



REFLEXÕES SOBRE A CONVIVÊNCIA DOS CIDADÃOS COM DIGNIDADE: O FEDERALISMO BRASILEIRO E OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19

Karina Cesana Shafferman¹

RESUMO

Esse artigo realiza considerações acerca da relação entre o Estado e a convivência dos cidadãos com dignidade, ressaltando as diferenças existentes entre os sentidos positivos e negativos de soberania. Também visa analisar os impactos do federalismo na concretização dos direitos. Ainda, pondera sobre os direitos sociais e a sua importância para a dignidade da pessoa humana. Por fim, apresenta as relações entre esses tópicos e as circunstâncias da COVID-19, na medida em que a pandemia contribuiu para destacar as deficiências e precariedades já existentes. Com isso, propõe-se efetuar uma revisão bibliográfica sobre o tema estudado.

Palavras-chave: Estado. Soberania. Federalismo. Direitos sociais. Pandemia da COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

Partindo da premissa na qual o direito brasileiro possui bases romanas, cabe mencionar algumas de suas origens, especialmente no âmbito do direito do Estado. Nesse sentido, o direito público pode ser interpretado como uma espécie de irmão mais novo do

¹ Graduanda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Aluna do curso de *Licence en Droit* pela *Université Jean-Moulin Lyon 3*.

direito privado. E, com isso, a transposição e adequação de inúmeros institutos privados para o direito público é algo que aparece de modo nítido no histórico da evolução do mandato representativo.

Em meio a esse cenário, é interessante apontar algumas dessas raízes privatísticas, a fim de possibilitar uma compreensão maior sobre o funcionamento do Estado na atualidade. A democracia representativa, por exemplo, se origina do contrato de mandato. Em efeito, tal denominação deriva da expressão *manus-datio*, palavra latina que remete ao ato de dar as mãos, ação que simbolizava o surgimento desse negócio jurídico. Assim, uma vez firmado o contrato, uma das partes, denominada mandatário, passava a praticar atos em nome de sua contraparte, o mandante.

Nessa mesma toada, ao ser trazido para o direito público, inicialmente, esse instituto assumiu a forma de um mandato imperativo: os eleitores faziam listas com os compromissos que deveriam ser atendidos pelos parlamentares. E, dentro dessa perspectiva, os eleitos encontravam-se adstritos àquilo estabelecido, possuindo pouquíssimo espaço de discricionariedade na sua atuação.

Entretanto, com o avanço da industrialização e o desenvolvimento social, a convivência se tornou mais complexa, conjuntura que ocasionou a necessidade de realização de modificações no modelo existente. A ideia de que um político pudesse representar determinado grupo, ao atender às exigências específicas listadas, tornou-se algo inviável. Diante disso, o instituto passou a assumir um caráter mais próximo de uma espécie de “mandato-função”, sob o qual o representante político deveria expressar os anseios e necessidades de todo o povo.

Nessa perspectiva, a necessidade de se buscar a preservação do bem comum na nação, junto a forte rejeição ao mandato imperativo são elementos que aparecem de modo claro nessa exposição. A ideia de que não caberia aos representantes eleitos asseverar os interesses de uma camada específica da sociedade, mas terem a sua atuação norteadas pela genuína vontade de concretização do bem comum, foi fortemente destacada nesse momento. Em face disso, nota-se como essa mudança pode ter sido um verdadeiro marco na evolução da democracia representativa, ilustrando a tendência de superação do mandato imperativo que se deu no âmbito do direito público.

Portanto, nota-se como a busca pelo bem comum é algo inerente à democracia representativa, assim como a responsabilidade que o Estado deve assumir para com esse ideal. Portanto, dentro dessa lógica, evidencia-se como essa instituição política deve proporcionar os meios e fins necessários para o desenvolvimento do bem público. E, vinculada a essa ideia,

transparece a noção de que, também cabe ao Estado, garantir a convivência dos cidadãos com dignidade.

Em meio ao cenário da pandemia de COVID-19, entre 2020 e 2021, essa responsabilidade social chamou atenção. A atuação estatal se tornou fundamental para mitigar os efeitos da crise e foi central na busca pela manutenção da qualidade de vida da população. A título de exemplo, o Auxílio Emergencial de R\$600,00 (seiscentos reais) concedido para trabalhadores informais, mediante o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 2º da Lei nº 13.982/2020, durante o ápice da crise do coronavírus, em 2020. Esse auxílio correspondeu a uma estratégia a qual buscou minimizar as consequências da retração econômica e do desemprego – decorrentes da pandemia – na subsistência das famílias em condições econômicas mais vulneráveis. Também, o serviço oferecido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) foi um diferencial em relação a outros países e se mostrou primordial na luta contra o Coronavírus, permitindo a todos os brasileiros ter acesso à saúde, ao menos em tese.

Diante de tudo isso, esse artigo busca tecer algumas considerações sobre o vínculo entre o Estado Soberano e a responsabilidade que essa entidade possui na manutenção da convivência com dignidade dos cidadãos, principalmente a respeito do cenário pandêmico. Associado a isso, procura destacar alguns efeitos do sistema federalista no Brasil os quais impactaram nesse tema. Além de indicar alguns dos desafios enfrentados em face da Pandemia de Coronavírus e que se relacionaram com essa função social do Estado.

2 SOBRE A SOBERANIA E A CONVIVÊNCIA DOS CIDADÃOS COM DIGNIDADE

No que se refere ao vínculo entre o Estado soberano e a convivência dos cidadãos com dignidade é conveniente explicitar as diferenciações existentes entre a soberania em seu sentido negativo e positivo, categorização bastante mencionada na obra do pensador Robert Jackson (1990).

Nesse sentido, a soberania negativa está relacionada com uma visão mais tradicional e estática dessa concepção, permanecendo intimamente ligada à ideia da impenetrabilidade. Conforme Jackson (1990, p. 27, tradução nossa)²:

² *Negative sovereignty can also be defined as freedom from outside interference: a formal-legal condition. Non-intervention and sovereignty in this meaning are basically two sides of the same coin. This is the central principle of the classical law of nations: the sphere of exclusive legal jurisdiction of states or international laissez faire.*

Soberania negativa pode ser definida como a liberdade em face da interferência externa: uma condição formal-legal. Não intervenção e soberania, nesse sentido, são basicamente dois lados de uma mesma moeda. Esse é o princípio central do clássico direito das nações: a esfera de jurisdição legal exclusiva dos estados ou o *laissez faire* internacional.

Antagonicamente, a conceituação da soberania positiva é mais atual e pode ser associada com a capacidade do Estado prover os recursos necessários para o bem-estar de seus cidadãos. Novamente, consoante Jackson (1990, p. 29, tradução nossa)³ :

Soberania positiva igualmente pressupõe capacidades que possibilitem que os governos sejam os seus próprios mestres: é uma condição substantiva ao invés de uma formal. Um governo soberano positivamente é aquele que não somente goza do direito de não intervenção e de outras imunidades internacionais, mas também possui os meios para prover bens políticos para os seus cidadãos.

Assim, nota-se que esse segundo sentido de soberania diz respeito a uma atuação positiva do Estado no sentido da garantia do bem comum, de modo que a atuação do ente público não pode encontrar-se limitada à preservação da esfera de liberdade dos indivíduos. Com isso, verifica-se como a adoção de uma postura ativa na concretização do bem-estar geral dos cidadãos também integra um importante elemento do exercício da soberania dos Estados, não sendo coerente adotar um raciocínio que entenda esse conceito somente através da perspectiva da impenetrabilidade.

Diante disso, nota-se a forte correlação existente entre a soberania positiva e a responsabilidade desse ente político em garantir a convivência com dignidade. Com base nisso, os chamados “Quase-Estados”, embora sejam formal e juridicamente soberanos, não conseguem atender às necessidades básicas de seus cidadãos. Nas palavras de Jackson (1990, p. 11, tradução nossa)⁴, “os Quase Estados possuem soberania negativa por definição, mas usualmente têm uma liberdade positiva limitada”. E, encontrando-se marcados pela existência de uma soberania positiva reduzida, observa-se que esses Estados costumam ser marcados por profundas deficiências do ponto de vista social.

Ao analisar a realidade brasileira, notam-se profundos déficits no oferecimento de

³ *Positive sovereignty likewise presupposes capabilities which enable governments to be their own masters: it is a substantive rather than a formal condition. A positively sovereign government is one which not only enjoys rights of nonintervention and other international immunities but also possesses the wherewithal to provide political goods for its citizens*

⁴ *(...) quasi-states possess negative sovereignty by definition but usually rather limited positive freedom.*

condições mínimas para toda a população. A título de exemplo, vale mencionar estatísticas de moradia e saneamento. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), referentes ao ano de 2018, cerca de 16% dos brasileiros não têm acesso à água tratada e aproximadamente 47% da população não possui tratamento de esgoto (VELASCO, 2020, online).

Outra demonstração pode ser encontrada na educação. De acordo com informações do IBGE (2019, online), 11 milhões de brasileiros com idade superior a 15 anos ainda são analfabetos, sendo que a região Nordeste é aquela que mais apresenta deficiências (BÔAS, 2020, online). Essas são apenas algumas amostras das carências sociais que permeiam o Brasil e comprometem a convivência com dignidade.

Tendo tudo isso em vista, o cenário da pandemia da COVID-19 somente agravou uma situação que já era precária. Para citar um exemplo, de acordo com as estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua COVID-19, durante o intervalo de maio até agosto de 2020, a taxa de desemprego subiu 27,6% (CAMPOS, 2020, online).

Nesse sentido, nota-se que mais e mais famílias estavam em uma posição de vulnerabilidade socioeconômica. Diante disso, a atuação do Estado e sua responsabilidade social tornou-se cada vez mais relevante. Esse ente político, soberano na esfera positiva e negativa, bem como dotado de funcionalidade, deve ser capaz de proporcionar o bem-estar de seus cidadãos.

Sob essa perspectiva, essa atribuição ganhou maior gravidade em face da grande vulnerabilidade social trazida pelas circunstâncias da pandemia da COVID-19. Afinal, conforme traria Azambuja (1998), essa entidade deve prover os recursos necessários para o desenvolvimento do bem público.

3 FEDERALISMO, EDUCAÇÃO E CONVIVÊNCIA COM DIGNIDADE

A educação é um direito amplamente defendido na legislação brasileira, ganhando ênfase especial no âmbito da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o artigo 6º deste documento é bastante representativo ao caracterizar a educação como um direito social:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta

Constituição

Com base nisso, nota-se como esse direito não abrange somente uma dimensão individual, mas também possui uma importância social. O desenvolvimento educacional do ser humano colabora para a evolução política, econômica e social da sociedade como um todo (SILVEIRA, 2010, p. 235). Por isso, consiste em um direito fundamental e é de suma importância para o convívio dos cidadãos com dignidade.

Entretanto, diante dos dados apresentados anteriormente, apesar da educação ser fortemente amparada pelo direito, a realidade brasileira se distancia da concretização desse ideal. Desse modo, muitas vezes, o modelo federalista adotado pelo país funciona como uma espécie de obstáculo para o avanço educacional da nação (ALVES, 2019, p. 157).

Tendo isso em vista e a fim de entender essas dificuldades, cabe ressaltar algumas características do federalismo educacional brasileiro, bem como certos aspectos legiferantes desse modelo. De acordo com o inciso XXIV do art. 22 da Constituição Federal de 1988, é competência privativa da União legislar sobre as bases e diretrizes gerais da educação nacional.

Por outro lado, é competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal, legislar sobre normas gerais da educação, consoante ao inciso IX do artigo 24 da Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Porém, além do texto constitucional, também existe uma série de outros dispositivos infraconstitucionais que regulam essa matéria no Brasil, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o próprio Código Civil de 2002.

Caminhando mais um pouco, nota-se como a multiplicidade de fontes normativas criam uma complexa teia de regulamentos e favorece a superprodução legislativa. Associado a isso, transparece o fenômeno de provisoriedade dos regramentos, uma vez que normas mais recentes estão continuamente revogando as anteriores (ALVES, 2019, p. 168-170). E, esses apontamentos são apenas alguns dos obstáculos trazidos pelo federalismo educacional brasileiro para a efetivação de um aprimoramento da educação nacional.

Ainda seguindo os entendimentos de Alves (2019, p. 169), outro empecilho estaria na convivência de uma duplicidade de redes de ensino estadual e municipal no mesmo território. Todavia, é relevante ressaltar que o problema em si não reside no acúmulo dessas estruturas, mas na falta de diálogo e sintonia entre elas. Assim, a opção por um federalismo cooperativo presente na legislação, apenas chancelaria essa realidade de descoordenação. Ademais, a tendência histórica centralizadora do federalismo contribui para a sobreposição das esferas federativas e o comprometimento da horizontalidade do sistema.

Além disso, o Brasil conta com uma qualificadora adicional para agravar esse cenário: a desigualdade. Nesse sentido, muito elucidativos os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2019. Ao analisar as taxas de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade, as estatísticas elaboradas permitiram concluir que as Regiões Norte e Nordeste foram aquelas que apresentaram maiores índices – contando com os percentuais de 7,6% e 13,9%, respectivamente. Por outro lado, as Regiões Sul e Sudeste foram aquelas que apresentaram menores taxas, ambas com a porcentagem de 3,3% – correspondendo a menos de um quarto do valor obtido pelo Nordeste (IBGE EDUCA, 2020).

Portanto, constata-se como essas estatísticas permitem ilustrar as disparidades de ensino existentes entre as variadas regiões do Brasil. E, tendo isso em vista, o fato de muitos estados e municípios não serem capazes de atingir metas mínimas de educação, junto à ausência de um poder que possa ser responsabilizado por esse não cumprimento, transforma o investimento em educação em uma mera escolha política (ALVES, 2019, p. 171).

Com base em tudo isso, ficam evidentes alguns dos entraves, trazidos pelo modelo federalista no Brasil, ao desenvolvimento educacional da nação. A origem de muitas dessas barreiras está enraizada na história da nação e são heranças que devem ser superadas em direção à melhoria da qualidade de ensino e o favorecimento da convivência dos cidadãos com dignidade.

No cenário da pandemia da COVID-19, as limitações do federalismo educacional vieram à tona com maior força, permitindo a observação mais clara de suas influências no cotidiano dos brasileiros. A discussão em torno da volta às aulas presenciais foi um aspecto que vale menção. Desacordos entre governos estaduais e municipais nesse âmbito trouxeram inúmeras preocupações cotidianas para as famílias.

A título de exemplo, é coerente ressaltar o caso ocorrido no Rio de Janeiro: enquanto o governo municipal autorizou a volta às aulas presenciais em escolas particulares no início de agosto de 2020, o poder estadual manteve a proibição do retorno presencial em instituições

públicas e privadas (RODAS, 2020). Isso gerou um clima de insegurança na população, tornando a convivência mais complexa e acentuando as controvérsias do federalismo educacional.

Nessa mesma toada, evidências dessas complicações podem ser verificadas pela noção de que o conflito apenas conseguiu ser resolvido após a intervenção do judiciário. Por meio do julgamento do Agravo de Instrumento Nº 0051770- 32.2020.8.19.0000, o TJ/RJ deu o aval para o retorno das atividades presenciais nas escolas particulares cariocas a partir do dia 01 de outubro de 2020. Na fundamentação, o colegiado reafirmou a autonomia dos municípios, asseverando a discricionariedade que os administradores públicos possuem na determinação das políticas a serem seguidas. No entanto, salientou a necessidade de as suas ações guardarem relação com as orientações estabelecidas em nível federal e estadual. E, com isso, apesar de autorizar a volta das atividades presenciais nas escolas privadas do Rio de Janeiro, advertiu sobre a competência da municipalidade para fiscalizar o atendimento aos protocolos de controle de propagação da COVID-19. Conforme a ementa do julgado⁵:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. INDEFERIMENTO. PARTE AUTORA QUE PLEITEIA A SUSPENSÃO DO DECRETO MUNICIPAL 47.683/2020, NO PONTO EM QUE AUTORIZOU O RETORNO DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS NA REDE PRIVADA DE ENSINO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DE 01/08/2020. Especialistas da saúde e educação que ponderam a imposição de medidas restritivas de combate à pandemia com a necessidade do convívio do aluno no ambiente escolar. Retomada das atividades educacionais presenciais que importa na imposição por parte do Poder Público de ações preventivas de proteção aos estudantes. Discricionariedade que permite ao Administrador eleger protocolos mais favoráveis ao interesse público. Conveniência e oportunidade, que fundamentam a escolha da Administração, devem estar atreladas à tutela de saúde pública e amparadas em critérios técnicos. Poder Judiciário que, de forma legal e excepcional, pode intervir em políticas públicas sanitárias, sendo vedado adentrar no mérito do ato administrativo. Preservação da ordem jurídico-constitucional instituída pelo governo estadual no sentido de que deve haver compasso entre as ações adotadas pelos Entes Federativos para o enfrentamento da COVID-19. Suprema Corte que, no julgamento da ADI 6341, na data de 15/04/2020, garantiu autonomia aos prefeitos e governadores para determinar regras de isolamento social e fechamento de comércio, além de outras restrições para o enfrentamento da emergência. Reconsideração da decisão que deferiu parcialmente a tutela de urgência. *Estabelecimentos de ensino privados que tiveram tempo razoável para providenciar treinamentos, estratégias e protocolos rígidos de higiene para lidar com a crise sanitária, de acordo com as recomendações editadas pela Administração.* Ente Público Municipal que deverá agir em harmonia com as orientações traçadas pelas autoridades sanitárias Federais e Estaduais. Autonomia do

⁵ TJRJ. Agravo de instrumento 0051770-32.2020.8.19.0000. Terceira Cível. Rel. Des. Peterson Barroso Simão. j. 30.09.2020. DJU 02.10.2020.

Município que não importa na prática de ações desarticuladas que possam causar prejuízos aos alunos e educadores. Órgãos governamentais que têm noticiado a estabilidade do nível de disseminação do Novo Coronavírus na Cidade do Rio de Janeiro. Competência da Municipalidade para fiscalizar e dar cumprimento aos protocolos necessários ao controle da propagação da COVID-19, com o fim de garantir a segurança sanitária no ambiente escolar. *Regresso voluntário dos alunos da rede particular de ensino do Município à sala de aula que deve observar as determinações previstas nos Decretos Estaduais 47.219/2020 e 47.250/2020. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO. (grifo nosso).*

Assim, por meio da ilustração dessas circunstâncias, observa-se como a pandemia do Coronavírus atuou como um tipo de catalisador dos desafios intrínsecos ao modelo federalista brasileiro, inclusive no âmbito educacional.

Diante disso, o Judiciário viu-se cada vez mais compelido a analisar a legalidade das medidas adotadas para mitigar os efeitos da pandemia, isto é, sempre que provocado pelos órgãos fiscalizadores (NUNES FILHO, 2020). E, dessa forma, a fronteira entre a sua atuação necessária e a ameaça do comprometimento da separação dos poderes tem perdido a sua exata definição. Diante disso, é preciso sopesar as hipóteses em que a intervenção do Judiciário é imperiosa para a efetivação do controle das políticas públicas e o risco de invasão à esfera de discricionariedade do executivo trazido por essa interferência.

Em suma, evidencia-se como a educação é algo fundamental para a convivência dos cidadãos com dignidade, e como o federalismo brasileiro, frequentemente, impõe entraves para o avanço educacional do país. Ademais, nota-se como o cenário de pandemia do Coronavírus contribuiu para sublinhar essas questões e aproximá-las do conhecimento popular.

4 SAÚDE, CONVIVÊNCIA COM DIGNIDADE E COVID-19

Assim como a educação, a Constituição Federal de 1988 também caracteriza a saúde como um direito fundamental no seu art. 6º. Nesse sentido, o texto constitucional se contrapõe às tendências predominantes do período da ditadura militar, tratando a saúde como uma questão coletiva ao invés de adotar uma atenção privatizante (RAMOS, 2017, p. 313).

Dentro dessa perspectiva, ela é entendida como algo de fundamental importância para o pleno desenvolvimento da dignidade da pessoa humana e, indiretamente, o favorecimento à evolução da sociedade como um todo. Conforme Rocha (1999, p. 94):

(...) a sociedade precisa exigir uma ampliação da atuação estatal de prestação dos serviços públicos, em especial nas ações e serviços de saúde. Da mesma forma, exercitar de forma ativa a cidadania, utilizando com mais eficácia e agressividade os instrumentos políticos e processuais postos à disposição dos interesses difusos e coletivos, na medida em que, nas palavras de Capistrano Filho (1995), é preciso introduzir o direito à saúde como direito da pessoa, direito do cidadão, interesse da coletividade, dever do poder público, do Estado.

E tendo em vista a importância da saúde para a convivência com dignidade, o art. 197 da Constituição Federal de 1988 aponta no sentido da criação de um serviço público para atender a essa demanda:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Desse modo, esse dispositivo está fortemente vinculado com a instauração do Sistema Único de Saúde (SUS), que visa possibilitar o acesso à saúde por parte de todos os brasileiros.

De modo geral, especialmente a partir da segunda metade dos anos 2000, o Governo Federal tem buscado edificá-lo com base em uma diretriz de regionalização. Entretanto, a forma federativa brasileira traz empecilhos para a efetivação dessa idealização. Dentre esses desafios, é possível mencionar as desigualdades regionais e a forte dependência dos entes federados nos recursos transferidos pela União (RAMOS, 2017, p. 321).

Assim, esses fatores inibem uma descentralização deste serviço público, dificultando a existência de uma cooperação federativa para o oferecimento desses benefícios em um plano nacional e que evite lapsos no fornecimento da saúde. Logo, evidencia-se que, de forma semelhante ao âmbito educacional, a falta de sintonia entre os entes federativos impõe barreiras para a plena concretização desse direito.

Apesar de apresentar problemas no seu funcionamento a existência do SUS ainda representa um diferencial em relação a nações que não possuem uma estrutura análoga, no sentido da efetivação dos direitos sociais. Entretanto, a pandemia da COVID-19 apenas agravou algumas dessas deficiências, como filas frequentes, demora excessiva para marcação de consultas e procedimentos, falta de leitos hospitalares e profissionais para atender a

população (RAMOS, 2017, p. 307)

Com base nisso, os apontamentos de Teixeira e outros (2020, p. 3470) são bastante relevantes:

O ‘SUS real’ com seus problemas crônicos, é o cenário em que se coloca o desafio do enfrentamento e o controle da pandemia do COVID-19 no Brasil, até porque o sistema privado, de assistência médica supletiva, cobre apenas cerca de 1/4 da população brasileira, basicamente com assistência médico-hospitalar, o que traz um problema adicional ao atendimento dos casos, na medida em que este sistema dispõe de mais de 2/3 dos leitos hospitalares no país.

Quanto à política pública adotada para combater a pandemia de coronavírus, inicialmente, o Brasil relutou em acatar as orientações da Organização Mundial da Saúde. Conforme apontam Dardot e Laval (2020), muitos Estados – por exemplo, o Reino Unido – deram pouca atenção para esse organismo intergovernamental em decorrência do fenômeno do “paternalismo libertário”. Assim, essa estratégia consistiria em incentivar os cidadãos a tomarem decisões corretas por influências suaves e indiretas e que preservem a liberdade dos indivíduos.

Também, a busca pela manutenção da economia em funcionamento foi outro fator que impôs barreiras para a adoção de políticas para mitigação da propagação do vírus (DARDOT e LAVAL, 2020). Contudo, no Brasil, a aprovação da Lei da Quarentena (Lei nº 13.979/2020), no início de 2020, jogou a favor do isolamento social, uma vez que visou à proteção da coletividade e a convivência com dignidade.

Todavia, deve-se questionar a eficácia dessa regulamentação. De acordo com dados de pesquisa realizada pelo Datafolha em abril de 2020, 28% dos cidadãos não respeitavam o distanciamento social (CNN, 2020, online). No mesmo sentido, segundo estudo feito pelo centro americano *Pew Research Center*, “36% da população afirma ter pouca ou nenhuma confiança em pesquisadores científicos” (PALHARES, 2020,online). Por conseguinte, a partir desses dados, nota-se que como o cenário pandêmico igualmente pode ser tido como fator que colaborou para tornar mais visíveis características marcantes do corpo social. Isso na medida em que a relutância no cumprimento dos protocolos sanitários que buscavam barrar a propagação do vírus pode ser interpretada como sintoma da desconfiança de parcela da população brasileira no conhecimento científico.

Em suma, evidencia-se como a crise da COVID-19 contribuiu para aflorar algumas das carências na entrega de direitos existentes no país, inclusive na esfera da saúde. Além

disso, observa-se como a falta de um efetivo federalismo cooperativo coloca obstáculos para a materialização desse oferecimento de forma universal na nação. Por fim, também fica evidente como o cenário do coronavírus reflete e destaca alguns caracteres presentes na cultura do povo brasileiro.

5 DOS DIREITOS SOCIAIS E DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A ideia dos direitos sociais está fortemente atrelada à noção de atividades positivas por parte do Estado, sendo comumente associada a exercícios prestacionais que visam à redução das desigualdades. Essa é uma visão bastante pacificada na doutrina, encontrando respaldo nos ensinamentos de diversos pensadores, tais como José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Virgílio Afonso da Silva e Enrique Ricardo Lewandowski. De modo bastante genérico, pode-se dizer que o surgimento dessa categoria de direitos é resultado do avanço da industrialização e do tratamento desumano dado para a classe operária nascente (IURCONVITE, 2010).

Desde o início do Constitucionalismo, no século XVIII, os direitos e garantias fundamentais consistem na principal forma de proteção oferecida pelo Estado. Entretanto, diante das críticas trazidas no século XIX – como, por exemplo, o movimento marxista – essa entidade viu-se obrigada a assumir a questão social (MOURÃO, 2013).

Dessa forma, passou-se a entender que seria preciso asseverar uma nova categoria de direitos a fim de possibilitar uma maior igualdade no plano material:

A afirmação dos ‘direitos sociais’ derivou da constatação da fragilidade dos ‘direitos liberais’, quando o homem, a favor do qual se proclamam liberdades, não satisfaz ainda necessidades primárias: alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida (HERKENHOFF, 2002, p. 51-52).

Sob esse mesmo aspecto, documentos como a Constituição Mexicana de 1917, a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador de 1918 e a Constituição alemã de Weimar de 1919, tiveram um papel fundamental para a evolução da positivação dos direitos sociais (RODRÍGUEZ, 2017, p. 236). No cenário brasileiro, essas garantias estiveram presentes em todas as constituições, mas com diferentes teores em cada uma delas (IURCONVITE, 2010).

Dentro dessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 se destaca pela grande ênfase dada a esse conjunto de direitos. Esse documento, diferentemente dos anteriores, contou com uma forte participação popular e debate público na sua elaboração, consolidando uma luta histórica pelo reconhecimento dos direitos humanos no Brasil (BITTAR, 2019, p. 410-413). Além disso, uma mudança estrutural do texto constitucional trouxe um maior enfoque para os direitos: ao contrário de constituições precedentes, garantias fundamentais antecedem questões vinculadas à autorregulação do poder e à organização estatal na composição do atual documento.

Assim, vale grifar que o amparo aos direitos sociais pode ser encontrado ao longo de todo o texto constitucional, mas essa defesa aparece de forma mais cristalina no seu art. 6º. Conforme apontado em outras seções deste artigo, a educação e a saúde constituem direitos sociais previstos nesse dispositivo. Todavia, esse enunciado normativo também caracteriza outras garantias e direitos de cunho social, tais como a previdência social, o transporte, o lazer, o trabalho e a moradia.

Tendo em vista o caráter positivo das atividades estatais que devem assegurar a efetivação dessas garantias, nota-se a importância da atuação do Estado em face da pandemia de Coronavírus. A propagação do vírus compromete e afeta o oferecimento de inúmeros direitos sociais e, coube a esse ente político, implementar medidas para mitigar essas repercussões e sopesar os vários impactos ocasionados pelas circunstâncias do COVID-19.

Nesse sentido, algumas estratégias foram adotadas para minimizar essas consequências negativas. Desse modo, é coerente tecer certas considerações sobre algumas das atitudes adotadas.

A fim de reduzir os efeitos no âmbito do trabalho, o Governo Federal lançou o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda” em abril de 2020. Essa providência buscou fornecer auxílios emergenciais para trabalhadores que tiveram a sua jornada reduzida pelo avanço da pandemia ou tiveram os seus contratos rescindidos. Também, pretendeu oferecer assistência para indivíduos com formas de trabalho intermitente (GOV.BR, 2020). Além disso, ainda na esfera econômica, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente da República à época, um auxílio financeiro denominado de “Auxílio Emergencial”. Dessa forma proporcionou-se um benefício mensal de R\$600,00 para pessoas em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

No que tange à saúde, foram criados hospitais de campanha para suprir a demanda por leitos hospitalares no pico da pandemia. Em São Paulo, o governo estadual adotou uma

ferramenta unificada para monitorar e rastrear pessoas que tiveram contato com infectados. Em agosto de 2020, o projeto possuía uma área de cobertura de 120 cidades. Ademais, deve-se ser assinalada a parceria entre o Instituto Butantã e o laboratório chinês Sinovac no desenvolvimento e teste da vacina contra o COVID-19 (PORTAL DO GOVERNO, 2020).

Com o intuito de favorecer o distanciamento social, certas restrições também foram implementadas. A título de exemplo, vale explicitar a determinação da quarentena dos serviços não essenciais em todo o Estado de São Paulo durante parcela do ano de 2020. Também, cabe ressaltar as medidas educativas feitas por Fiscais da Vigilância Sanitária de São Paulo em estabelecimentos que descumpriram o isolamento social (PORTAL DO GOVERNO, 2020)

Ainda, é coerente destacar o Decreto Estadual 64.959/2020, o qual estabeleceu o uso geral e obrigatório de máscaras. No amparo à moradia, deve-se destacar que o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.010/2020 por meio da qual se proibiu o despejo de inquilinos durante a emergência do coronavírus. Contudo, apesar de todas essas estratégias para combater as repercussões da pandemia, não é possível deixar de sublinhar que diversos posicionamentos do Presidente da República em exercício naquele período, Jair Messias Bolsonaro, sobre essa matéria mostraram-se controvertidos e, por conseguinte, levantaram incômodos.

A exemplo disso, discursos que negligenciaram a gravidade do contexto da pandemia, bem como falas que propunham a adoção de soluções milagrosas para cura do vírus, colaboraram para intensificar o clima de insegurança existente no país. No mais, a insistência na eficácia de medicamentos como hidroxicloroquina, cloroquina, azitromicina e ivermectina para cura da COVID-19, juntamente com declarações que incitavam a desconfiança da população sobre a eficácia das vacinas, consistiram em fatores que auxiliaram a intensificar a resistência de parcela da população no cumprimento dos protocolos sanitários adotados para evitar a propagação do vírus (GUERREIRO; ALMEIDA, 2021, p. 53).

Com base em tudo isso, percebe-se como é responsabilidade do Estado agir positivamente em direção à efetivação dos direitos e favorecimento do convívio com dignidade. Diante do da pandemia de Coronavírus, muitas dessas garantias se viram comprometidas e cabe a essa entidade política atuar para mitigar os efeitos da crise sanitária na concretização dos direitos. Assim, dentro da ótica da preservação do bem comum, esse ente deve prover as necessidades básicas dos cidadãos. E, nesse cenário emergencial, o auxílio estatal se torna cada vez mais relevante para manutenção de um patamar mínimo de condições

de vida para a população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao adentrar no estudo do federalismo brasileiro, evidencia-se como diversas das problemáticas existentes na consecução prática do sistema adotado encontram as suas raízes na forma com que se deu o desenvolvimento dessa estrutura no país. Nesse sentido, a sobreposição das esferas federativas, a falta de coordenação entre esses variados âmbitos, a multiplicidade de fontes normativas e a forte desigualdade regional constituem alguns dos desafios que dificultam a consolidação de um verdadeiro federalismo cooperativo no Brasil.

Similarmente, o modelo federalista adotado pela nação, muitas vezes, torna-se um obstáculo para a materialização dos direitos, na medida em que o princípio cooperativo apenas chancela uma realidade de descoordenação. Com isso, observam-se frequentemente, obstáculos para o desenvolvimento do país e efetivação concreta das garantias constitucionais.

Diante disso, as circunstâncias do COVID-19 funcionaram como catalisadores que acentuaram os déficits já existentes na nação. A pandemia contribuiu para sublinhar as deficiências presentes no fornecimento de direitos, tornando-as mais evidentes e radicalizadas. Por outro lado, essa conjuntura pandêmica também pode ser vislumbrada como uma oportunidade de mudança ao denotar as problemáticas existentes, acelerando esse processo de evolução diante de uma situação de crise.

Portanto, tendo em vista esse cenário, nota-se como o Estado deve ser capaz de atuar para prover as necessidades de todos os cidadãos, sendo que essas atitudes se tornaram mais e mais relevantes em meio ao contexto do coronavírus. Essa entidade política, dotada de soberania positiva e negativa – bem como de funcionalidade – deve ser capaz de atender às necessidades mínimas da população e prover os meios para o desenvolvimento do bem público. Dessa forma, observa-se a importância do Estado soberano para o desenvolvimento da convivência com dignidade.

Em suma, percebe-se como o Brasil, enquanto democracia nascente, possui um longo caminho em direção à redução das desigualdades, promoção efetiva das garantias constitucionais e superação de heranças históricas negativas. Esse é um processo árduo e gradativo, mas que apresenta grande importância para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. Federalismo brasileiro e direito à educação. *In*: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio **Federalismo: Desafios Contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 157-174. ISBN 978-85-5696-554-7. Disponível em: <http://gg.gg/mfv2o>. Acesso em: 07 nov. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38^a. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BÔAS, Bruno Villas. IBGE: Analfabetismo cai no país, mas fica estagnado no Nordeste. **Valor Econômico**, 2020. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/15/ibge-analfabetismo-cai-no-pas-mas-fica-estagnado-no-nordeste.ghtml>. Acesso em: 06 nov 2020.

CNN. Datafolha: 28% dos brasileiros não respeitam a quarentena contra o coronavírus. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/04/07/datafolha-28-dos-brasileiros-nao-respeitam-a-quarentena-contra-o-coronavirus>. Acesso em: 08 nov 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Dardot e Laval: A prova política da pandemia. **Blog da Boi Tempo**, 2020. Disponível em:

<https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/26/dardot-e-laval-a-prova-politica-da-pandemia/>. Acesso em: 08 nov 2020.

GOV.BR. Medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao coronavírus - 2 de abril. **Gov.br**, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-2-de-abril#:~:text=Para%20enfrentar%20os%20efeitos%20econ%C3%B4micos,milh%C3%B5es%20trabalhadores%20com%20carteira%20assinada>. Acesso em: 11 novembro 2020.

GUERREIRO, Clayton; ALMEIDA, Ronaldo de. Negacionismo religioso: Bolsonaro e Lideranças Evangélicas na Pandemia de Covid-19. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 49-73, 2021. ISSN 1984-0438. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rs/a/4JrSBZDRqG8c9RJzCfxz4BN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fevereiro 2023.

HERKENHOFF, João Babtista. **Gênese dos direitos humanos**. 2^a. ed. Aparecida: Santuário, 2002.

IBGE EDUCA. Conheça o Brasil - População: Educação. IBGE Educa Jovens, 2020. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 28 Fevereiro 2023.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. **Âmbito Jurídico**, 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-evolucao-historica-dos-direitos-sociais-da-constituicao-do-imperio-a-constituicao-cidada/>. Acesso em: 11 novembro 2020.

JACKSON, Robert Houghwout. **Quasi-States: sovereignty, international relations, and the third world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Auxílio Emergencial. **gov.br**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 11 novembro 2020.

MOURÃO, Pablo Augusto Lima. Contexto histórico da evolução dos direitos sociais. **Jus**, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23540/contexto-historico-da-evolucao-dos-direitos-sociais>. Acesso em: 11 novembro 2020.

NUNES FILHO, Heleno Ribeiro Pereira. Fiscalizar, julgar e gerir: o desafio da separação de poderes na Covid-19. **Conjur**, 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-jun-02/helena-nunes-separacao-poderes-contexto-covid-19>.

Acesso em: 07 novembro 2020.

PALHARES, Isabela. Brasileiros são os que menos confiam em cientistas, indica estudo de centro americano. **Folha de S. Paulo**, 2020. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/09/brasileiros-sao-os-que-menos-confiam-em-cientistas-indica-estudo-de-centro-americano.shtml>. Acesso em: 08 novembro 2020.

PORTAL DO GOVERNO. Saiba quais as medidas do Governo de SP para o combate ao coronavírus. **Governo de São Paulo**, 2020. Disponível em:

<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/saiba-quais-as-medidas-do-governo-de-sp-para-o-combate-ao-coronavirus-2/>. Acesso em: 11 novembro 2020.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. O federalismo e o direito à Saúde na Constituição Federal de 1988: Limites e possibilidades ao estabelecimento de um autêntico federalismo sanitário cooperativo no Brasil. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 04, p. 304-330, 2017. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/2296/1426>. Acesso em: 08 nov 2020.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da saúde**: direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos. São Paulo: Editora LTr, 1999.

RODAS, Sérgio. Mesmo contra regra estadual, Rio de Janeiro pode retomar aulas do ensino fundamental. **ConJur**, 06 Agosto 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-ago-06/mesmo-regra-estadual-cidade-rj-retomar-aulas>. Acesso em: 12 Outubro 2020.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. História da institucionalização dos direitos sociais: princípios e conceitos. **Revista Histedbr On-Line**, Campinas, SP, v. 17, p. 230-248, 2017. ISSN 1676-2584. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8649862>. Acesso em: 11 novembro 2020.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. A busca pela efetividade do direito à educação:

análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista.

Educar em revista, Curitiba, 2010. 233-250. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000500014>. Acesso em: 05 Outubro 2020.

TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza; SOARES, Catharina Matos; SOUZA, Ednir Assis; LISBOA, Erick Soares; PINTO, Isabela Cardoso de Matos; ANDRADE, Laíse Rezende de; ESPIRIDIANO, Monique Azevedo. A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 3465-3474, Setembro 2020. ISSN 1678-4561. Disponível em:

https://www.scielo.br/pdf/csc/v25n9/en_1413-8123-csc-25-09-3465.pdf. Acesso em: 08 novembro 2020.

VELASCO, Clara. Raio X do saneamento no Brasil: 16% não têm água tratada e 47% não têm acesso à rede de esgoto. **G1 Economia**, 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/24/raio-x-do-saneamento-no-brasil-16percent-nao-tem-agua-tratada-e-47percent-nao-tem-acesso-a-rede-de-esgoto.ghtml>. Acesso em: 06 Novembro 2020.

REFLECTIONS ON CITIZENS' DIGNITY: BRAZILIAN FEDERALISM AND THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the relationship between the State and the coexistence of citizens with dignity, illustrating the differences between the positive and negative meanings of sovereignty. It also seeks to analyze some of the impacts of the Brazilian federalism upon the effectiveness of rights, emphasizing health and education. In addition, it also underlines the importance of social rights as a whole for human dignity. Finally, it aims to present the affinity between each of these topics and the pandemic of Covid-19, indicating how the Coronavirus contributes to highlight the deficiencies and precariousness that already exist in the country. Therefore, this paper seeks to conduct a bibliographic review on the subject studied.

Keywords: State. Sovereignty. Federalism. social rights. Covid-19 pandemic.