundamentais de primeira

dimensão, estaria assegurada com a simples omissão do Estado (ou seja, não os violando), ou, numa concepção e estágio mais arrojado, com a previsão de instrumentos voltados a impedir a invasão indevida do Estado na esfera da vida privada das pessoas.

Entretanto, nos dias contemporâneos, exige-se que o Estado disponibilize efetivas políticas públicas para o acesso à direitos fundamentais, dentre os quais se encontra consagrado o direito à saúde. Logo, não basta o não fazer do Estado, indo muito além o seu dever, invadindo, de há muito, o campo da positividade, a exigência do atuar, do garantir, de implementar, isso é, efetivamente, promover.

Em meio à pandemia do Covid-19 a efetividade dos direitos sociais, em especial o direito à Seguridade Social, mormente a saúde, já que carece de dados para enfrentamento das questões afetas à assistência social e a previdência social, resta questionada, principalmente porque instauram-se situações de conflito, pois para assegurar o direito social à saúde, por exemplo, e assegurar o enfrentamento da crise na saúde pública, medidas precisam ser adotadas, como as de isolamento social. Tais medidas, porém, são excepcionais. E, tão logo restaurada a normalidade, deve o Estado zelar pela efetivação dos direitos sociais, que representam uma importante evolução da sociedade, conquista que não pode ser ignorada.

Apesar disso o que se percebe é que o Ministério da Saúde, a quem compete a direção do Sistema Único de Saúde no âmbito da União, apesar das ações implementadas, mostrou-se ineficaz no enfrentamento da pandemia do Covid-19, o que se evidencia em situações como a coordenação interina do órgão na atualidade, a discordância clara do posicionamento de ex-ministros da saúde com a postura do Chefe do Poder Executivo, mormente quanto as medidas de distanciamento social, e, ainda, o investimento insuficiente de recursos, levando inclusive a questionamentos, por parte do Tribunal de Contas da União.

No que diz respeito à assistência social, como constatou-se, a principal medida foi a concessão do auxílio-emergencial, instituto que não é isento de críticas, pois desde o início fomenta debates, seja quanto ao valor, quanto aos requisitos para a concessão, no que diz respeito a ineficácia da Caixa Econômica Federal em gerir o pagamento, dentre questões outras. E em relação à previdência social, sequer foram encontradas medidas efetivas, para assegurar esse importante direito social, já que a preocupação do Estado acabou mesmo por centrar-se na saúde, mesmo que de forma ineficaz ou insuficiente.

Desta feita, conclui-se que nesse momento, em meio a pandemia do Covid-19, a adoção de medidas emergenciais é imperiosa, devendo o Ministério da Saúde, a quem compete, repita-se, a direção do Sistema Único de Saúde no âmbito da União, estabelecer programas de transferência de valores aos demais entes federados, possibilitar a criação de leitos, fomentar pesquisas e, ainda, prevenir a transmissão e disseminação do novo coronavírus, haja vista o potencial devastador da Covid-19.

Não obstante, questões outras precisam também ser enfrentadas pelo Poder Público, como a ampliação dos programas de assistência social, pois em momentos de crise, em meio a pandemia do Covid-19, a adoção de medidas emergenciais é imprescindível, para pelo menos mitigar os malefícios do desemprego, das precárias condições de trabalho, da diminuição de renda.

REFERÊNCIAS

ALBAN, Thiago Anton. Extrafiscalidade, Estado Social e teorias de justiça: possibilidades dialógicas. 2015. **DPU**, Porto Alegre, v. 11, a. 62, p. 135-345, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://dspace.idp.edu.br/bitstream/123456789/2093/1/Direito%20Publico%20n622015_Thiago%20Anton%20Alban.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

ÁLVAREZ, Antón Lois Fernandez. Estado de Bem-Estar, instituições públicas e justiça social. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 884-904, 2018.

ANDRADE, Fabiano. Teich deixa o Ministério da Saúde antes de completar um mês no cargo e após divergir de Bolsonaro. **G1 Política**, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/teich-deixa-o-ministerio-da-saude-antes-de-completar-um-mes-no-cargo.ghtml>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BACCELLI, Marcela Silva et al. Desafios da Assistência Social no Enfrentamento da Covid-19: Relato de Experiência. **Revista Enfermagem e Saúde Coletiva-REVESC**, v. 5, n. 1, p. 58-63, 2020.

BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues. Direito à memória e à verdade. **Revista Direitos Humanos**, Brasília, v. 01, p. 26-33, dez. 2008.

BERTONI, Estêvão. A descoordenação da gestão militar no Ministério da Saúde. **Expresso**, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/16/A-descoordena%C3%A7%C3%A3o-da-gest%C3%A3o-militar-no-Minist%C3%A9rio-da-Sa%C3%BAde>>. Acesso em: 28 set. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. *Psicol. Soc.*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 9 de junho de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020a**: Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020b**: Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6363**, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, 2020c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886604>>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Auxílio emergencial**: últimos números, 2020d. Disponível em: <<https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Data Prev. **Auxílio emergencial**: confirma os últimos números da Dataprev, 2020e. Disponível em: <<https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-confira-os-ultimos-numeros-da-dataprev>>. Acesso em: 16 out. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, Joaquim et al. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COOPERAÇÃO federativa entre os Estados no Brasil. Efeito imprevisto do Covid-19? **Estadão**, 04 abr. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/cooperacao-federativa-entre-os-estados-no-brasil-efeito-imprevisto-do-covid-19/>>. Acesso em: 28 set. 2020.

COSTA, Pablo Drews Bittencourt. Federalismo brasileiro em pleno funcionamento em tempos de Covid-19. **A Gazeta**, 09 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/artigos/federalismo-brasileiro-esta-em-pleno-funcionamento-em-tempos-de-covid-19-0420>>. Acesso em: 07 out. 2020.

COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Na pandemia da Covid-19, o Brasil enxerga o SUS. **Saúde em Debate**, n. 125, v. 44, abr./jun. 2020.

COVID-19: Ministério da Saúde muda divulgação de dados da pandemia. **Veja On Line**, 06 jul. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/saude/covid-19-ministerio-da-saude-volta-a-omitir-dados-da-pandemia/>>. Acesso em: 29 set. 2020.

CRESTANI, Dinamir Antônio; DE OLIVEIRA, Celmar Corrêa. Que tipo de estado de bem-estar social é este? **Revista Eletrônica Científica da UERGS**, v. 4, n. 2, p. 299-319, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos: sessenta anos de conquistas. **Revista Direitos Humanos**, Brasília, v. 01, p. 8-11, dez. 2008.

LAVINAS, Lena; COBO, Bárbara. **O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas**, v. 37, nov. 2009. Disponível em < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07114.pdf> > Acesso: 26 set. 2020.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARRAFON, Marco Aurélio. CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus. **Consultor Jurídico**, 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-crise-covid-19>>. Acesso em: 03 out. 2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MINISTÉRIO da Saúde gastou menos de um terço do dinheiro disponível para combate à pandemia, diz TCU. **G1 Política**, 22 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/22/ministerio-da-saude-gastou-menos-de-um-terco-do-dinheiro-disponivel-para-combate-a-pandemia-diz-tcu.ghtml>>. Acesso em: 12 out. 2020.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes**. Disponível em: < <http://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/seguridade-social-brasileira.pdf> > Acesso em: 07 out. 2020.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de et al. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 02, abr. 2020.

PINHEIRO, Marina Brito et al. **O Financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT_80_Disoc_O%20financiamento%20federal%20dos%20servi%c3%a7os%20socioassistenciais.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

ROSSO, Paulo Sérgio. Solidariedade e direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 88. **Revista de Ciências Jurídicas Direito e Democracia ULBRA**. Canoas, v. 9, n. 1, p. 75-89, jan./jul. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **O direito fundamental à Previdência Social e sua realização por meio do sistema de repartição**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, SP, n. 29, p. 78-89, jul./dez. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Fernando da Cruz; MORAES, Nelson Russo. Estado de Bem-Estar Social: uma revisão de literatura. **Revista Observatório**, v. 5, n. 5, p. 906-936, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, LUIZ PAULO CANAVERDE DE SOUZA

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 3151774 9, Período matutino, Turma B,

tendo realizado o TCC com o título: PANDEMIA DO COVID 19 E SEGURIDADE SOCIAL

sob a orientação do(a) professor(a): IVANDICK CRUZELLES RODRIGUES

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 12 de novembro de 2020 .

LUIZ PAULO C. DE SOUZA

Assinatura do discente

Campus Higienópolis: Rua da Consolação, 930 • Prédio 24 • 1º andar • Consolação • São Paulo- SP • CEP 01302-907
Tel. (11) 2114-8654 • e-mail: direito@mackenzie.br