

PPGD UNIRIO



DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Public Policy Law

Journal of the Graduate Program in Law
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 Nº 1
JANEIRO – JUNHO 2020
JANUARY – JUNE 2020

ISSN: 2675-1143

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143

Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profa. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profa. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profa. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Flávia Fernandes de Aguiar Alencar

Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 1 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL _____ **6**

EDITORIAL _____ **8**

Eduardo Domingues

**INTERPRETAÇÃO JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES PARA A ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS** _____ **10**

*JURIDICAL INTERPRETATION: CONSIDERATIONS FOR THE ANALYSIS OF
PUBLIC POLICIES*

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Luis Renato Vedovato

**DISASTERS AND THE LAW: THE BRAZILIAN CONTEXT AND A
PERSPECTIVE** _____ **29**

DESASTRES E O DIREITO: O CONTEXTO E A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Délton Winter de Carvalho

**HISTORICAL EVOLUTION OF THE “GREENISATION” OF
EUROPEAN GOVERNANCE: THE DEFINITION AND THE APPROACH OF
ENVIRONMENT FROM A EUROPEAN UNION PERSPECTIVE** _____ **54**

*EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA “ECOLOGIZAÇÃO” DA GOVERNANÇA EUROPEIA:
A DEFINIÇÃO E A ABORDAGEM DO MEIO AMBIENTE NA PERSPECTIVA DA
UNIÃO EUROPEIA*

Giulia Parola

**ENVIRONMENTAL CATASTROPHES LAW AND LITERATURE:
MAURICE BLANCHOT’S THE WRITING OF THE DISASTER** _____ **79**

*DIREITO E LITERATURA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS: A ESCRITURA
DO DESTASTRE DE MAURICE BLANCHOT*

Leonardo Mattietto

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY IN GERMANY ____ 90

A AUTORIDADE DE SUPERVISÃO FINANCEIRA NA ALEMANHA

Margherita Paola Poto

O PROJETO DE LEI N. 3515/2015 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL _____ 126

THE BILL N. 3515/2015 AS A PUBLIC POLICY TO MITIGATE THE ECONOMIC EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Patrícia Durante

Lúcia Souza d'Aquino

A HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA _____ 151

THE HARMONIZATION OF PUBLIC POLICIES IN COMPLIANCE OF THE JUDGMENTS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Priscila Caneparo dos Anjos

AS CRISES BRASILEIRAS E OS DIREITOS SOCIAIS: COMO AS DIFICULDADES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SANITÁRIAS AGRAVAM A POBREZA EXTREMA NO COTIDIANO ATUAL _____ 183

BRAZILIAN CRISES AND SOCIAL RIGHTS: how economic, political and health difficulties aggravate extreme poverty in today's daily life

Renata de Assis Calsing

Hadassah Laís de Sousa Santana

Júlio Edstron S. Santos

Submetido em 28/08/2020

Aprovado em 28/09/2020

AS CRISES BRASILEIRAS E OS DIREITOS SOCIAIS: COMO AS DIFICULDADES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SANITÁRIAS AGRAVAM A POBREZA EXTREMA NO COTIDIANO ATUAL**BRAZILIAN CRISES AND SOCIAL RIGHTS: HOW ECONOMIC, POLITICAL AND HEALTH DIFFICULTIES AGGRAVATE EXTREME POVERTY IN TODAY'S DAILY LIFE**

Para que as coisas fiquem como eram,
será preciso mudar.

Giuseppe di Lampedusa.

Renata de Assis Calsing^I

Hadassah Laís de Sousa Santana^{II}

Júlio Edstron S. Santos^{III}

RESUMO

A problematização desta pesquisa é como é necessária a manutenção e expansão dos direitos sociais, no contexto da atual crise financeira, política e sanitária brasileira. Para isso, foram empregadas as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados primários disponíveis pelos órgãos oficiais e com a utilização do método hipotético dedutivo, apontou que há uma distância entre as previsões jurídicas e o contexto social de necessidades de

ABSTRACT

The problematization pursued in this research was, why is it necessary to maintain and expand social rights, in the context of the Brazilian financial, political and health crisis? For this, the techniques of bibliographic review and analysis of the primary data available by the official bodies were used and with the use of the hypothetical deductive method, it was pointed out that there is a distance between the legal forecasts and the social

^I Professora Titular do curso de Direito e do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do UDF. Doutora em Direito pela Universidade de Paris I, *Panthéon-Sorbonne*. Mestre e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, UNICEUB. Auditora Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Atualmente exerce o cargo de Assessora Especial da Corregedoria-Geral da Justiça Federal no Conselho da Justiça Federal. Professora Associada do PPGD-UNICEUB.

^{II} Doutora e mestre pela Universidade Católica de Brasília. Assessora legislativa em matéria tributária na Câmara Federal. Advogada. Professora no Instituto Brasiliense de Direito Público.

^{III} Professor do IDASP e Uninassau de Palmas. Diretor Geral do ISCON do TCE do Tocantins. Doutor em Direito pelo UniCEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jsmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

milhões de brasileiros que estão na linha da pobreza e outros milhões que foram empurrados para a margem da pobreza extrema. O objetivo geral foi apontar que é necessário a manutenção e expansão dos direitos sociais, como uma proteção, neste momento de dificuldades.

context of the needs of millions of Brazilians who are on the poverty line and millions more who have been pushed to the edge of extreme poverty. The general objective was to point out that it is necessary to maintain and expand social rights, as a protection, in this moment of difficulties.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos Sociais. Crise Sanitária. Crise Econômica. Crise Política Efetividade dos Direitos. Pobreza Extrema.

KEYWORDS

Social Rights. Sanitary Crisis. Economic Crisis. Political Crisis Effectiveness of Rights. Extreme Poverty.

1 INTRODUÇÃO

O primeiro semestre do ano de 2020 foi singular para toda a humanidade devido ao enfrentamento da maior pandemia deste século causada pela COVID 19, uma doença letal que em poucas semanas foi disseminada em todos os países do mundo, desafiando os sistemas de saúde para que fossem salvas vidas humanas.

No Brasil, há a manifestação de três crises simultâneas, política, econômica e sanitária, por causa da COVID 19 e, devido a esta tríplice dificuldade, a população convive com a insegurança e o medo. A palavra crise está presente no cotidiano das pessoas. Além do que, ao se somar estes fatores, verifica-se que a ação estatal não consegue avançar rapidamente na agenda de efetivação dos direitos sociais, como a saúde e o trabalho.

Como consequência milhões de brasileiros perderam seus empregos, outros milhões de trabalhadores informais estão sem condição de exercer atividades remuneradas e estes números aumentam velozmente, incrementando os índices de pessoas que estão sendo empurradas para a linha da pobreza e para a margem da pobreza extrema.

Além do problema do desemprego, a COVID 19, doença que ainda não tem um tratamento efetivo, vem exigindo melhorias nas condições de atendimento hospitalar, causando um risco de colapso no sistema de saúde, ou seja, a possibilidade de se presenciarem a incapacidade de atendimento médico e hospitalar ao cidadão.

Diante este quadro, a dimensão metodológica foi contemplada com a problematização sintetizada em por que é necessária a manutenção e expansão dos direitos sociais, no contexto da atual crise financeira, política e sanitária brasileira?

Para buscar responder a essa indagação, serão utilizados o método hipotético dedutivo e as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados primários oficiais que estão sendo divulgados, e o objetivo geral é demonstrar que há uma distância entre a consagração dos direitos sociais no Brasil, em patamar constitucional e com a internalização de diversos tratados de direitos humanos sobre esta dimensão de direitos, deixando literalmente milhões de brasileiros na miséria, em contradição com o fato de a nação brasileira figurar como a sexta maior economia do mundo.

A crise brasileira atual foi sintetizada em três dimensões distintas, mas que são complementares; a primeira, o desafio político que, pelo menos desde o ano de 2005, está em constante atrito entre correntes ideológicas diferentes que têm tido dificuldade de dialogar e buscar soluções possíveis, tal qual é o procedimento democrático.

Neste tocante, será focado que o presidencialismo, que se inaugurou com a eleição do Marechal Deodoro da Fonseca em 1894 perdura até a atualidade enfrentando dificuldades. O ponto central é que, com o último processo de redemocratização consolidado pela Constituição de 1988, o presidencialismo de coalizão passou a ser uma prática comum.

Porém, pelos excessos demonstrados nos grandes escândalos nacionais, como o mensalão e petróleo, o presidencialismo de coalizão sofre duras críticas por causa das tênues relações entre o Poder Executivo e Legislativo e não está conseguindo atender as necessidades da sociedade brasileira.

A segunda dimensão de crise é a econômica, conjuntura em que quase todos os seguimentos produtivos estão em queda, apenas o agronegócio se mantém com índices positivos. Desta maneira, há uma onda sem precedentes de demissões e, por consequência, o aumento de pessoas que sobrevivem na linha da pobreza ou, mesmo, na margem da pobreza extrema, que são as pessoas que recebem menos de nove reais por dia.

A intenção é demonstrar que a crise econômica impacta na prestação de direitos sociais à população, porque quase todos os direitos previstos nesta dimensão normativa precisam de recursos para se concretizarem, tendo como exemplo, o direito à saúde que tem reconhecimento interno (direito fundamental) e internacional (direitos humanos).

Porém, buscar-se-á demonstrar que, mesmo neste ambiente de crise, foi aprovada uma Proposta de Emenda à Constituição – a PEC de Guerra – possibilitando que a União fizesse consideráveis investimentos no combate à COVID 19, inclusive, com a transferência de recursos para estados-membros, municípios e entidades da sociedade civil organizada, que auxiliam a Administração Pública.

A terceira dimensão da crise é a sanitária causada pela COVID 19, uma doença surgida na China no final do ano de 2019 e que se espalhou em semanas para todos os países do mundo, desencadeando uma pandemia mundial, decretada pela Organização

Mundial de Saúde. A COVID 19 é uma doença com alto grau de contágio, tendo infectado mais de um milhão de cidadãos no Brasil e que está atingindo a previsão inicial dos órgãos sanitários de mais de cem mil mortos apenas no território nacional.

Após a exposição destas três crises, serão apresentados os fundamentos históricos e jurídicos dos direitos sociais, fulcrando o entendimento de que eles estão previstos na Constituição e em diversos tratados recepcionados pelo Brasil. Bem como, possuem dimensão subjetivas e, também, gerando obrigações objetivas ao Estado que deve criar mecanismos para sua solidificação na sociedade.

O entendimento que será buscado é que há uma distância entre a consagração dos direitos sociais em documentos jurídicos relevantes e as dificuldades de acesso pela população, tal como vem ocorrendo com o emprego, trabalho e saúde. Por fim, buscar-se-á elucidar que a negação da efetividade desses direitos é uma afronta às pessoas, à sociedade e ao próprio Direito vigente.

2 UM PANORAMA DOS ATUAIS PROBLEMAS BRASILEIROS

O escritor e filósofo espanhol *Ortega y Gasset* certa vez discursou que: “toda a vida é encontrar-se, como dizíamos, sem saber como, em circunstâncias inexoráveis de lugar e tempo” (2005, p. 270), podendo este pensamento significar a necessidade de, constantemente, haver a necessidade de se tomar e de rever as decisões que são tomadas pelas pessoas ou pelo Estado. Especialmente, em um momento tão conturbado como o que está acontecendo com o ano de 2020.

As dificuldades do atual momento também foram sintetizadas por Luiz Felipe Pondé com a afirmação de que: “uma agenda para o contemporâneo é um ato de coragem!” (2019, p.20). Isto porque Estado está sobrecarregado. O Mercado parcialmente esvaziado devido à necessidade de isolamento social, os índices de produção e contratação da indústria e do comércio brasileiros estão em queda. Somente o agronegócio se mantém lucrativo^I no Brasil no ano de 2020.

É possível reconhecer que o rol de dificuldades enfrentadas, neste momento, gerará problemas para toda a nação, dado que, sem se concretizar as relações de consumo,

^I Observatório Nacional Sesi/Senai. Boletim de prospectiva e mercado de trabalho n. 10, 02 Junho de 2020.

haverá uma diminuição de arrecadação de tributos e, em situação tautológica, ao se minimizar as relações empresariais, tornam-se indisponíveis novos recursos financeiros para investimentos sociais estatais que, por sua vez, também podem diminuir as relações de consumeristas por diminuição da renda familiar.

Neste ambiente de crise, volta à tona a cantilena de que a efetivação dos direitos fundamentais e humanos precisam de investimentos financeiros estatais. Somando-se a esta situação ouve-se a advertência de que “os direitos não nascem em árvores”, como lecionou Flávio Galdino (2005, p; 15), e um Estado sem dinheiro não consegue proteger os direitos fundamentais, segundo o ensinamento de Holmes e Sunstein (2015). Logo a dimensão econômica não pode ser dissociada da aplicação do Direito, mas, também, as construções dos direitos essenciais não podem ser subordinadas às leis de mercado.

Agravando este quadro percebe-se que o ano de 2020 está sendo anômalo para todo o planeta. A humanidade foi confrontada com um vírus que adentrou em todos os países e, apesar dos esforços estatais e da ação de Organismos internacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) que, para conter a disseminação da nova cepa de coronavírus, declarou situação de pandemia global, possibilitando a utilização dos mais rígidos protocolos sanitários universais voltados para o combate ao vírus que continua a se espalhar rapidamente, principalmente, na África, Brasil e Estados Unidos da América.

Este ano também não está sendo auspicioso para o Brasil. Há a presença de três situações muito problemáticas para o Estado, as pessoas e a própria integridade do Direito brasileiro; por um lado, perdura uma crise política que já dura três mandatos presidenciais (Dilma, Temer e Bolsonaro), fato que propicia suspeita e acirramento de posições ideológicas, tal qual argumentou Jessé Souza (2019).

(...) não temos dúvidas de que estamos no final de um ciclo no que diz respeito à democracia brasileira. Estamos encerrando um ciclo em relação às características do governo de esquerda que existe no Brasil desde 2003; estamos encerrando um período no que diz respeito ao presidencialismo de coalizão e sua capacidade de ancorar o sistema político e da capacidade do estado de financiá-la sem gerar fortes conflitos distributivos (AVRITZER, 2018, p. 109.)

Em 2020, uma das palavras mais ouvidas, no Brasil, é crise que, neste trabalho, será considerada como “o momento da verdade, um ponto de virada no qual as condições

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

antes e depois daquele “momento” são “muito mais” diferentes umas das outras que antes e depois da maioria desses momentos (DIAMOND, 2019, p. 15).

De outra posição, presencia-se uma crise econômica que empurra literalmente milhões de pessoas para a linha da pobreza e outros tantos milhões de cidadãos a condição de extrema pobreza, conforme as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2020), ou seja, seres humanos que sobrevivem com menos de nove reais por dia, quantia que visa atender a todas as necessidades como moradia, alimentação, educação, saúde, etc.

Outro ângulo crítico é a pandemia causada pela COVID 19 que impõe um grande desarranjo sanitário no Brasil, sobrecarregando o sistema de saúde, que se encontra em uma situação de colapso tanto na rede pública quanto na privada, ocasião em que os pacientes podem não ter leitos, profissionais ou equipamentos para o seu tratamento.

A crise é tríplice e inevitável, de saúde coletiva, econômico-social e política. Temos que evitar uma crise moral. Por todo canto do mundo, imaginava-se que jamais ocorreria uma pandemia como esta, que derrotaria logo de início os mais diferentes sistemas de saúde. Por isto, faltam leitos, equipamentos e pessoal. As exceções são raras e irreprodutíveis (ABRANCHES, 2020, p. 2).

Neste momento, as discussões sobre a construção de modelos estatais liberais e/ou sociais são suplantados por uma realidade, em que se exige um Estado necessário e a proteção de uma democracia possível, frente a um ambiente tão conturbado do cenário nacional e internacional, tal qual apontaram Levitsky e Ziblat (2019), Snyder (2019) e Arantes (2019).

O mínimo retrocesso nos espaços de participação é preocupante, pois embora haja períodos de regressão e progressão, estendendo a metáfora da escada, alguém que ruma na trajetória ascendente galga degrau por degrau, mas, se por qualquer motivo cai, seu deslocamento para baixo não se deterá no degrau imediatamente inferior, mas segue até o mais profundo que suas forças conseguirem impedir (BRITTO, OLIVEIRA, 2020, p.362).

Portanto, o momento atual brasileiro é muito singular, gerando reflexões, inclusive, sobre o Direito nacional que passa por contestações sobre a sua efetividade, tal qual indicou Cristiano Paixão (2020).

Tendo como exemplo que, no mês de junho de 2020, na Câmara dos Deputados Federais, há 2608 projetos^{II} e, no Senado Federal, 2042 projetos legislativos^{III} que contemplam praticamente todas as espécies legislativas previstas no artigo 59 da Constituição Cidadã existem 4.650 (quatro mil seiscentos e cinquenta) proposições legislativas especificamente sobre a COVID 19, e este número não para de subir, ou seja, apenas, na instância política federal, possui material para votação substancial sobre um único tema que aflige o país.

A inquietação jurídica materializa-se quando se faz a conta de que há 4.650 (quatro mil seiscentos e cinquenta) projetos legislativos em tramitação na esfera federal. Sendo que uma ilação possível é que caso o Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, analisassem e aprovassem cem projetos por mês, somente ao final de mais de três anos (46.50 meses), todas as ações legislativas seriam implementadas.

Para não cansar o leitor e para provar o que se está a dizer, vamos dispor alguns números: até meados de abril de 2020, só no âmbito federal, foram editadas mais de cem portarias, mais de cinquenta resoluções, mais de vinte instruções normativas, mais de trinta decretos, mais de dez medidas provisórias etc. Somado a esse grande número de normas, poder-se-ia agregar todas as outras expedidas nos âmbitos dos demais entes federados (v.g. Estados, Distrito Federal e Municípios). O número é realmente impactante se pensarmos que a crise, no Brasil, é vivenciada efetivamente há pouco mais de dois meses (HEINEN, 2020, p. 35).

Os problemas dessa alta produção legislativa podem ser divididos em duas questões, uma é a qualidade da legislação produzida às pressas, o que já está sendo alvo de intensos debates jurídicos e judiciais e, na segunda, há ainda mais distanciamento entre a declaração de direitos e a sua efetividade jurídica.

^{II} Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&q=COVID%2019&tipos=PEC,PLP,PL,MPV,PLV,PDL,PRC,REQ,RIC,RCP,MSC,INC>. Acesso em 10 junho de 2020.

^{III} Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1&_materia_WAR_atividadeportlet_tipo=&_materia_WAR_atividadeportlet_ano=2020&_materia_WAR_atividadeportlet_numero=&_materia_WAR_atividadeportlet_palavraChave=&_materia_WAR_atividadeportlet_btnSubmit=&_materia_WAR_atividadeportlet_auto_r=. Acesso em 12 junho de 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

A situação excepcional em que vivemos reclama interpretações condizentes, mas não permite seja contrariado o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Parece mais do que razoável e clara a manutenção da legalidade, mesmo em situações de crise. E isso foi feito por todas as Nações, ainda que em épocas tão duras quanto (HEINEN, 2020, p. 35).

Relembra-se que, no Brasil, há três esferas de produção legislativa distintas e com competências previstas na Constituição, a União, com foco nacional, os Estado-membros com dimensão regional e os Municípios com preocupações locais. Todos orientados pela distribuição horizontal de capacidades constitucionais, orientadas pelo princípio da predominância do interesse, conforme Lopes Filho (2018). Bem como, uma instância híbrida que é o Distrito Federal com a acumulação das capacidades estaduais e municipais e, como consequência, todos estão em alta produção legislativa para atender as demandas que emanam das dimensões da atual crise.

Se torna claro que o presente e o futuro do Brasil, neste instante, estão nebulosos, há um risco de possíveis convulsões sociais e de colapso no atendimento do direito social à saúde. As três dimensões da crise agravam-se e juntas dificultam as ações da Administração Pública e o atendimento das necessidades dos cidadãos, principalmente a efetivação de direitos sociais.

2.1 A atual crise política no Brasil

Denominou-se esta parte de atual crise política porque a história nacional e jurídica brasileira é complexa e com constantes versões díspares para rupturas com a ordem constitucional, tendo como exemplos, a posição do Visconde de Ouro Preto (2017), o último primeiro ministro do Império que interpretou a proclamação da República como uma ditadura militar; Hans Kelsen (1995) emitindo parecer sobre a jurisdição^{IV} do Estado Novo na década de 1930 e Miguel Reale que, ainda sob o calor dos acontecimentos, escreveu que os atos civis e militares no ano de 1964 foram tomados

^{IV} Não existe diferença essencial entre um governo de fato e um governo "*de jure*" em direito das gentes e menos ainda no domínio do direito constitucional. Admitindo que o Governo Provisório é a mais alta autoridade legislativa que saiu diretamente da revolução, sem dúvida daquele governo depende determinar a convocação e a competência da Assembleia Nacional Constituinte (KELSEN, 1933, p. 1).

para se cumprir os “imperativos indeclináveis de livrar-nos do comunismo e da corrupção (...) necessários à execução do plano de reformas há tanto tempo reclamadas pelo povo” (1965, p. 21), posição que não é aceita pela literatura atual, como se posicionam academicamente Boris Fausto (2018) e Elio Gaspari (2018).

A Terceira República brasileira, inaugurada com a Constituição de 1988, seguiu a tradição iniciada em 1894 com a eleição indireta do Marechal Deodoro da Fonseca para o cargo de Presidente da República, momento em que já se ouviam críticas sobre a concentração de competências no Poder Executivo, tal qual lecionou Ernest Hambloch (2000).

Do século XIX até o instante atual, o presidencialismo no Brasil enraizou e tornou-se uma das principais instituições políticas, sobrevivendo a períodos de calamidades, dúvidas, inseguranças e, até mesmo, atos de autoritarismo como dissertaram Prado, Oliveira e Santos (2018).

Em todos os mandatos presidenciais democráticos, ocorreram crises generalizadas e momentos de tensão entre os poderes constituídos brasileiros, sendo que as interações entre o Poder Executivo e Legislativo, para o cumprimento das competências constitucionais e a implantação de planos de governo, foram marcadas por alianças políticas e uma tênue relação de nomeação para cargos públicos de apoiadores de seguimentos institucionalizados, que ficou denominado como presidencialismo de coalizão.

O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de um conflito entre os poderes políticos da República (ABRANCHES, 2019, p. 341).

Além disso, Ernane Costa Junior (2017) dissertou sobre os problemas do presidencialismo de coalizão, agravados por escândalos de corrupção nacionais como petrolão e mensalão e a dificuldade de realização de uma transição entre os polos considerados de direita e esquerda no Brasil. Verificando-se que, pelo menos desde os anos 2005, há discussões sobre pontos de vista ideológicos e a legitimidade do sistema eleitoral e constitucional brasileiro.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O que se deu foi uma polarização menos por distinções ideológicas de fundo programático do que pela disputa de poder. O conflito era eleitoral e ganhou ares de guerra ideológica, política e moral. Mas não chegava a tanto. Ainda assim, desenvolveu uma dinâmica pernicioso: atiçou ódios, mobilizou massas, radicalizando-as na intolerância de torcidas fanáticas (MELO, 226, 2019).

No ano de 2020, o presidencialismo de coalizão está sob constantes ataques e não conseguiu oferecer uma resposta que pacificasse os ânimos políticos, não fornecendo condições efetivas para o enfrentamento das outras duas dimensões da crise contemporânea.

2.2 A atual crise econômica

Os problemas econômicos e financeiros também estão sendo fortemente sentidos pela população brasileira. As condições de emprego e renda estão se deteriorando rapidamente. Existem seguimentos sociais que já perderam condições reais de compra e tem parte do seu acesso a direitos sociais dificultados, tais quais, a alimentação, moradia, transporte e saúde.

A pobreza material nos obriga a soluções que, muitas vezes, escampam da compreensão de quem tem mais sorte ou competência produtiva na vida. Mas, o que na cega área compreendermos a pobreza material, e que faz parte, infelizmente, da bateria de mentiras morais contemporâneas das pessoas que se dizem voltadas para os menos favorecidos, é a presunção com a qual julgamos quem precisa “se virar” para viver (PONDÉ, 2019, p. 94).

Por causa da pandemia da COVID 19, foram expostos, com gravidade, as diferenças econômicas e sociais que marcam o Brasil. Um país em desenvolvimento que precisa equilibrar previsões constitucionais assecuratórias, como o acesso universal à saúde previsto no artigo 195 da Constituição de 1988, e a realidade em que 13, 5 milhões de pessoas estão na linha da pobreza extrema, tal qual mostrou o IBGE^V, ou ainda mais,

^V BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 jun. 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

a situação de desemprego que está aumentando vertiginosamente, lançando mais pessoas para a penúria, tal como registrado pelo órgão estatal de pesquisas domiciliares.

O Ibge calcula que a taxa de desemprego brasileira, que já subiu de 11,2% para 11,6% no trimestre encerrado em fevereiro, antes da pandemia, pode subir para 12,9% em março, diante do primeiro choque da crise do coronavírus. Isso elevaria de 12,3 milhões para 13,6 milhões o número de desempregados em apenas um mês. Mas, como a paralisação de boa parte dos negócios brasileiros vai se estender por abril, o Ibge calcula a taxa em 16,1% no segundo trimestre, com 17 milhões de desempregados (BARBOSA, 2020, p. 2).

Apenas no mês de abril de 2020, mais de 860,5 mil pessoas ficaram sem os seus empregos, logo milhões de cidadãos perderam renda em meio à pandemia, como divulgou o Observatório de Prospectiva e Mercado de Trabalho em pesquisa publicada no mês maio e junho. Registrando até que mais de 75% da capacidade industrial brasileira se encontra ociosa, indicando ainda mais demissões, nos próximos meses.



IBGE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Coordenação de Trabalho e Rendimento
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
Indicadores para população de 14 anos ou mais de idade

Movimento

Símbolo	Legenda
↔	Estável
↑	Cresceu
↓	Decresceu

PNAD Contínua - Divulgação: Maio de 2020
Trimestre: jan-fev-mar/2020

Brasil

Indicadores		Estimativas dos trimestres			Variação em relação ao trimestre out-nov-dez/2019			Variação em relação ao trimestre jan-fev-mar/2019		
		jan-fev-mar 2019	out-nov-dez 2019	jan-fev-mar 2020	Situação	Diferença	VAR%	Situação	Diferença	VAR%
		Taxas (%)								
	Taxa de desocupação	12,7	11,0	12,2	↑	1,3	-	↓	-0,5	-
	Nível da ocupação	53,9	55,1	53,5	↓	-1,6	-	↓	-0,4	-
	Taxa de participação na força de trabalho	61,7	61,9	61,0	↓	-0,9	-	↓	-0,8	-
por condição em relação à força de trabalho e condição na ocupação	Total	170.500	171.613	172.354	↑	741	0,4	↑	1.854	1,1
	Na força de trabalho	105.250	106.184	105.073	↓	-1.111	-1,0	↔	-177	-0,2
	Ocupada	91.863	94.552	92.223	↓	-2.329	-2,5	↔	360	0,4
	Desocupada	13.387	11.632	12.850	↑	1.218	10,5	↓	-537	-4,0
	Fora da força de trabalho	65.250	65.429	67.281	↑	1.851	2,8	↑	2.031	3,1

Fonte: IBGE/2020

Uma consideração é que o número oficial de desempregados atingiu a casa dos 13,5% do total da população brasileira, advertindo-se que, apesar do percentual parecer pequeno, em termos gerais, refere-se a mais de 10 milhões de pessoas sem trabalho, ou seja, trabalhadores que estão sem condição de levar o “pão de cada dia” para a sua casa.

Dificultando ainda mais o atual quadro, o número de trabalhadores informais aumentou consideravelmente por causa da crise financeira, agravada pelo coronavírus,

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

elevando o número de desempregados. Sendo que esta categoria já atingiu a casa de 38 milhões de pessoas no Brasil, segundo a agência governamental EBC (2020).

Quase como a figura mitológica de Cassandra, por causa da crise econômica, foi possível sentir os efeitos da “Cruel Pedagogia do vírus”, teorizada pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2020) que trouxe desconcertantes questionamentos, que deverão ser respondidos para que a atual situação seja efetivamente superada.

No entanto, o regresso à «normalidade» não será igualmente fácil para todos. Quando se reconstituirão os rendimentos anteriores? Estarão os empregos e os salários à espera e à disposição? Quando se recuperarão os atrasos na educação e nas carreiras? Desaparecerá o Estado de exceção que foi criado para responder à pandemia tão rapidamente quanto a pandemia? Nos casos em que se adoptaram medidas de proteção para defender a vida acima dos interesses da economia, o regresso à normalidade implicará deixar de dar prioridade à defesa da vida? Haverá vontade de pensar em alternativas quando a alternativa que se busca é a normalidade que se tinha antes da quarentena? Pensar-se-á que esta normalidade foi a que conduziu à pandemia e conduzirá a outras no futuro? (SANTOS, 2020, p.30).

As duras lições da pedagogia do vírus já estão sendo experimentadas no Brasil e as respostas para os questionamentos levantados precisam ser elaboradas rapidamente, porque uma grande parte da população está na faixa da pobreza ou, ainda pior, na pobreza extrema, reconhecendo que o ensino de Umberto Eco parece se concretizar “(...) a atual crise econômica não está produzindo um novo senso de fraternidade, mas uma atmosfera de desconfiança mútua” (2020, p.60).

Na seara econômica possível, pode-se fazer a síntese de que, apesar de o Brasil possuir um Produto Interno Bruto de “(...) R\$ 7,3 trilhões no ano, do total, R\$ 6,2 trilhões se referem ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$ 1,0 bilhão aos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios” (EBC, 2020, p. 2), porém, mesmo com este considerável montante, há milhões de brasileiros com fome, uma das marcas da pobreza extrema.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou (OCDE), um dos organismos das Nações Unidas, no final de 2019, também registrou que o Brasil figurava como a sexta maior economia do mundo. Mas, assim, como quase todos os países do mundo terá grandes prejuízos de renda e, principalmente, de vidas.

La pandemia de COVID-19 es una crisis de salud mundial sin precedentes en nuestra historia reciente. El brote de esta enfermedad ha

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

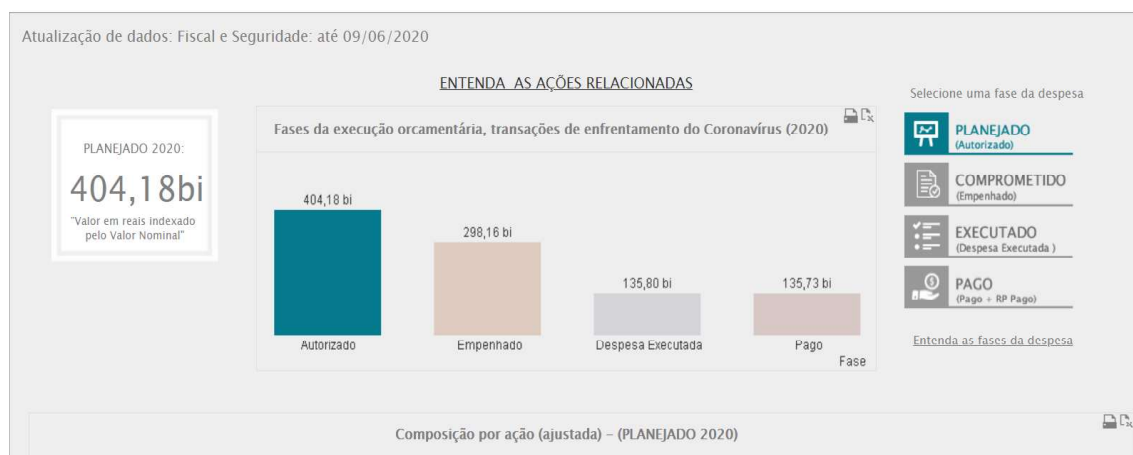
provocado la recesión económica más grave registrada en caso un siglo y está causando enormes daños en la salud, el empleo y el bienestar de la población (OCDE, 2020, p.1).

Ainda, segundo a OCDE, todos os países, em 2020, experimentam grandes dificuldades porque “*la propagación de Covid-19 ha sacudido la vida de las personas en el mundo enterode una manera extraordinaria, amenazando la salud, interrumpiendo la actividad económica y perjudicando el bienestar y el empleo*” (2020, p 2).

A pandemia de COVID 19 é tão grave que foi aprovada a emenda à Constituição número 106/2020, buscando “Instituir o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”, proporcionando acesso a um orçamento público específico para o combate à COVID 19. Desencadeando, inclusive, espanto nos estudiosos do orçamento público.

A contradição não poderia ser mais gritante. Como é possível que um Estado supostamente falido, que precisava até ontem fazer ajustes fiscais cada vez mais agressivos por “falta de dinheiro” agora “descubra” uma fonte ilimitada de recursos para lidar com a situação de pandemia e depressão econômica? Como pode a taxa de juros referencial ter caído ao mesmo tempo em que o governo anunciou o descompromisso com o equilíbrio fiscal? Não era o endividamento público que impedia a taxa referencial de cair? De onde veio o dinheiro para tanto estímulo à economia? (CONCEIÇÃO; DALTO, 2020, p. 3).

Ressalta-se que a severidade do tema é solar ao se notar o nome que foi dado pelos congressistas - PEC de Guerra, ou seja, o Estado brasileiro está em confronto com o coronavírus. Sendo que o montante de recursos disponibilizado pela União ultrapassa o valor de mais de 404 bilhões de reais.



Fonte: SIGA Brasil/2020

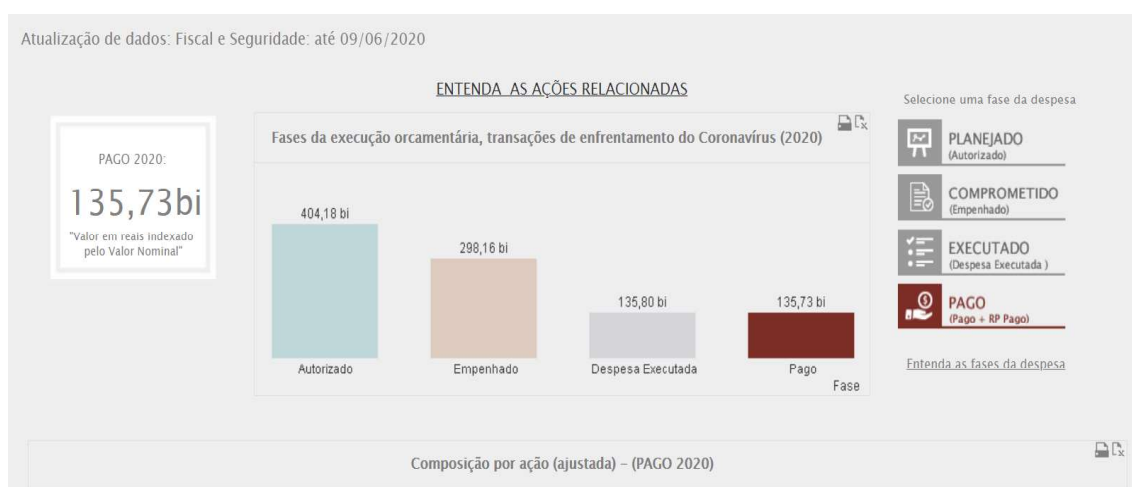
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O valor de 404,18 bilhões de reais, previstos na PEC de Guerra, suplementa o orçamento federal, especificamente no combate à COVID 19, portanto, essencialmente, na área da saúde e assistência social brasileira. Ainda, é perceptível que mais do que a metade dos recursos já foram empenhados, ou seja, comprometidos com alguma ação planejada.

Um dado que também pode ser notado é que há uma considerável diferença entre o valor empenhado (298,16 bilhões) e os recursos efetivamente pagos (136, 73 bilhões), demonstrando que, nos próximos dias e semanas, haverá disponibilização de recursos para o Mercado, inclusive, para fornecedores internos, ensejando possibilidade de recuperação das perdas geradas pela COVID 19.

Um dado relevante é que, mesmo com as dificuldades políticas, jurídicas e sociais, o orçamento da PEC de Guerra vem sendo utilizado para o combate à COVID 19, tal como demonstra os dados do portal orçamentário Siga Brasil, mantido pelo Senado Federal.

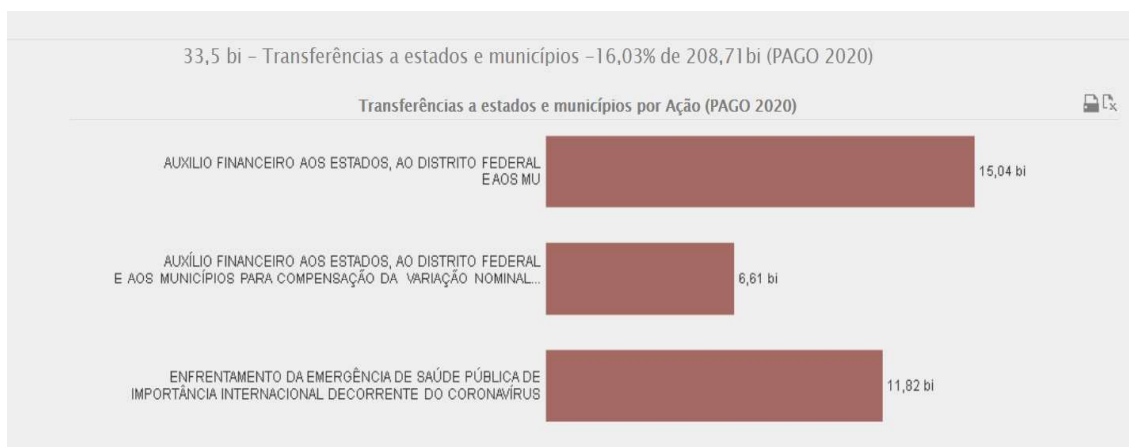


Fonte: SIGA Brasil/2020

Também, a distribuição de recursos demonstra a dimensão social da crise causada pela COVID 19, entendendo que a Seguridade Social, formada pela tríade constitucional da Saúde, Previdência Social e Assistência Social, é essencial para a superação do atual problema, porque distribui recursos que poderão ser utilizados para a manutenção das empresas locais e, por esta ótica, estimulando os empregos locais.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO



Fonte: SIGA Brasil/2020

O Estado brasileiro, especialmente, a União vem disponibilizando recursos e esforços para superar este momento de pandemia, como se espera em uma federação, contudo, os números de necessitados não param de aumentar perigosamente, como já comentado. Nota-se que, há uma descentralização e desconcentração dos recursos públicos envolvendo os entes federados e, também, organizações sociais que estão engajadas no combate à COVID 19, como demonstra o gráfico disponibilizado pelo Senado Federal.



Fonte: SIGA Brasil/2020

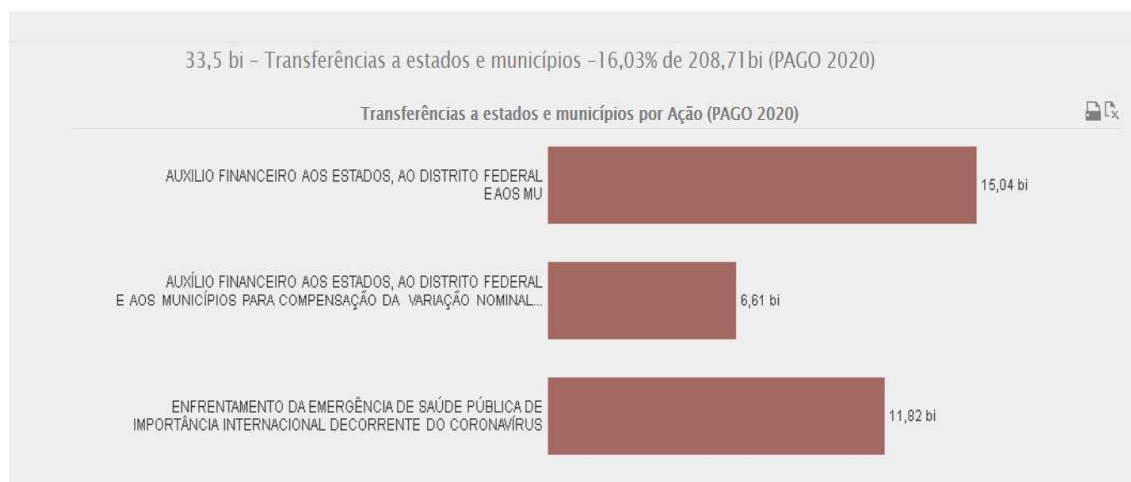
Um entendimento fornecido, a partir do gráfico acima, é que os pilares do Constitucionalismo Cooperativo, situação constitucional em que há o diálogo entre os entes federados no Brasil, proporciona condições para que haja a sobreposição de

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

camadas protetivas para o cidadão, como por exemplo, ocorre com a saúde que é uma competência constitucional comum.

Avigora-se que a concretização do Federalismo Cooperativo, modelo de sobreposição de responsabilidades compartilhadas, pode ser um instrumento de enfrentamento de problemas nacionais, como a COVID 19 que, pelas projeções, poderá logo ser superado e, também, a pobreza extrema que é outro estigma do Brasil.



Fonte: SIGA Brasil/2020

Em meio a esta pandemia causada pela COVID 19, o filósofo Giorgio Agamben escreveu: “o medo é mau conselheiro, mas revela muitas coisas que fingimos não ver” (2020, p.2), tendo como exemplo, os problemas na área da saúde pública brasileira ou, mesmo, as dificuldades de se cumprir as competências constitucionais, que fazem parte do conceito de federalismo assimétrico que desarranja a República por meio da concentração de poderes desproporcionais em um ente federado, especificamente, no caso do Brasil, na União, tal como demonstra a história constitucional brasileira.

De tal modo, é um ponto positivo que, em meio a uma crise, a União conseguiu transferir R\$ 12,49 bilhões de reais para os Estados-membros e os Municípios, proporcionando condições iniciais para o enfrentamento da COVID 19, como a compra de equipamentos e a contratação de profissionais da área da saúde.

2.3 A crise sanitária causada pela COVID 19

A terceira vertente, que poderia muito bem ser tratada como a primeira prioridade do país, é a pandemia causada pelo coronavírus que atingiu o mundo todo e, por

consequência, o Brasil. Segundo os dados oficiais do Ministério da Saúde, já há mais de um milhão e trezentas mil pessoas infectadas e a aproximação com a previsão de mais de cem mil mortes em todo país.

O inimigo é desconhecido, invisível, praticamente indetectável e perigoso. Só a letalidade em média inferior a 5% na população total e a 15% entre os que têm mais de 60 anos impede uma catástrofe humana de proporções apocalípticas. Perdas humanas evitáveis são, contudo, sempre demasiadas. E podemos chegar à casa dos milhões de mortos, antes que a pandemia global se abata (ABRANCHES, 2020, p.7).

A COVID 19, até o momento, não tem um tratamento devidamente aprovado pelas autoridades médicas e, nos casos mais severos, precisa de internação em unidade de saúde de alta complexidade, exigindo profissionais e equipamentos específicos, como por exemplo, respiradores artificiais.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) encontramos diante uma crise sanitária sem precedentes na história contemporânea global, a qual ocorre devido tanto ao caráter expansivo do fator ameaçante, o coronavírus SARS-CoV-2, quanto da magnitude de indivíduos passíveis de serem contaminados ou de virem à óbito pela doença associada, a COVID-19. A ideia de crise sanitária envolve organizar estratégias eficazes para a contenção de epidemias, evitando a propagação de enfermidades (VALENCIO, VALENCIO, 2020, p. 425).

Esta tríplice crise parece sufocar as ações do Estado e, conseqüentemente, das entidades da sociedade civil organizada que buscam auxiliar as ações estatais. De forma clara, milhões de pessoas estão em condições de penúria e rodeados por um vírus que pode ser mortal.

Quando parece que o mundo vai acabar, o homem sempre dá um jeito. Não, porque o caos e o infortúnio constituam pedagogias necessárias à salvação da humanidade. Mas porque o homem tem, dentro de si, inquebrantável, o vírus do bem (LIMA, 2001, p. 63).

Na vida e na arte, aprende-se que, “faz escuro, mas eu canto” (MELLO, 1965, p.1), assim sendo, o reconhecimento e a aplicação dos direitos sociais retornaram a agenda do dia a dia da nação brasileira, porque cabe a todos a busca por melhores condições de vida e, de sobremaneira, é competência estatal efetivar a prestação de serviços públicos essenciais, tais quais a saúde e o trabalho.

A distância entre o fato jurídico declaratório de se assegurar nas leis e na Constituição um rol de direitos sociais e a distância daqueles que literalmente não têm o

que comer no Brasil, deve ser diminuída tanto quanto for possível, seja por questões morais, ou em cumprimento das previsões que já existem no ordenamento jurídico nacional.

Desta maneira, na segunda parte deste artigo, será realizada uma reconstrução da história dos direitos sociais, cotejando-os com a realidade brasileira atual e, também, projetando possíveis cenários de aplicação desses direitos que, neste momento, são muito necessários.

3 PORQUE PRECISAMOS (AINDA MAIS) DOS DIREITOS SOCIAIS NA ATUALIDADE BRASILEIRA

O historiador estadunidense Timothy Snyder (2017) publicou um provocador livro intitulado “Sobre a Tirania: vinte lições do século XX para o presente” que vem alcançando sucesso literário por apontar, de forma clara, quais ações que poderiam ser tomadas pelas pessoas contra crescimento do autoritarismo. A lição “assuma a responsabilidade para com o mundo^{VI}”, pode muito bem ser aplicada para a necessidade de proteção dos direitos sociais no momento atual e esse encargo, também, é uma questão individual, social, estatal e planetária, tendo em vista que a COVID 19 não faz distinções fronteiriças, de raça ou de credo.

Diante o quadro das crises narradas acima, é possível perceber que o Direito brasileiro se encontra sob forte pressão de grupos organizados e, também, pela população em geral que espera que as autoridades constituídas possam realizar ações que possam atenuar os problemas que se multiplicam no dia a dia.

É nesse panorama de crise com tendências desconstituintes que o Brasil enfrenta a pandemia do novo coronavírus. Já nos primeiros dias da emergência sanitária foi possível chegar a algumas conclusões: (1) o SUS é essencial ao combate ao Covid-19, especialmente pela sua universalidade e sua natureza pública; (2) os contratos de trabalho precisam ser protegidos por medidas extraordinárias, diante da necessidade de paralisação de grande parte da atividade econômica, em razão das medidas de isolamento social; (3) os trabalhadores chamados “informais” necessitam de igual ou maior proteção social, decorrente

^{VI} A vida é política, não porque o mundo se importa com como você se sente, mas porque o mundo reage ao que você faz. As pequenas escolhas que fazemos são também uma espécie de voto, tornando mais provável ou menos provável que eleições livres e honestas ocorram no futuro. Na política do dia a dia, nossas palavras e gestos, ou nossa omissão, fazem a diferença (SNYDER, 2017, p.32).

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

da sua própria situação de precariedade decorrente da inexistência de vínculo empregatício (PAIXÃO, 2019, p. 3).

Por causa dos problemas e das crises descritas, aconselha-se a revisão da lição de Norberto Bobbio (1992), ao demonstrar didaticamente que os direitos humanos e fundamentais já existiam no plano fático e normativo, na letra fria da lei, mas ainda há um *déficit* entre a previsão legal e a efetividade social, um distanciamento entre o ato declarativo de se reconhecer um direito nas leis e a sua concretude na sociedade.

Entre estes direitos que precisam de solidificação estão os direitos sociais, formalizados na Constituição e Tratados Internacionais e que, por vezes, são negados às pessoas, tendo como parâmetro os milhões de brasileiros que estão na linha da pobreza e sobretudo, os milhões que sobrevivem na margem da pobreza extrema, como já descrito. Dessa forma, aguarda-se a realização da seguinte previsão feita pelo jurista Miguel Reale na década de 1970:

Não tenho dúvida de que igual sentido de equilíbrio e de composição, a salvo de modelos ideais irrealizáveis, norteará a fixação dos demais elementos institucionais da democracia brasileira, que já foi incluída na categoria das “democracias sociais” (REALE, 1977, p. 209).

Complementando a dimensão de direitos subjetivos, os direitos sociais também possuem uma dimensão objetiva “integrando-se à ordem fundamental de valores, com a função autônoma de eficácia irradiante” (SIMÕES, 2013, p.244). Gerando vinculação da Administração Pública para com ações que concretizem as previsões positivadas e, na mesma linha doutrinária:

As normas constitucionais consagradoras dos direitos econômicos, sociais e culturais, modelam a dimensão objectiva de duas formas: (1) imposições legiferantes apontando para a obrigatoriedade de o legislador actuar positivamente criando as condições materiais e institucionais para o exercício do direito (...) (2) fortalecimento de prestações aos cidadão, densificadoras da dimensão subjectiva essencial destes direitos e executoras do cumprimento das imposições institucionais (CANOTILHO, 2018, p. 476).

Em síntese, como resultado, os direitos sociais podem ser exigidos pelas pessoas, bem como vinculam as ações estatais no sentido de tomar ações concretas para realizá-los por meio de políticas e ações públicas, isto porque, os comandos jurídicos devem ser cumpridos por todos.

Um dos exemplos possíveis é que, ao se prever o direito à saúde na Constituição e/ou nos tratados ratificados pelo Brasil, cria-se a obrigação estatal de se tomar medidas

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

para a sua proteção, até mesmo porque tanto a coletividade quanto o indivíduo terão a pretensão legítima de acesso ao que foi previsto na legislação.

Neste trabalho, adotou-se a posição de que os direitos humanos e os direitos fundamentais são aqueles considerados essenciais à vida das pessoas. Eles são tão caros à sociedade que uns são positivados na Constituição (direitos fundamentais) e outros em Tratados Internacionais (direitos humanos) e, geralmente, tratam do mesmo assunto, por conseguinte, ambos tutelam o mesmo conteúdo jurídico e, logicamente, devem ter a mesma hierarquia normativa, como observou Cançado Trindade (2013).

Porém, apesar de haver uma consonância lógica que por possuírem o mesmo conteúdo, no Brasil, os tratados de direitos humanos podem ser recepcionados de duas maneiras, uma com o atendimento da previsão constitucional de equivalência constitucional descrito no artigo 5º, §3º do texto ápice, ou com *status* supralegal ou convencional, se não atender aos requisitos formais de internalização, isto segundo maioria da doutrina constitucionalista e internacionalista e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Porém, na atualidade, a limitação fronteiriça não pode impedir a proteção aos cidadãos tal como se infere na pandemia que teve origem na China e, em questão de semana, atingiu todos os países, tal como apontou a doutrina espanhola, exemplificada nas lições de Perez Luño (2015) e Herrera Flores (2009). Bem como na literatura nacional, como demonstra o excerto abaixo:

A expressão direitos fundamentais tem seu significado garantido num fato político de natureza planetarizante: o fato do Estado de Direito, definido como o Estado cuja finalidade ou *ratio essendi* é a realização e garantia de direitos subjetivos considerados fundamentais, portanto que se conferem a todos como pessoas (SALGADO, 2003, 195).

As interações entre os direitos humanos e fundamentais, aceleradas pelos processos de globalização e mundialização, proporcionaram condições para que houvesse a constitucionalização dos direitos humanos, até mesmo lhes conferindo *status* hierárquico superior nos ordenamentos jurídicos, tal como aduz a norma fundamental brasileira assim: “Art. 5 (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 2020, p. 4).

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

A constitucionalização dos direitos humanos, a partir daí indicados como direitos fundamentais, sucedeu, portanto, sua fundamentalização, antecipada como, paradoxalmente, condição e resultado das revoluções. Os alemães chamaram o processo de incorporação dos direitos naturais nos textos constitucionais, são chamados de “*positivierung des Naturrechts*”, significando com isso a transformações das normas de direito natural em normas legais aplicáveis, estabelecida a constituição como *paramount law*” (MAGALHÃES, 2013, p. 276).

Dessa maneira, “no moderno Estado constitucional, em que a soberania reside no povo, os direitos fundamentais têm uma base de validade independente do Estado” (MICHAEL, MORLOK, 2016, p.53), isto porque os direitos essenciais existem por reivindicações sociais, que ocorrem em momentos históricos, geralmente, ligados à superação de períodos de crise.

Os direitos humanos e, no mesmo sentido, os direitos fundamentais têm, inclusive, uma hermenêutica jurídica própria voltada para a concretude do acesso e realização dos instrumentos positivados, tal qual instruiu Cançado Trindade (2003).

Sendo que este entendimento de uma autonomia interpretativa dos direitos essenciais viabilizou a utilização de um princípio interpretativo denominado *pro homine*, como dissertou Valério Mazzuoli (2018) e André de Carvalho Ramos (2019), ou seja, em caso de dúvidas entre comandos jurídicos aplicáveis, utilizar-se-á a norma mais favorável ao ser humano. Buscando proporcionar maior efetividade ao acesso e a proteção desses direitos e, principalmente, do ser humano.

Bem como, de forma propedêutica, os direitos formam dimensões distintas de proteção à pessoa humana, sobrepondo-se em camadas que devem oferecer uma rede para amparar as pessoas em momentos de dificuldades, tal qual o atual.

Os direitos sociais são aqueles que buscam a proteção solidária dos cidadãos, buscando conferir condições de igualdade, frente a uma sociedade marcada pela desigualdade e, às vezes, mesmo com indiferença, mormente, para com os mais necessitados. “A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social” (SARLET, 2019, p. 47).

A exigência de ajuda a todos que se encontrem em estado de necessidade dirige-se a todos e demanda uma solução coletivo-institucional. Porque, por um lado, os indivíduos nem sempre estão em posição de prestarem sozinhos a ajuda necessária em medida suficiente. Por outro lado, é injusto, do ponto de vista de toda a sociedade, deixar

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

indivíduos ou grupos, que estejam, temporal ou espacialmente, próximos àqueles que se encontrem vítimas de necessidade, sozinhos com a tarefa de prestar ajuda e imputar-lhes, sem que tenham culpa própria, uma maior do que comum parcela do ônus social de assistência (TOLEDO, 2013, p. 74).

Uma nota doutrinária é, seguindo as lições de Sarlet (2019), de que os direitos sociais têm como fator preponderante a necessidade de alocação de recursos financeiros e orçamentários, como a proteção à saúde que exige a construção de unidades de saúde, contratação de profissionais e a compra de equipamentos especializados necessários para o combate a pandemia causada pela COVID 19. Porém, a exigência de custeio, não é a sua única marca.

A utilização da expressão “social” encontra justificativa, entre outros aspectos, que não nos cabe aprofundar neste momento, na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou maior grau de poder econômico (SARLET, 2019, p. 48).

“A finalidade prática dos direitos sociais é a de assegurar, como se vê, a existência de condições materiais essenciais para o exercício do direito à liberdade individual e a consolidação da democracia” (GOTTI, 2012, p. 47). Contudo, de forma contrária as previsões jurídicas, os milhões de brasileiros que trabalhavam na informalidade, totalmente fora do sistema de previdência social, e estão impedidos de exercer suas funções por causa da decretação de isolamento social, não podem ser obrigados a arcar com todos os prejuízos por uma situação que não deram causa, mas, sofrem os efeitos.

Neste ponto, recorda-se que os direitos sociais são confrontados com o argumento consequencialista de que eles não podem ser efetivados por causa da escassez de recursos (reserva do possível) ou, mesmo, pela discricionariedade da Administração Pública que pode escolher criar, manter ou terminar um programa de cunho social (reserva do possível qualificada), em clara afronta à disposição constitucional de que “os direitos e garantias fundamentais” tem aplicação imediata, ou seja, são comandos jurídicos que devem ser cumpridos,

Em face da clareza, certamente ofuscante, do preceptivo constitucional em questão, pode parecer absolutamente inócuo o debate teórico sobre a eficácia das normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais, cumprindo apenas e tão somente sancionada as condutas

contrárias que violam ou negam eficácia a tais direitos (RODRIGUES, 2017, p. 48).

Mesmo com o reconhecimento doutrinário e jurisprudencial, a realidade brasileira, de um país desigual e em desenvolvimento, mantém-se distante da efetivação dos direitos sociais. Por exemplo, segundo a Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (2020), um dos estados-membros da federação brasileira, a sexta maior economia do mundo, no início da pandemia, em todo o estado, havia apenas três hospitais para atendimento a COVID 19 e somente cinco médicos epidemiologistas para atender uma área: 277.621 km², segundo o IBGE (2020), espaço maior que o Equador e a Nova Zelândia, mesmo que este ente federado esteja localizado na região amazônica e suscetível aos surtos epidêmicos, que ocorrem naquela área do Brasil.

Relembra-se que, mesmo antes da pandemia, o Brasil convivia com epidemias de malária, dengue, chicungunha e H1N1, ou seja, havia uma severa necessidade de investimentos na saúde pública e que, em todo um estado-membro, três unidades médicas especializadas não conseguem atender a população.

Avançando, como se demonstrou anteriormente, o Brasil experimenta uma tríplice crise (política, econômica e sanitária), há escassez de recursos e também a disseminação de uma situação de medo. A situação é tão grave que, ao invés de se buscar a consagração de um Estado Social Democrático, busca-se a implantação de garantias básicas, tendo, como um exemplo, a situação dos brasileiros que estão sendo empurrados para a linha da pobreza extrema.

No Brasil, a estimativa é de que cerca de 5,4 milhões de pessoas – a população da Noruega – passem para a extrema pobreza em razão da pandemia. O total chegaria a quase 14,7 milhões até o fim de 2020, ou 7% da população, segundo estudos do Banco Mundial (ONU/BRASIL, 2020, p. 3).

A atual crise também auxiliou a proporcionar condições para dúvidas, inclusive sobre a manutenção de direitos essenciais, tais como a saúde e o trânsito de pessoas. *“Se siente hoy, con mayor intensidad que en cualquier etapa histórica precedente la exigencia de que los derechos y, las liberades no se vean comprometidos por el transito de las fronteiras”* (PEREZ LUÑO, 2011, p. 27).

Conceitualmente, há uma diferença entre o mínimo de direitos que comporta discussões sociais e jurídicas sobre qual é o patamar ínfimo que deve ser assegurado a

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

cada um, sendo um exemplo, a situação de que há resistência em se efetivar a transferência de seiscentos reais aos milhões de desempregados e trabalhadores informais que estão impedidos de exercer seus ofícios por causa da pandemia, e o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238-5, que declarou em 2020 a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal^{VII} que permitia em situações excepcionais diminuir temporariamente os vencimentos dos servidores públicos.

O ponto argumentativo é que, enquanto há pessoas que efetivamente necessitam de seiscentos reais por mês, ou vinte reais por dia, ou mesmo cinco dólares para sua manutenção diária, outro espectro social tem a segurança que seus vencimentos não serão atingidos. Destarte, o que é o mínimo para uns é bem distante do que é básico para outras pessoas.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais íntima, identificada como patamares de satisfação de necessidade que beiram a desproteção social, o segundo não (PEREIRA, 2000, p.26).

A percepção jurídica atual é que as leis impositivas sobre a proteção às pessoas devem ser eficazes para se garantir a efetividade jurídica e a promoção da própria dignidade da pessoa humana que, no Brasil, tem a condição de fundamento da própria República, tal como positivado no artigo 1º, inciso III.

Os direitos humanos sociais têm como objetivo e limite a delimitação dos prejuízos desiguais, em relação aos quais o indivíduo não é responsável, e a produção de um estado de chances iguais, para a realização de reconhecidas funções e capacidades. (...) A compensação dessas chances refere-se ao mínimo moral, em relação ao qual todas as pessoas têm pretensão (TOLEDO, 2013, p. 79).

A atual construção da ideia de um mínimo de direitos ou o básico necessário para as pessoas não é atual, mas sim fruto de uma longa caminhada da história que vem reconhecendo uma “Afirmção Histórica dos Direitos Humanos”, como lecionou Comparato (2019).

^{VII} LRF - Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (...) § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

A lo largo del siglo XIX el proletariado va adquiriendo protagonismo histórico, a medida que avanza el proceso de industrialización, y cuando desarrolla una consciencia de clase reivindica unos derechos económicos y sociales frente a los clásicos derechos individuales, fruto del triunfo de la revolución liberal burguesa (PEREZ LUÑO, 2015, p. 34)

Ainda, segundo *Perez Luño (2015)*, o início das discussões jurídicas sobre os direitos sociais esteve presente na Constituição jacobina de 1793 e na declaração de princípios revolucionários franceses de 1789, portanto, anteriores à discussão de um constitucionalismo liberal ou social.

Nesta esteira, o constitucionalismo, enquanto movimento abrangente de criação ou melhoria de uma constituição, elevou os direitos sociais ao patamar constitucional, primeiro no México em 1919, com a Carta do Trabalhador Explorado da Rússia em 1918 e na Constituição de Weimar de 1919. Não se olvidando de que “entre a Constituição mexicana e a *Weimarer Verfassung*, eclode a Revolução Russa, um acontecimento decisivo na evolução da humanidade no século XX” (COMPARATO, 2019, p. 190).

Para este trabalho, é necessário recordar-se que o posicionamento em prol do socialismo da União Soviética motivou a elaboração de tratados internacionais de cunho social, em contraponto aos mecanismos internacionais de efetivação dos direitos individuais apoiados pela nação estadunidense, em um ambiente de alta rivalidade, tal como se esmiuçarà à frente.

No Brasil, apenas na Constituição de 1934, ocorreu a constitucionalização dos direitos sociais, demonstrando que o estado brasileiro positivou os direitos sociais bem depois dos primeiros exemplos internacionais e, ainda, sob o viés autoritário do Estado Novo, instaurado por Getúlio Vargas, com o auxílio jurídico de Francisco Campos, dando azo para a elaboração do “mito dos direitos sociais” brasileiro ou, conforme a lição de um jurista daquela época,

(...) os novos direitos constituem, por assim dizer, a substância da declaração constitucional dos direitos. Não se trata mais de uma declaração negativa da liberdade, que não dava outro direito ao indivíduo senão de não ser incomodado pelo Estado. O indivíduo tem direito, a serviços e desses bens, e o Estado, o dever de assegurar, garantir e promover o gozo desses serviços e desses bens; o direito à atividade criadora; o direito ao trabalho, o direito a um padrão razoável de vida; o direito contra azares e os infortúnios da vida – o desemprego, o acidente, a doença, a velhice, o direito a condições de vida sã (...) (CAMPOS, 2001, p.58).

Portanto, os direitos sociais fazem parte da proteção das pessoas contra desigualdades que existem na sociedade ou de infortúnios que podem ocorrer ao longo da vida. “Os direitos sociais, econômicos e culturais resultam da superação, do individualismo possessivo e do darwinismo social, decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do século XIX” (SAMPAIO, 2017, p. 243).

3.1 A dimensão internacional dos direitos sociais e suas repercussões no Direito Brasileiro

No contexto histórico, com o final da Segunda Guerra Mundial, ascendeu no cenário internacional a Organização das Nações Unidas (ONU), munida das lições que levaram ao fracasso da antiga Liga das Nações e, também, munida da esperança de manter a paz entre os países, conseguindo, inclusive, apoio para a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Percebendo-se que “a partir da segunda guerra mundial, com a criação da ONU, há um novo impulso na produção normativa internacional, a exemplo dos grandes tratados” (VARELLA, MONEBHURRUN, GONTIJO, 2019, p. 21).

Porém, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, houve um choque de ideologias entre os Estados Unidos da América (EUA) com parâmetros capitalistas e a União Soviética de viés socialista, levando a um conflito mundial que ficou conhecido como Guerra Fria, uma vez que, apesar da constante tensão, prevaleceu um complexo jogo de cooptação de países para uma das duas concepções.

O historiador Eric Hobsbawn (1995) descreveu como a Guerra Fria proporcionou uma disputa de narrativas sobre qual dimensão de direitos deveria prevalecer, a individual/capitalista ou a social/socialista. Sendo que, por esta confrontação, torna-se clara a necessidade de edição de dois pactos internacionais, um para se proteger os direitos negativos, ou seja, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, recepcionado pelo Decreto nº 592 de 1992 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado com o Decreto nº 591 do ano de 1992.

Essa dicotomia ideológica ajuda a explicar a compartimentalização doutrinária que foi realizada em geração de direitos por autores como Norberto Bobbio (1992) e

Paulo Bonavides (2019) que, em termos pragmáticos, apenas auxiliou a dificuldade de se consagrar a eficácia dos direitos sociais.

Porém, não se deve ignorar que, no plano internacional, foram celebrados diversos tratados que servem de anteparo para direitos que são essenciais para todas as pessoas, tal como discorre a doutrina internacionalista, da seguinte maneira:

Em face da crescente consolidação deste positivismo universal concernente aos direitos humanos, pode-se afirmar que os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais relativos a estes direitos. Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2001, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 147 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 145 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 124 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 157 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 168 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes(7) (PIOVESAN, 2020, p. 3).

Como discorrido, o Brasil é signatário tanto do Pacto de Direitos Civis quanto do Pacto Social, gerando a mesma obrigação jurídica de procedimentalizá-los, transportando as previsões jurídicas para situações reais, em que os direitos continuam a ser obstaculizados, principalmente os direitos sociais que, na maioria das vezes, precisam de alocação de recursos financeiros.

Logo, em face do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que os Estados-partes (dentre eles o Brasil), no livre e pleno exercício de sua soberania, ratificaram, há que se observar o princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, o que, por si só, implica no princípio da proibição do retrocesso social (PIOVESAN, 2020, p. 5).

A previsão normativa de instrumentos de proteção aos direitos humanos institucionalizada pela ONU, o organismo central do sistema global de proteção aos direitos humanos, foi seguida pelo sistema regional interamericano de proteção, a partir da promulgação da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de *San José* da Costa Rica. Tratado do qual o Brasil faz parte e é membro atuante, inclusive, no sentido de indicar juristas para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto nas figuras de réu e condenado, em casos de desaparecimento forçado

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

- Guerrilha do Araguaia – e, homicídio e tortura no julgamento do ocorrido com Vladimir Herzog.

No sistema de proteção regional, aprovou o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de *San Salvador* e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, todos internalizados pela República brasileira, tendo, hierarquia normativa de norma supralegal/convencional, constituindo-se em mais camada de proteção abrangente para os direitos individuais e, sobretudo, para os direitos sociais.

O Protocolo de San Salvador estabelece um amplo rol de direitos econômicos, sociais e culturais, compreendendo o direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à saúde, direito à previdência social, direito à educação, direito à cultura,... Este Protocolo acolhe (tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Este Protocolo permite o recurso ao direito de petição a instâncias internacionais para a defesa de dois dos direitos nele previstos – o direito à educação e os direitos sindicais (PIOVESAN, 2020, p. 6).

Com um grau ainda maior de especialização, também, não se deve olvidar que os países que aderiram ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) adotaram disposições para a proteção social. Tendo como arquétipo a doação de US\$ 6 milhões, segundo o sítio oficial desta instância, para pesquisas contra o coronavírus, no entanto, mais importante, do que o montante em si, é a mensagem de que os direitos sociais estão integrados ao Direito de Integração e de Desenvolvimento, que são o cerne das relações mercosulinas.

Em um momento de pandemia, ainda, deve-se lembrar que no cenário internacional existe o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), aprovado em 2005 pela Organização Mundial de Saúde^{VIII} (OMS), com protocolos que visam à proteção da saúde por meio da padronização de ações, como a vacinação, comuns a todos os países.

O Regulamento Sanitário Internacional (RSI) é um instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países em todo o mundo, que inclui todos os Estados Membros da Organização Mundial da Saúde (OMS). Seu objetivo é ajudar a comunidade internacional a prevenir e responder

^{VIII} A capacidade de resposta da OMS demonstra que a organização não está à beira de seu ocaso, mas não necessariamente sairá fortalecida da crise. A Organização sofre pressões, de um lado de governos nacionalistas e populistas que buscam enfraquecê-la e, de outro, dos defensores da cobertura universal em saúde (a exemplo do Banco Mundial, cuja importância nesse campo é crescente) que pode conduzir ao esvaziamento da agenda dos sistemas universais de saúde (VENTURA, 2020, p. 2).

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

a graves riscos de saúde pública que têm o potencial de atravessar fronteiras e ameaçar pessoas em todo o mundo (OPAS/BRASIL, 2020, p.1).

Sobre este assunto, Valério Mazzuoli (2020) buscou chamar a atenção dos envolvidos de que as decisões da OMS e, por consequência, o RSI têm força vinculante entre os seus membros e, portanto, aplicáveis ao Brasil.

A singularidade dos direitos sociais fundamentais ainda é demonstrada com a análise do texto constitucional brasileiro em seu art. 5º, § 3º, que possibilitou a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e respectivamente seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2017, adquirindo *status* equivalente a emenda à Constituição, concluindo-se que há um rol de direitos sociais que tem, na prática, a mesma hierarquia que as normas constitucionais.

Pelo exposto, pode-se sintetizar que os direitos sociais têm amplo amparo no sistema constitucional brasileiro e nos tratados que foram internalizados, eles são dotados de eficácia e aptos à produção de efeitos, recebendo orçamentos próprios, até mesmo com suplementações como a PEC de Guerra sancionada pelo Congresso Nacional em 2020.

Porém, também foi percebido na pesquisa que há um distanciamento entre as previsões jurídicas e a sua concretização. A sociedade brasileira necessita de uma revisão da aplicação de recursos em políticas públicas que sejam efetivas em áreas essenciais como educação, segurança e, neste momento, em saúde, tendo em vista que, em julho de 2020, experimenta-se um momento de crise sanitária.

Diante o ambiente de crise, é necessário que não deixem de ocorrer investimentos sociais estatais para garantir e expandir a rede de proteção social, pelo singelo motivo de que estes são direitos que atuam nas dimensões subjetivas e objetivas e devem ser concretizados para que a própria Constituição seja tornada eficaz.

O exemplo que pode ser utilizado para se exemplificar a distância entre as previsões constitucionais e as necessidades humanas está no cotidiano dos milhões de brasileiros que estão na margem da extrema pobreza e têm seus direitos sociais obstaculizados, mesmo em um país, que é a sexta maior economia do mundo. Fato que deve chocar legisladores e indignar a sociedade.

Por fim, o acesso aos direitos sociais precisa ser ampliado porque, diante da trílice crise brasileira (política, econômica e sanitária), milhões de cidadãos brasileiros

necessitam de uma ação rápida do Estado e, também, da sociedade civil organizada, que atua em parceria com a Administração Pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 2020, a humanidade combate a maior pandemia do século XXI. A COVID 19 surgiu na China em dezembro de 2019, e devido aos processos de globalização e mundialização, que propiciaram meios de transportes rápidos por todos os continentes, em questão de semanas, todos os países estão sendo duramente afetados, tendo como meio mais eficiente de confronto com essa doença o isolamento social.

No Brasil, o número de infectados com a COVID 19 ultrapassou a marca de mais de um milhão de indivíduos e os dígitos não param de subir, por este fato, os óbitos também estão crescendo rapidamente e, provavelmente, irá confirmar o nefasto cenário de mais de cem mil mortes, apenas em território brasileiro.

Agravando essa situação, experimenta-se no Brasil uma tríplice anormalidade, alinhando-se crises políticas, econômicas e sanitárias. Por estes motivos, a Administração Pública encontra-se em dificuldade de efetivar o acesso e a efetivação dos direitos da população, sobretudo os direitos sociais que, geralmente, necessitam de aportes financeiros estatais.

Cada uma dessas crises tem origens distintas, mas todas elas contribuem para a fragilização de uma sociedade que se encontra insegura e com medo, porque está envolta por uma doença que ainda não tem um tratamento médico-hospitalar com plena comprovação científica e, ainda, assistem à deterioração das condições de trabalho e emprego no primeiro semestre de 2020.

Frente a esta situação, este artigo acadêmico teve como problematização como é necessária a manutenção e até mesmo a expansão dos direitos sociais, no contexto das atuais crises financeiras, políticas e sanitárias presenciadas pelo Brasil?

Respondendo a essa indagação, foram empregados o método hipotético dedutivo e as técnicas de revisão bibliográfica e análise dos dados primários oficiais que estão sendo divulgados, e o objetivo geral foi apontar que há uma distância entre a consagração dos direitos sociais no Brasil, com *status* constitucional e com a internalização de diversos tratados internacionais sobre direitos humanos.

A atual crise política surgiu do acirramento de opiniões que se extremaram por notórios casos de corrupção estatal como o mensalão e o petrolão, perdurando pelos mandatos presidências de Dilma, Temer e Bolsonaro, ranhuras que desnudaram os problemas do presidencialismo de coalizão, sistema de governo que é utilizado no Brasil, pelo menos, desde a redemocratização consolidada pela Constituição de 1988.

No presidencialismo de coalizão, há uma complexa e tênue relação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo, tendo em vista que a eleição do Presidente da República não consigna a maioria de apoiadores para a aprovação ou rejeição de projetos de governo ou de programas de políticas públicas.

A crise financeira é responsável por instabilidade e diminuição das relações de emprego e de trabalho, empurrando milhões de pessoas para a linha de pobreza e, outros milhões de cidadãos para a margem da pobreza extrema, ou seja, indivíduos que precisam sobreviver com menos de nove reais por dia para atender a todas as suas necessidades elementares.

Foi dissertado que a crise financeira impacta diretamente na concretização de direitos essenciais, pelo simples fato de que são necessários recursos que, geralmente, advém dos tributos para que sejam efetivadas políticas públicas, principalmente os direitos sociais que têm, como uma das suas marcas principais, a necessidade de constantes aportes estatais, tal como ocorre com o direito à saúde.

Já a crise sanitária ocorre por causa da COVID 19, uma doença com alto grau infectológico e que impõe a necessidade de cuidados médicos especializados. Por este motivo, há um constante risco de colapso do sistema de saúde brasileiro, ou seja, pode ser que ocorra rapidamente a situação em que não haverá condições de se atender aos pacientes que necessitam de tratamento.

Devido à crise sanitária e financeira, foi aprovada pelo Congresso Nacional uma emenda à Constituição, denominada de PEC de Guerra, para auxiliar o combate ao coronavírus e, também, auxiliar os milhões de necessitados. Com este instrumento a União vem transferindo vultuosos montantes orçamentários, tal como demonstrado neste trabalho com as informações do portal orçamentário Siga Brasil, que traz informações em tempo real sobre os gastos públicos.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Mesmo neste momento de dificuldade, a União está transferindo recursos para o combate a COVID 19 para estados-membros, municípios e para entidades sociais que estão apoiando a Administração Pública, consolidando o Federalismo Cooperativo que foi previsto na Constituição Cidadã. Porém, mesmo com a distribuição de recursos, ainda, há muito o que se fazer para concretizar os direitos sociais que estão ainda mais fragilizados, principalmente, o sistema de saúde que está à beira do colapso.

A constatação é que, apesar de uma intensa constitucionalização e a recepção de diversos tratados, há uma distância entre esse reconhecimento e o acesso e utilização dos direitos sociais no Brasil, tendo como exemplos, o trabalho e a saúde, que constam nos catálogos jurídicos, mas fazem muita falta para mais de dez por cento da população brasileira.

Esse distanciamento, além de representar uma negação aos próprios direitos positivados, que como dissertado, possuem dimensões subjetivas e objetivas, provoca a exclusão de multidões que precisam de amparo para se manter. O tema é tão grave que, em 2020, ocorre uma discussão de que são necessárias ações estatais para proteger parte considerável do povo brasileiro.

Por fim, tal como demonstrado, no ambiente conturbado que é vivido no Brasil, o acesso e solidificação dos direitos sociais são ainda mais necessários e de maneira urgente, são indispensáveis medidas que proporcionem condições para amparar as condições de emprego e trabalho, bem como mais investimentos para se garantir o acesso ao direito humano e fundamental à saúde.

5 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. *Apontamentos de Campo 9.0 Governos Insensatos, Tiranias, maus governantes*. Disponível em: https://www.academia.edu/42727956/Apontamentos_de_Campo_9.0_Governos_Insensatos_Tiranias_maus_governantes?email_work_card=title. Acesso em: 29 jun. 2020.

ABRANCHES, Sérgio. *Esclarecimentos*. Disponível em: http://www./Agamben_corona_virus_estado_de_excecao_e.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

ABRANCHES, Sérgio. *Corona vírus, estado de exceção e vidas nuas*. Disponível em: http://www./Agamben_corona_virus-e.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

ACRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. São Paulo: Civilização brasileira: 2016.

ARANTES, Aldo. Org. Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: https://www.google.com/search?q=constitui%C3%A7%C3%A3o+federal&rlz=1C1CHBD_pt-PTBR881BR881&oq=constitui&aqs=chrome.0.69i59j69i57j69i59l2j0l4.4142j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101.2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Editora Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL, Dados do Ministério da Saúde – COVID 19 – Painel Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL, EBC, PIB fecha 2019 com crescimento de 1,1% em relação a 2018: Agropecuária e serviços cresceram 1,3% e a indústria avançou 0,5%. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/pib-fecha-2019-com-crescimento-de-11-em-relacao-2018>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CAMPOS, Francisco. O Estado Nacional. Brasília. Gráfica Nacional.2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Vol III. Porto Alegre: Sergio Antônio Fábriz Editor, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Los tribunales internacionales contemporáneos y la humanización del derecho internacional*. Buenos Aires: AdHoc, 2013.

CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2018.

CONCEIÇÃO, Daniel Negreiros; DALTO, Fabiano. Covid-19: a pandemia ensina ao mundo a verdade sobre o gasto público. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/covid-19-a-pandemia-ensina-ao-mundo-a-verdade-sobre-o-gasto-publico/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação história dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2019.

COSTA JUNIOR, Ernane Salles da. *Constitucionalismo do Atraso*. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2017.

DIAMOND, Jared. *Reviravolta: isolar defeitos, preservar qualidades e superar problemas*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2019.

ECO, Umberto. *Migração e intolerância*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2018.

FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: Os direitos humanos como produtos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada: as ilusões armadas*. São Paulo: Intrínseca, 2018.

GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: Fundamentos regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012.

HAMBLOCH, Ernest. *Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)*. Brasília: Edições Senado, 2000.

HARARI, Yuval Noah. *Na Batalha Contra o Coronavírus, a Humanidade Está sem um Líder*. São Paulo: Cia das Letras, 2020.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Veintiuno Editores, 2015.

IHME. Coronavírus. Disponível em: <https://covid19.healthdata.org/brazil>. Acesso em: 12 jun. 2020.

KELSEN, Hans. A COMPETÊNCIA DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE de 1933/34. *In*. REVISTA TRIMESTRAL DE DIREITO PÚBLICO RT, São Paulo, v 45, n 3, 1995.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniela. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências Federativas: na Constituição e nos precedentes do STF 2 ed*. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019.

MAGALHÃES, Juliana Neunschwander. *A formação do conceito de direitos humanos*. Porto Alegre: Juruá, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno*. São Paulo: Saraiva, 20218.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *As determinações da OMS são vinculantes ao Brasil?* Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/30/determinacoes-da-oms-vinculantes-brasil/>. Acesso em 10 de abril de 2020.

MELLO, Thiago de. *Faz Escuro Mas eu Canto- Porque a Manhã Vai Chegar*. In: *Poesias*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965.

MELO, Carlos. *A marcha brasileira para a insensatez*. In: *Democracia em Risco?* São Paulo: Cia das Letras, 2019.

MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. *Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PAIXÃO, Cristiano. *Covid 19 e o oportunismo desconstituinte*. Disponível em: <http://www.afbnb.com.br/covid-19-e-o-oportunismo-desconstituente-por-cristiano-paixao/>. Acesso em 20 de junho 2020.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos, 2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique *La universidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

PONDÉ, Luiz Felipe. *A era do ressentimento*. Rio de Janeiro: GloboLivros, 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Proteção internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-ago-26/direitos_economicos_sociais_culturais_desafios?imprimir=1. Acesso em 20 de junho de 2020.

PRADO, Mendonça; OLIVEIRA, João Rezende de Almeida; SANTOS, Júlio Edstron Secundino. *Presidencialismo de Coalizão: da velha república a atualidade brasileira*. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2018.

OBSERVATÓRIO NACIONAL SESI/SENAI. *BOLETIM DE PROSPECTIVA E MERCADO DE TRABALHO*. n. 9, 21 de maio de 2020.

OBSERVATÓRIO NACIONAL SESI/SENAI. *BOLETIM DE PROSPECTIVA E MERCADO DE TRABALHO* n. 10, 02 JUNHO DE de 2020.

OCDE. *Uma gran incertidumbre domina las perspectivas mundiales*. Disponível em: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/#Key-impacts>. Acesso em: 11 jun. 2020.

OCDE. *Después del confinamiento, caminando sobre la cuerda floja hacia la recuperación*. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134047-

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

u0mqsvifd5&title=Editorial-Despues-del-confinamiento-caminando-sobre-la-cuerda-floja-hacia-la-recuperacion. Acesso em: 11 jun.2020.

OPAS/BRASIL. Organização Pan-americana de Saúde. Relatório Mensal COVID 19. Disponível em <http://www.opasbrasilrelatoriomensal2>. Acesso em 15 junho 2020.

ORTEGA Y GASSET. Discursos. In. Discursos Históricos. São Paulo: Editora Leitura, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O risco do coronavírus. Disponível em: <http://wwwonu12rstkopzdrjille.com>. Acesso em: 12 junho de 2020.

OURO PRETO, Affonso Celso de Assis Figueiredo, Visconde de. Advento da ditadura militar no Brasil. Brasília: Senado Federal: 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2018.

REALE, Miguel. Horizontes do Direito e da história. São Paulo: Saraiva, 1977.

REALE, Miguel. Imperativos da Revolução de Março. São Paulo: Martins, 1965.

RODRIGUES, Douglas Alencar. Direitos Fundamentais Sociais e Efetividade: as ações civis públicas na Justiça do Trabalho. São Paulo: LTr, 2017.

SALGADO, Joaquim Carlos. Princípios hermenêuticos dos direitos fundamentais. In. Direito e Legitimidade. São Paulo: Landy Editora, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos: A Cruel pedagogia do vírus. Lisboa: Almedina, 2020.

SAMPAIO, Marcos. O conteúdo essencial dos direitos sociais. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos Fundamentais. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SIMÕES, Carlos. Teoria & Crítica dos Direitos Sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito. São Paulo Cortez, 2013.

SNYDER, Timothy. Na contramão da Liberdade: A guinada autoritária nas democracias contemporâneas. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SNYDER, Timothy. Sobre a tirania: vinte lições do século XX para o presente. São Paulo: Cia das Letras, 2017.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2019.

TOLEDO, Cláudia. Direitos Sociais em Debate. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2013.

TORRES, João Camilo de Oliveira. O Presidencialismo no Brasil. Brasília: Edição Câmara, 2018.

VALENCIO, Norma; VALENCIO, Arthur. CRISES CONECTADAS: antecedentes e desdobramentos sociais de uma crise sanitária no Brasil. Disponível em: https://www.academia.edu/43267106/COVID-19_crisis_entremeadas_no_contexto_de_pandemia_antecedentes_cen%C3%A1rios_e_recomenda%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 20 jun. 2020.

VARELLA, Marcelo D.; MONEBHURRUN, Nitish; GONTIJO, André Pires. Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2019.

VENTURA, Deisy. Pandemia ou refundação das Organizações Internacionais? Disponível em: <http://www.iri.puc-rio.br/mapi/pandemia-ou-refundacao-das-organizacoes-internacionais/>. Acesso em: 20 jun. 2020.