

Capítulo 8

**Direitos sociais e o impacto  
pandêmico: mito ou realidade**

Ana Cláudia Sousa Jácome

## 1 Introdução

Os direitos sociais estão inseridos na segunda dimensão dos direitos fundamentais e caracterizam-se por demandar do Estado prestações, ou seja, a condução de políticas públicas para as pessoas. Dessa forma, esses direitos têm como objetivo promover a justiça social e garantir a igualdade material. Em contrapartida, devido aos altos custos gerados pelas prestações, o Estado utiliza a cláusula de reserva do possível como matéria de defesa para deslegitimar o cumprimento desses direitos.

Este capítulo tem como objetivo analisar a argumentação governamental após o impacto da chegada da covid-19 no Brasil. Nesse sentido, argumentos orçamentários traçaram as justificativas estatais, visto que, apesar da alta necessidade no investimento nos direitos sociais, observa-se que eles ainda sofreram restrições. O trabalho adota como problema de pesquisa o seguinte questionamento: o impacto pandêmico enfrentado foi o real motivo para a redução dos direitos sociais em prol da preservação da economia? O tema merece ser objeto de estudo devido aos impactos que a população brasileira sofre em face da emergência sanitária e perante a constatação de que o Estado desorganizado se utiliza de justificativas banais para legitimar o não cumprimento dos direitos fundamentais sociais.

O trabalho adota o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre os direitos fundamentais sociais e a sua aplicação no Brasil para a questão particular da análise do impacto pandêmico sobre esses direitos que já não estavam sendo

garantidos. Como metodologia, adotou-se a pesquisa bibliográfica, realizada a partir de fontes secundárias selecionadas e referenciadas no trabalho.

## **2 Direitos sociais: história e atualidade**

Os direitos fundamentais surgiram em consequência da constitucionalização e contribuem, dessa forma, para o processo moral da humanidade (SARLET, 2002). Inseridos no bojo dos direitos fundamentais, existem os direitos fundamentais sociais, conceituados como base para a consolidação de um Estado Social e Democrático de Direito (SARLET, 2003). Esses são direitos de segunda dimensão, que buscam igualdade material, como os direitos humanos, possuindo características semelhantes, uma vez que ambos reconhecem e protegem os valores, bens jurídicos e reivindicações essenciais dos seres humanos (SARLET, 2002). A Constituição Federal de 1988 é referência na adesão a algumas concepções de justiça, excepcionalmente da noção de justiça social, em que, de forma determinada, a ordem de seus valores é integrada nos princípios dos direitos fundamentais (SARLET, 1988).

Diante disso, ressalta-se que, segundo o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, “[...] 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” (BRASIL, 1988). Observa-se que, ao definir os direitos sociais, ressalta-se a ação positiva do Estado na proteção da população e na promoção da segurança social, extinguindo-se as desigualdades existentes e

assegurando o mínimo de condições para que as pessoas vivam uma vida digna (SARLET, 1988). A Carta Magna busca, também, garantir aos indivíduos direitos fundamentais em condições de igualdade, para que os sujeitos obtenham seus direitos efetivados por meio de proteção e garantias proporcionadas pelo Estado.

As cláusulas pétreas são dispositivos constitucionais que não podem ser alterados nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Segundo o artigo 60, parágrafo 4º, são essas “[...] a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988). Desse modo, esses direitos estão blindados contra tentativas de enfraquecimento dos órgãos estatais, tendo sua normatividade plenamente garantida (SARLET, 1988).

Os direitos sociais se destacam entre os temas que acabam refletindo nas esferas jurisprudencial, legislativa e administrativa. Devido a isso, existem questionamentos sobre a constitucionalização, que remetem aos problemas encontrados na eficácia dos direitos fundamentais, ainda que eles sejam autênticos, e, por sua vez, na sua efetividade, notadamente no que diz respeito aos padrões vigentes de bem-estar social e econômicos (SARLET, 1988). Nota-se que, quando não há efetivo cumprimento desses direitos, contribui-se para o processo de exclusão da cidadania, aumento da opressão social, desemprego e redução dos direitos prestacionais: saúde, educação, previdência e assistência social (SARLET, 2002).

Os direitos de segunda dimensão possuem caráter prestacional. Logo, correspondem à evolução do Estado de Direito para o Estado Democrático e Social de Direito. Os direitos às prestações encontraram receptividade, especialmente, no capítulo de direitos sociais. Em decorrência de serem direitos de defesa, estão relacionados às tarefas do Estado como Estado Social, o qual tem por finalidade zelar por uma distribuição justa de bens existentes (SARLET, 2002). Isto é, o caráter de prestações dos direitos sociais é considerado fator de implementação de justiça social, ou seja, é capaz de aprimorar a capacidade do Estado de assegurar políticas públicas a quem precisa e, por consequência, melhorar a qualidade de vida da população.

Nessa perspectiva, para que a função administrativa do Estado e do administrador público seja plenamente exercida, necessita-se de verba para o cumprimento das garantias legais, uma vez que esses entes gozam de autonomia como gestores. Logo, se não há recursos para atender a tais demandas, o governo é obrigado a escolher as prioritárias (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Além disso, constata-se que as demandas desses direitos (saúde, educação, moradia) geram mais gastos do que o governo arrecada. Assim, pode-se observar, infelizmente, o mau funcionamento da aplicabilidade imediata garantida pela Constituição em face aos direitos e garantias fundamentais. Porém, existem mecanismos para equilibrar essas contas e legitimar a funcionalidade dessa distribuição de políticas públicas às pessoas que necessitam (SARLET, 2002).

Em suma, a garantia desses direitos oferece a igualdade e justiça social, que são objetivos da Constituição. Verifica-se, dessa forma, a ideia de que o Brasil constitui um Estado Democrático e Social de Direito, precisamente, o que justifica a intensa vinculação dos direitos fundamentais sociais com a concepção do Estado (SARLET, 1988). Assim, em consequência da falta de recursos necessários para cumprir essa função, surgiu a chamada cláusula de reserva do possível, usada como matéria de defesa do Estado, sobretudo na tutela dos direitos sociais. Todavia, os déficits financeiros e administrativos sempre estão presentes nas administrações públicas brasileiras (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Observa-se que:

É justamente pelo fato de que os direitos sociais prestacionais têm por objeto prestações do Estado (ao menos, em regra) diretamente vinculadas à criação, destinação, distribuição e redistribuição de serviços e bens materiais que se aponta, com propriedade, para sua dimensão economicamente relevante. [...]. Esta característica dos direitos sociais a prestações assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica (SARLET, 2002, p. 52).

Nesse sentido, a limitação de recursos que não atendem às prestações necessárias por não possuírem verba suficiente é conhecida como limitação fática. Todavia, existe a reserva de modo jurídico, que ocorre quando há verba, mas a sua disposição constitucional depende do poder. A reserva do possível, por sua vez, ocorre em virtude desse conflito entre a garantia dos direitos sociais e a insuficiência de dinheiro.

Logo, existe um embate entre a possibilidade de dispor de determinado direito e o poder jurídico dessa disposição por parte dos destinatários da norma (SARLET, 2002). Entretanto, o objetivo imposto é extinguir problemas como a desorganização administrativa, utilizando a limitação fática orçamentária como mecanismo para uma melhor gestão (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Além disso, mesmo que o Brasil seja uma democracia, esse regime político não deixa de configurar um exercício de poder, encontrando-se fragilizadas as tentativas de abuso, bem como o risco das práticas de injustiça. Portanto, são direitos de defesa que possuem o objetivo de limitar o poder do Estado, assegurando a proteção do indivíduo contra interferências indevidas ou abusos de poder (SARLET, 2002). Pode-se afirmar, assim, que os direitos fundamentais são um meio de defesa da população contra o poder público, obrigando-o a respeitar a dignidade da pessoa humana.

É inegável a relevância econômica dos direitos prestacionais. Assim, é condicionado pelo legislador o papel de realocar a arrecadação do Estado devido, principalmente ao pagamento de tarifas públicas que visam à aplicabilidade desses recursos (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). Desse modo, para que ocorra uma administração pública funcional e para que os direitos sociais sejam concretizados, a organização é imprescindível, buscando a estabilidade. Os direitos fundamentais geram gastos, e a forma que o Estado tem para angariar recursos é a captação da receita através da tributação. Entretanto, mesmo que esses recursos existam, a falta de um planejamento adequado fica impossibilitada a execução do orçamento de

modo eficaz (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). A reserva do possível abrange, além da ausência de recursos orçamentários capazes de cumprir com êxito as prestações garantidas constitucionalmente, a organização orçamentária. Em virtude disso, a efetividade dos direitos sociais às prestações materiais é responsabilidade dessa alocação de verba do Estado (SARLET; FIGUEIREDO, 2007).

No Estado de Direito, foi fundada uma estrutura consistente de arrecadação de tributos, na qual os próprios indivíduos participam das atividades do Estado. Dessa maneira, cabe ao presidente da República gerar segurança jurídica no âmbito da gestão das finanças públicas, como o orçamento e o direcionamento da tributação recolhida. Ademais, os sistemas constitucionais, tributários e orçamentários estão integrados, pois são meios que auxiliam na efetivação dos direitos sociais (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). Assim, quando os direitos prestacionais são passíveis de exigência, ocorre a alocação de recursos escassos por envolverem custos (SARMENTO, 2016). O impacto da reserva do possível pode ser minimizado, mediante o controle e organização das decisões políticas, devido à viabilização do controle social sobre a aplicação desses recursos, envolvendo escolhas estratégicas sobre o que é prioritário para a população (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). A instituição de uma reserva do possível a fim de melhorar a questão econômica é feita de uma maneira ineficaz, exemplo disso são os cortes de gastos em áreas como a saúde, que afetam diretamente os direitos sociais e a garantia do mínimo existencial.



Em detrimento da participação social na capacidade contributiva, a exigibilidade das prestações deve ser assegurada, preservando o mínimo vital e afirmando a segurança jurídica, mesmo que esteja garantida constitucionalmente. É imperativo preservar as condições mínimas de vida digna dos cidadãos, de maneira justa (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). O Estado cobra os tributos, logo, é dever do cidadão pagá-los, porém, também é direito do cidadão receber o mínimo existencial para uma vida digna.

O conteúdo do mínimo existencial é o conjunto de garantias para o aumento da qualidade de vida, o qual o Estado deve positivamente assegurar mediante as prestações de natureza material (SARLET, 2013). Nota-se que não são definidas as prestações que devem ser garantidas pelo estado, apenas é estabelecido um padrão. Cabe ao legislador utilizar da liberdade concedida constitucionalmente para auxiliar nas prestações de serviços públicos, tributação e regulação de atividades econômicas, oferecendo igualdade material. Logo, agregam-se prestações adicionais ao elenco dos direitos sociais, como o acesso à água e à energia elétrica (SARMENTO, 2016).

Em síntese, a definição dos direitos sociais está constitucionalmente relacionada à atuação positiva do Estado na proteção da segurança social como mecanismo de compensação das desigualdades e garantia de um padrão de mínimas condições para uma vida digna. Além da sobrevivência física e da pobreza, uma vida indigna é uma vida sem alternativas, que não corresponde às exigências da dignidade humana (SARLET; FIGUEIREDO, 2007). No Brasil, não houve uma previsão literal do mínimo existencial na Constituição Federal de 1988,

apenas para os direitos sociais de forma específica, todavia, esse direito considerado núcleo existencial independe de caráter constitucional para ser reconhecido como cláusula pétrea (SARLET, 2013).

O mínimo existencial não é garantido às parcelas expressivas da população brasileira, que fica desamparada. Nesse sentido, é importante ressaltar que o mínimo existencial é uma consequência do reconhecimento de direitos subjetivos que englobam a garantia dos mínimos vitais de garantir uma vida digna com segurança social. Considerando a escassez econômica, sem os recursos materiais para que isso ocorra a própria dignidade da pessoa humana fica sacrificada (SARLET, 2013). Nesse viés, precisa-se da reserva do possível para controlar a alocação da verba, pois a primeira auxilia o Estado ao proibi-lo de negar prestações relacionadas às necessidades básicas da população (SARMENTO, 2016).

A reserva do possível é o meio utilizado pelo governo para organizar a hierarquia das prioridades de locação de verba, se for definida de maneira organizada, não se torna oponente ao mínimo existencial (SARMENTO, 2016). Logo, a utilização exacerbada da cláusula da reserva do possível prejudica a eficácia das prestações fornecidas pelo Estado. Desse modo, a utilização frequente desse meio, no Brasil, é prejudicial à gestão dos administradores, que empregam dessa argumentação para se esquivar das responsabilidades. Diante disso, promove-se o enfraquecimento de políticas públicas em termos prestacionais, causando o retrocesso social (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Os direitos sociais são carentes de auxílio material por parte do Estado para manutenção da condição de existência da dignidade da pessoa humana. Outrossim, o cidadão brasileiro precisa levar uma vida digna que corresponda, caso necessário, às prestações. Existe uma convergência entre todos adquirirem essas garantias e o Estado ceder essa arguição não apenas ao âmbito econômico, mas também pelas expectativas e necessidades momentâneas. Por fim, esse argumento proferido pela cláusula de reserva do possível, diante da situação de crise pandêmica em decorrência da covid-19, seria justificado, por exemplo, se o Estado sempre assegurasse os direitos sociais de forma eficaz e trabalhasse de forma impecável nesse contexto, o que não ocorre.

### **3 Austeridade, emergência sanitária e oportunismo**

As crises econômicas facilitam a relativização de direitos fundamentais em países com alto índice de criminalidade, como o Brasil, uma vez que ocasionam rearranjos interpretativos da Constituição e amplificam o discurso de redução de gastos com vistas à estabilidade econômica, rebaixando os gastos estatais e as garantias sociais. Além disso, o controle governamental do capital financeiro faz com que o Estado dite o tom das crises e construa um modelo de organização, resultando em comodismo cívico e facilitando aos estados a cobertura dos seus déficits financeiros, o que, por sua vez, acarreta a corrupção (SAMPAIO, 2020). Tal situação leva à expropriação do poder constituinte pelo poder do mercado, em que os aumentos das taxas ampliam a desigualdade entre

os estados e geram assimetria externa e interna. Além disso, o governo se acomoda e torna-se soberano e autoritário.

A política austeritária se caracteriza por decisões que afetam os direitos sociais, visto que aumentam a carga tributária, ou pela inserção de medidas que limitam a oferta dos benefícios, bens e serviços públicos em virtude dos cortes de despesas ou reformas estruturais. A austeridade tem algumas semelhanças com o neoliberalismo e assume um sentido daquele considerado justo. Ela é utilizada, ainda, pelos neoliberais, com o objetivo de defender os empresários, não os consumidores. Nesse sentido, essa política não afeta diretamente os mais ricos, mas os cidadãos mais vulneráveis, que dependem do serviço público, fato que aumenta a injustiça social (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Os gastos com os direitos sociais devem ser vistos como investimentos para alcançar uma sociedade mais justa. Eles geram uma compensação do sistema tributário, a qual reflete no aumento da qualidade de vida dos mais pobres em virtude do investimento em direitos sociais. Nesse sentido, as crises econômicas estão diretamente ligadas ao surgimento de diversos problemas sociais. Enfim, essas consequências são agravadas em decorrência da implementação das medidas de austeridade fiscal, as quais potencializam os efeitos negativos das crises (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Analisa-se como funciona a aplicação da política austeritária com o controle financeiro, a partir dos cortes de gastos no Brasil. Com base na execução do orçamento federal do ano de 2019, pode ser observado que o investimento em juros

e amortizações da dívida pública foi de 38,27% (valor equivalente a 1,038 trilhão de reais). Assim, o investimento nas garantias de direitos fundamentais sociais, em comparação à dívida pública, foi inferior. A saúde, por exemplo, recebeu apenas 4,21% dessa verba. A previdência social recebeu 25,25%, a assistência social, 3,42%, o trabalho, 2,67%, a educação, 2,48%, a segurança pública, 0,33%, o transporte, 0,32%, desporto e lazer receberam 0,01%. Entre eles, a habitação sequer atingiu percentual passível de medição (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2020).

Ressalta-se que ocorreu um surto de pneumonia viral no dia 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China, e, após a realização de testes, descobriu-se o SARS-CoV-2, RNA vírus infeccioso relacionado a síndromes gripais, capaz de gerar problemas respiratórios graves. O referido vírus de RNA, causador da covid-19, é propenso a amplas mutações genéticas, propagando-se com facilidade (LANA et al., 2020). Em decorrência do surgimento desse vírus, que poucos tinham conhecimento científico sobre, houve a proliferação célere, com uma porcentagem alta de casos graves, levando a óbito muitas pessoas. Dessa forma, diversas incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias de enfrentamento da pandemia em diferentes países foram surgindo. No Brasil, mesmo com o mínimo conhecimento e um contexto de desigualdade social eminente, os desafios tornam-se maiores. Caracteriza-se a pandemia da covid-19 como um dos maiores desafios sanitários do século, uma vez que poucos meses depois do início da epidemia na China ocorreram dois milhões de casos por covid-19 no mundo (WERNECK; CARVALHO, 2020).

Apenas no Brasil, no período de 29/02/2020 a 30/03/2020, ocorreram 317.646 óbitos, de um total de 12.658.109 pessoas infectadas (BRASIL, 2021). Portanto, cada decisão referente ao controle da pandemia deve ser tomada para poupar vidas, obter uma assistência eficaz e minimizar os danos econômicos e sociais às populações inseridas em um meio propício à vulnerabilidade. Deve-se também estabilizar o Sistema Único de Saúde (SUS), que ainda sofre com um déficit orçamentário em prol da falta de recursos e da alta demanda (WERNECK; CARVALHO, 2020).

Em contrapartida, perante a crise sanitária, a expectativa era que aumentassem consideravelmente os investimentos nos direitos sociais, devido ao aumento da demanda de pessoas em estado de vulnerabilidade. Logo, observa-se que, em virtude da base da execução do orçamento federal no ano de 2020, a amortização da dívida pública cresceu 33% em relação a 2019. Nesse sentido, incluindo um novo orçamento considerado “orçamento de guerra”, autorizado pela Emenda Constitucional nº 106/2020, os juros e amortizações da dívida receberam 38,08%, que equivale a 1,381 trilhão de reais. Por outro lado, a saúde recebeu 4,26%, a previdência social, 20,34%, a assistência social, 3,31%, o trabalho, 2,15%, transporte, 0,22%, desporto e lazer, 0,0028% e habitação, 0,0001%. Além disso, surgiu um novo tópico mediante a crise, o auxílio emergencial, que envolve 8,29% da verba (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021). Por fim, somando-se os direitos sociais, o investimento foi 38,57% menor do que o do ano anterior, mesmo com maior verba disponível para crise em decorrência das consequências das políticas austeritárias

aplicadas. Dessa forma, prova-se que antes da crise sanitária essas medidas já vinham sendo aplicadas no Brasil.

Os gastos apresentados com a dívida pública simbolizam o maior gasto do orçamento federal. É importante ressaltar que os gastos com direitos sociais, por exemplo, receberam investimentos muito menores do que deveriam em virtude da situação de calamidade pública. Nesse viés, esses dados descaracterizam justificativas políticas em detrimento dos cortes nos direitos sociais, feitos para beneficiar o crescimento econômico. Essas argumentativas colocam a emergência sanitária da covid-19 como evidência para os cortes de gastos e preservação da economia nacional. Em contrapartida, antes que esse vírus circulasse na sociedade contemporânea, outras medidas austeritárias já tinham sido tomadas, como a Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

A Emenda Constitucional nº 95 congelou os investimentos sociais por 20 anos, deixando livres, fora do teto e sem limite algum, os gastos com a dívida (BRASIL, 2016). Com a aprovação dessa Emenda Constitucional e com o estabelecimento do teto de gastos para as despesas primárias da União, estimava-se que as perdas acumuladas do SUS alcançariam R\$ 738 bilhões entre 2017 e 2036. Na prática aplicada, esse ajuste fiscal forçou o decaimento da participação do Estado na garantia dos direitos sociais, por meio da redução de verba direcionada às políticas públicas (SANTOS; VIEIRA, 2018). Entretanto, a lógica social de mercado interpreta as normas constitucionais que protegem os direitos fundamentais sociais com relação ao custo-benefício, uma vez que a teoria neoliberal estabelece que os direitos sempre impliquem

custos exacerbados. Portanto, reduz-se o direito a um custo para a economia (STAFFEN, 2020). No Brasil, essas medidas não compreendem uma austeridade universal, igualitária, que alcance toda a população, e não há uma austeridade momentânea, com o objetivo de reduzir o desequilíbrio pontual nas contas públicas. Logo, compreende em uma austeridade seletiva, a qual amplia os ganhos dos mais ricos às custas de garantias sociais precárias, promovendo a desaceleração da economia e o aumento da desigualdade (SANTOS; VIEIRA, 2018).

A Constituição determina um percentual mínimo de aplicação de recursos com ações e serviços públicos de saúde, que corresponde a 15% da receita corrente líquida, no caso da União. No caso dos estados e municípios, o percentual é de 12% e 15% do produto da arrecadação dos impostos, respectivamente. Para educação, os gastos mínimos com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser de 18% da receita de impostos, no caso da União, e de 25% da receita de impostos e transferências para estados e municípios (REINHOLZ, 2018).

Em decorrência das consequências da Emenda Constitucional nº 95 e do surgimento da pandemia, o governo almejou um crescimento das famílias no financiamento de saúde no país, uma vez que a aplicação está congelada e a demanda por serviços de saúde aumentou. A mesma política neoliberal que reduz os gastos com os direitos sociais impulsiona o crescimento de setores privados (SANTOS; VIEIRA, 2018). Antes da pandemia da covid-19, a crise econômica já afetava diretamente a dignidade da pessoa humana. A saúde da população já era diretamente afetada em termos de doenças mentais



(a exemplo de depressão e ansiedade), de doenças crônicas e transmissíveis e de algumas doenças infectocontagiosas devido à dificuldade de acesso aos serviços de saúde eficazes. Isso pode ser justificado visto que, no caso do Brasil, os efeitos da austeridade fiscal podem ser mais prejudiciais, uma vez que os indicadores sociais refletem a grande desigualdade social existente (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Em suma, as medidas de austeridade fiscal geram impactos em torno da saúde e sistemas de proteção social. Logo, a discussão entre a efetividade de tal política e o crescimento econômico envolve evidências de que crises podem exacerbar desigualdades sociais pelo aumento das pessoas em estado de vulnerabilidade. Estas se tornam reféns de grupos de alto risco para transmissão de doenças (VIEIRA, 2016). Portanto, em meio à proliferação da covid-19, pode-se afirmar que as pessoas menos favorecidas pelas garantias sociais estão suscetíveis a sofrerem mais danos, pois a exposição do vírus torna-se inevitável.

A austeridade, disfarçada de virtude ao propagar um arrocho necessário por seus defensores, força a redução do tamanho do Estado e desmancha a solidariedade como possibilidade de base e elo para as políticas sociais, sem que esse debate seja colocado de forma transparente para a sociedade (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Após o primeiro caso de covid-19 no Brasil, implementou-se, entre outras medidas, o isolamento social, a fim de preservar a saúde da população, o que acarretou consequências no cotidiano da população brasileira. Nesse sentido, salienta-se

o afastamento dos indivíduos de suas atividades econômicas. Entretanto, medidas que geram políticas públicas necessitam de efetivação para garantir o sustento dos cidadãos durante o período de distanciamento social (GOÑI, 2020). Essa necessidade não condiz com a aplicação ineficaz da cláusula de reserva do possível e ineficiência de garantia do mínimo existencial, o qual está sendo devastado pela pandemia da covid-19. Essa crise impõe amplas restrições econômicas de distanciamento social para frear a proliferação do vírus e permitir que os sistemas de saúde, ainda que sobrecarregados, tivessem a capacidade de atender os pacientes necessitados e preservar vidas humanas (GOÑI, 2020).

Em prol dessa exposição às doenças, destaca-se que ocorre a diminuição da imunidade dos indivíduos, o que aumenta a incidência de doenças. Além disso, em períodos de crise, os gestores administrativos tendem a cortar os gastos públicos para estabelecer um ambiente fiscal mais restrito e facilitar a concessão de empréstimos das instituições internacionais. Isso está em evidência pelo fato de afetar diretamente a saúde, direito essencial em termos de crise sanitária. Como resultado, tem-se um menor número de profissionais ou o fechamento de unidades de atendimentos e diminui-se a qualidade dos programas sociais, aumentando a taxa de mortalidade, incidência e prevalência de várias doenças, que provocam, conseqüentemente, efeitos negativos para a economia e retardam a recuperação (VIEIRA, 2016).

A pandemia da covid-19 deixou a população brasileira vulnerável, em consequência, além da susceptibilidade à doença, do desemprego e dos cortes nas políticas sociais. Ainda, a

Emenda Constitucional nº 95 impôs um exacerbado teto de gastos públicos, e proporcionou um intenso decaimento nos investimentos em saúde e pesquisa no Brasil (WERNECK; CARVALHO, 2020). Portanto, demonstra-se uma sociedade que já havia sofrido cortes no orçamento dos direitos sociais antes da chegada da pandemia, o que agravou a tragédia sanitária.

Decerto, para contribuir para a melhoria da economia, deve-se investir em recursos humanos, tecnologia e infraestrutura. Nesse sentido, o governo deveria gastar mais ao investir, o que resultaria na criação de empregos e no fortalecimento das finanças públicas. Em contrapartida, a austeridade constitui um empecilho para esse crescimento, posto que a redução nos investimentos diminui o potencial de aumento do capital humano (SANTOS; VIEIRA, 2018). Além disso, os discursos governamentais de reformas contribuem para a redução de gastos públicos para reestabilizar a supremacia constitucional, e a cláusula de reserva do possível e a austeridade fazem com que o Estado se torne incapaz de atrair investimentos com a consequente deflagração de nova crise. Assim, a política da austeridade, construída para ser utilizada em estados de exceção, torna-se permanente no Brasil. Logo, reduz a garantia do bem-estar social da população por falta de circulação de dinheiro que os investimentos produzem (SAMPAIO, 2020).

Portanto, não há uma organização governamental eficiente nas políticas de organização orçamentária, como a política austeritária e a aplicabilidade da cláusula da reserva do possível, quando é necessário remanejar uma verba insuficiente para suprir toda a demanda brasileira. Para que a cláusula

da reserva do possível seja viabilizada, ela não pode ser encarada como um pretexto do Poder Executivo para não realizar suas prestações públicas, uma vez que deve respeitar os direitos fundamentais. Necessita-se de cuidado nas justificativas da reserva do possível, dado que o Estado não deve destituir-se da classe de sujeito passivo desses direitos (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Para obter um plano de ação efetivo contra a covid-19 não é apropriado adotar o mesmo procedimento em todos os Estados e municípios, devido à dimensão continental do país e à diversidade dos locais. Faz-se necessário, então, viabilizar as atividades consideradas essenciais e adequadas às realidades locais para decidir como dispor da verba, auxiliando no combate à proliferação da doença. A covid-19 expõe fraquezas estruturais dos governos na administração do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, a distribuição desigual de unidades no território, problemas na infraestrutura em casos de alta complexidade e capacidade limitada de realizar testes diagnósticos. Existe o mau direcionamento de verba e a má administração, tornando-o um sistema que não atende às altas demandas da população devido aos seus problemas estruturais (OLIVEIRA; DUARTE; FRANÇA; GARCIA, 2020).

Contudo, o SUS fornece abertura para o Estado não realizar os fins garantidos constitucionalmente e hierarquizar os fins econômicos como mais importantes que os sociais, contribuindo para que haja o retrocesso social (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). O empecilho para a efetivação dos direitos sociais se deve à necessidade de recursos orçamentários, que não são existentes, para garantir a aplicabilidade das

prestações. Estas direcionam os recursos econômicos para efetivar os direitos com os recursos disponíveis na medida do possível. Logo, o Estado utiliza essa abertura de remanejamento dos recursos como justificativa no descumprimento dos direitos fundamentais (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013).

Portanto, o cenário da pandemia da covid-19 é uma justificativa para realizar cortes que afetam diretamente a população, pois o oportunismo encontrou espaço e os direitos sociais foram enfraquecidos. Em consequência disso, deve-se afirmar que diminuir os direitos da população em um momento de emergência sanitária pode, indubitavelmente, significar ainda mais mortes. Isso porque o SUS fora comprometido e sofre com a falta dos recursos necessários para garantir uma vida digna à população, dinâmica que deve ser exemplificada com o constante aumento da dívida pública. Esta pode ser proveniente da corrupção e da administração ineficaz de recursos públicos e influi diretamente a vida da população, principalmente em tempos de instabilidade. A política austéritéria deveria ser aplicada de forma devida, mas isso não ocorre pela má infraestrutura oferecida, antes mesmo da eclosão das crises.

#### **4 Conclusão**

A justiça social é uma visão utópica se comparada à realidade que os brasileiros vivem, em decorrência da quantidade de gastos necessários para garantir essa igualdade. Em virtude disso, surgem severas crises, uma vez que os gastos com os serviços fundamentais são maiores que a verba adquirida pelo governo. Logo, a política austéritéria surge para

os Estados que precisam dessa medida interventiva apenas em tempos de crise. Referida política funciona de modo que os cortes de gastos com direitos fundamentais impulsionem o crescimento econômico.

Entretanto, o empecilho do funcionamento eficaz dessa forma política de organização financeira é a utilização equivocada por parte de alguns governos, como pode ser exemplificado no Brasil. A política de austeridade, que deveria significar um sacrifício temporário de garantias sociais para restabelecer a economia, transforma-se em uma permanente cláusula da reserva do possível no país, utilizada como persistente negligência dos direitos fundamentais baseados em argumentos de crises.

## REFERÊNCIAS

- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. Brasília, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gráfico do Orçamento Federal – 2019**. Brasília, 29 maio 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2/>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- AZEVEDO, Eder Marques de; ALMEIDA, Gustavo Barçante de; PORTES, Paola Alvarenga. O Mito da Teoria da Reserva do Possível: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, PB, v. 4, n. 8, p. 33-59, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/233>. Acesso em: 27 mar. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 24 mar. 2021.
- BRASIL. **Estatísticas do governo brasileiro**. Brasília, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 29 jan. 2021.

GOÑI, Álvaro Russomano. O Princípio Constitucional da Solidariedade como Fundamento do Direito Social, à Resistência Social, da Doutrina, da *Daseinsvorsorge* e do Mínimo Existencial. Possibilidades e Limites em Época de Pandemia Sanitária. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, [s.l.], v. 6, n. 2, 2020, p. 1-20. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/6938/pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

LANA, Raquel Martins *et al.* Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00019620>. Acesso em: 29 mar. 2021.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de; DUARTE, Elisete; FRANÇA, Vinícius Araújo de. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 29, n. 2, 2020. p. 1-8. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000200023>. Acesso em: 29 mar. 2021.

REINHOLZ, Fabiana. Emenda 95, o enfraquecimento do pacto social: por trás da aprovação da lei de teto dos gastos, um programa de privatização, concentração de renda e exclusão social. **Revista Brasil de Fato**. Porto Alegre, RS, v. 3, 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/03/emenda-95-o-enfraquecimento-do-pacto-social>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição Austeritária. **Espaço Jurídico**, Chapecó, SC, v. 21, n. 1, 2020, p. 39-58. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejll.20702>. Acesso em: 28 mar. 2021.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, RJ, v. 23, n. 7, 2018, p. 2303-2314. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2018.v23n7/2303-2314/>. Acesso em: 21 mar. 2021.



SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Marina Filchtiner. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas Aproximações e Alguns Desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez., 2013. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como Cláusulas Pétreas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, SP, v. 3, n. 5, p. 78-97, jul./dez., 2003. Disponível em: [https://www.academia.edu/4876130/Os\\_Direitos\\_Sociais\\_como\\_Direitos\\_Fundamentais](https://www.academia.edu/4876130/Os_Direitos_Sociais_como_Direitos_Fundamentais). Acesso em: 24 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Ordem Constitucional Brasileira. **Revista online de Política e Gestão Educacional (RPGE)**, Porto Alegre, RS, v. 25, n. 55, p. 29-74, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211936843.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, v. 20, p. 163-206, 1988.

SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, out. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>. Acesso em: 22 mar. 2021.

STAFFEN, Márcio Ricardo. A Análise Econômica do Direito em sua Perspectiva Transnacional como Meio de Fomento das Políticas de Austeridade. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, PR, v. 25, n. 1, p. 222-237, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11485>. Acesso em: 30 mar. 2021.

WERNECK, Guilherme Loureiro, CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 5, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. Acesso em: 23 mar. 2021.