



SAÚDE E CIDADANIA NA ATUAL CONJUNTURA JURÍDICA: O OCASO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL.

*Wagner de Oliveira Rodrigues¹
Jamilton Nascimento Reis Filho²*

RESUMO

O presente artigo aborda questões sociojurídicas relativas à saúde pública e aos direitos de cidadania no decurso de uma pandemia ainda não superada (COVID-19) em nível global e brasileiro. Apontar, por meio de uma leitura conceitual inicial sobre direitos humanos e fundamentais, a saúde pública como expressão vívida de cidadania pode dar suporte inicial para se compreender os reclamos advindos da sociedade atual no enfrentamento do atual flagelo social. Para tanto, utilizou de uma metodologia discursiva e referencial. O raciocínio, assim, é construído de forma a compreender a percepção brasileira, anterior e atual, acerca desta realidade e provocar reflexões sobre como elementos externos influenciam, fatalmente, o acesso aos direitos de cidadania (como o da saúde em comento).

Palavras-chave: Direitos Humanos e Fundamentais. Acesso à Saúde. Políticas Públicas.

¹ Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz. Pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos e Fundamentais (GPDH-UESC/CNPq), na linha “Conjunturas Urbanas, Meio Ambiente e Direitos Humanos (CUMA)” onde é neste coordenador. Coordenador de programas e projetos extensionistas ligados a direitos humanos na UESC. Advogado e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense.

² Discente do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz. Pesquisador em Iniciação Científica (ICB) pela Universidade Estadual de Santa Cruz (período 2020- 2021) e filiado à linha “Conjunturas Urbanas, Meio Ambiente e Direitos Humanos (CUMA)” do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos e Fundamentais (GPDH-UESC/CNPq), na condição de estudante.



1 INTRODUÇÃO

Fazer um diálogo sociojurídico envolvendo questões de saúde (pública) e os direitos de cidadania associados a esta envolve uma análise para além da normativa dentro da estrutura legal de um Estado constitucional e, por conjuntura até aqui sabida, de direito democrático. A pandemia do *Sars-CoV-2*³ (ou, também chamada de *Coronavírus* – no seu aspecto popular dada à aceção cultural da etimologia doença em nossa contemporaneidade) lança a todos um desafio de se revisitarem conceitos jurídicos, instituições e enunciados normativos que auxiliem, na prática, a comunidade nacional e, especialmente, as populações vulneráveis onde as ações de enfrentamento da pandemia também passam por questões conjunturais negativas das mais diversas.

Este tipo de realidade, quando confrontado com um passado institucional de negação e/ou limitação de concreção dos direitos humanos e fundamentais somente se faz confirmar, a pior, as consequências reais sobre o alcance das instituições de Estado sobre possíveis soluções para erigir, de forma prática, a dignidade humana tão amealhada em tempos de aprofundamento neoliberal sobre a inacessibilidade daqueles. O objetivo, portanto, deste trabalho é apontar, por meio de uma leitura conceitual sobre direitos humanos e fundamentais, como a saúde pública e, num todo maior, o senso de cidadania (percebida) se encontram diante da conjuntura política entre o (não) fazer-agir do Estado brasileiro diante das consequências da pandemia ainda em expansão por aqui.

O texto será estruturado em três tópicos que, longe de se esgotar o assunto, introduzirá diálogos para futuras arenas o qual já vivemos na prática de pesquisa e extensão no campo onde estamos sediados. Longe de ser uma exclusividade espacial, a pandemia possui a capacidade de confrontar diversos dilemas em território nacional em ritmos diferenciados – o que leva a perceber que medidas de promoção da saúde pública são ditadas de forma peculiar e (qualitativamente) desigual de lugar a lugar neste país.

2 POR UMA “ERA DE DIREITOS”⁴: CATEGORIAS DE AUTOPROMOÇÃO

Perceber uma “era de direitos”, sob a visão *bobbiana*, é associar uma construção institucional advinda da participação do Estado como um órgão centralizador das instituições

³ Referência de doença adotada pela Organização Mundial da Saúde (neste sentido, vide o sítio <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses> - acesso em 01 de julho de 2020).

⁴ Ideia ontológica associada ao clássico livro de Norberto Bobbio (in *A Era dos Direitos*. tradução Carlos Nelson Coutinho. 7ª Reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004).



sociais que irá ditar, dentro de um conjunto hegemônico em tempo e espaço, os ditames e categorias – para não falar, igualmente, os sujeitos beneficiários diretos e indiretos – com o emprego de ferramentas e tecnologias jurídicas para a sua efetivação sob as mesmas condicionantes. Ou seja, trata-se de uma forma de perceber – ao contrário de eras anteriores onde o Direito também existira – como os ditames legais passam a ser percebidos dentro de uma estrutura sistêmica e lógica às necessidades primazes marcadas em um dado momento histórico.

Essa questão nos traz, portanto, à lógica insigne que os chamados “direitos humanos” surgirão, ao menos, nos últimos três séculos até aqui. Associados à ideia de “validade universal” (enquanto teoria, a todos os “homens”⁵) tais direitos serão reivindicados por aqueles que, pela capacidade de se insinuar a instituição Estado a dar corpo às suas demandas que, por conseguinte, adotará tecnologias de “fundamentalizar” tais direitos no corpo jurídico do momento. Portanto, as diferenças estruturais entre ambas já começam a ser sentidas tendo em vista que os “direitos humanos” possuirão aspiração à validade universal – para um tipo de “humanidade” *in casu* – enquanto os direitos fundamentais seriam estes mesmos direitos positivados na técnica normativa vigente de um determinado Estado na sua ordem jurídica interna (SARLET, 2012).

Em princípio a coincidência entre direitos humanos e direitos fundamentais está na correlação de forças que fazem elo, político e jurídico, entre si por meio de instituições jurídicas – como a lei, os poderes estatais e os instrumentos processuais de sua efetivação prática. Contudo, um elemento que, igualmente, está nesta correlação conjuntural está na própria acepção de “cidadania” – como um sentido dado não apenas a um “dever-ser” normativo, mas, sobretudo, a certo “a quem dever” tais direitos em sua prática cotidiana. Vistos assim, os regimes políticos e partidários de certos Estados e as formas de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais nas arenas das mais diversas faz toda a diferença na extensão, validade e alcance destes em graus mais abrangentes ou mais excludentes do corpo social de seu povo.

Os chamados “direitos de cidadania”, assim, serão mais acessíveis na medida em que eles sejam previstos normativamente e realizados materialmente em prol de um número cada vez maior de civis – para não se dizer, da maior totalidade possível do povo de certo Estado em face de outros. O que nos leva a crer que é viável observar o fenômeno da cidadania, em

⁵ Neste aspecto a palavra “homens”, entre aspas, não designa uma questão apenas de gênero – mas, igualmente, dos tipos de homens que são suscetíveis à titularidade subjetiva dos direitos humanos ora fundamentalizados na ordem jurídica daquele tempo-espaço (v.g., a *Cartha Magna* de 1215 do Reino da Inglaterra e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no ebulir da revolução – burguesa – da França de 1798).



escala global, de forma comparativa ao perceber não apenas a complementaridade institucional de direitos humanos nos direitos fundamentais – para além, a se perceber igualmente o nível de percepção de cidadania sobre tais direitos que vão ocorrer de tempos em tempos e de lugares a lugares na ordem jurídica internacional.

Um fio condutor, que também funciona como categoria de autopromoção de tais direitos é a contemplação de princípios fundamentais nesta mesma ordem alienígena que permite a visualização – quase sensitiva – do acesso efetivo daqueles entre os povos. A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio basilar de muitos ordenamentos jurídicos nacionais globo afora, é um elemento axiológico que muito contribui para perceber se tais direitos fundamentais são, também de modo convexo, direitos humanos – ou não. Isto se diz por que o destinatário dos direitos, sejam estes de caráter nacional ou internacional, é sempre a pessoa humana e os direitos fundamentais a eles associados devem ser – igualmente – humanos na medida em a humanidade é a maior interessada (seja de esfera individual ou coletiva) na concreção de tais direitos (SARLET, 2012).

Desde a estipulação dos direitos de liberdades da *Magna Charta Libertatum* (1215) no então Reino da Inglaterra (atendendo a privilégios de algumas classes) (CARVELLI, SCHOLL, 2011, p.171) até o sentido dos direitos políticos e sociais que irão se espriar ao longo de Séculos seguintes (em especial entre os Séculos XIX-XX), as liberdades constituídas em prol da participação de certo povo (seja tal uma plutocracia de cidadãos ou a totalidade demográfica de uma nação) é necessário admitir que a positivação de direitos e liberdades àquela época já contribuía como um marco inicial ao corolário normativo que perceberemos nos últimos cento e cinquenta anos – desde que o advento da Revolução Industrial e a reformulação capitalista das instituições públicas e privadas passaram a influenciar, até hoje, a viabilidade prática destes mesmos direitos. Três nortes característicos das revoluções ditas “liberais” são a inalienabilidade e a supralegalidade dos direitos fundamentais que virão a ilustrar a necessidade de superioridade destes sobre as instituições sociais – como ilustra a Carta da Virgínia de 1776 que dará apazo à vida, à liberdade e à propriedade como pilares ontológicos dos direitos daquele povo – e a necessidade de uma “universalidade” normativa de tais direitos fundamentais (ainda que relativa, num primeiro momento) anotada na “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão” na França de 1789.

Tais realidades, adotadas para a correlação de forças entre a burguesia e os aparatos burocráticos do Estado, vão ser questionadas para uma maior expansão qualitativa a partir de direitos outros que irão expandir o raio dos direitos fundamentais a partir de cartas



constitucionais de natureza social – como o foram as Constituições do México de 1917⁶ e da República de Weimar⁷ (nome antigo dado à Alemanha pós 1ª Grande Guerra) no ano de 1919. Do primado da liberdade, tão característicos dos Séculos XVIII e XIX, transita-se para o primado do valor da igualdade, no qual o grande objetivo era o fim da exploração econômica e a adoção de direitos humanos de natureza social (PIOVESAN, 2014).

Anos mais tarde – sob as consequências do pós Segunda Guerra Mundial – e sob o esteio de instituições internacionalistas que não vingaram sob o olhar diplomático – surgirá a Organização das Nações Unidas (1945) e a aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) enquanto resultado útil de um movimento de internalização dos direitos face às atrocidades e horrores cometidos durante o período dos anos 1930-1940, especialmente durante a Segunda Grande Guerra. Globalmente foram engendrados processos fascistóides que deram azo, por meio de regimes totalitários em Estados espalhados ao longo do globo, a toda sorte de genocídios, pilhamentos, extermínios em massa e perseguições de toda horda – além do claro desrespeito aos direitos humanos universais resultando numa conturbação global que duraria, pelo menos duas décadas na ordem social e política internacional.

A reinvenção dos direitos humanos, portanto, surge nesta nova era a partir de uma concepção não apenas universalista na nomenclatura dos direitos humanos, mas, sobretudo, nas políticas internacionais de estímulo e promoção destes por meio de aparatos institucionais internacionais que, em conjunto com os nacionais, permitiriam – em princípio – uma associação de fatores que (até os dias atuais) enfrenta inúmeras dificuldades para a adoção dos direitos humanos como inerentes não apenas a classes ou estratos sociais e, sim, à totalidade

⁶ A Constituição Mexicana promulgada em 1917 é fruto de uma intensa revolução político-social, a qual procurou findar uma ditadura e assegurar direitos aos camponeses, aos trabalhadores e aos povos indígenas, os quais eram diuturnamente privados da participação política, explorados economicamente e privados de suas terras. Positivou-se, nesta Carta Magna, direitos de liberdade, como a proibição da escravidão, a liberdade de expressão e informação, a vedação à censura, a inviolabilidade do domicílio, o juiz natural, o devido processo legal dentre outros direitos humanos sensíveis àquela época. Concomitante aos direitos de liberdade, o constituinte mexicano também procurou atender às demandas sociais do processo revolucionário, o que resultou na positivação dos direitos de segunda geração, chamados direitos sociais. Com relação aos direitos sociais, a Constituição de 1917 trouxe previsões como direito à saúde, de incumbência da Federação e seus entes federativos (art. 4º), direito à moradia digna (art. 4 § 2º), proteção pública do trabalho e o produto que dele resulta (art. 5º), proibição de contratos que importem na perda de liberdade individual (art. 5º, §4º) (PINHEIRO, 2006, *online*).

⁷ A Constituição de Weimar surge em um contexto de fortes turbulências econômicas, políticas, sociais, em uma Alemanha marcada pela derrota na Primeira Guerra Mundial, por crises de desabastecimento e pela transição do regime político do *Reich* para a República. No mesmo esteio da realidade mexicana, contém em seu texto direitos de segunda geração, os quais também garantem o caráter social do documento. Dentre os direitos elencados podem-se destacar os seguintes, direito à educação da prole (art. 120), o direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria ao servidor público (art. 129), o ensino obrigatório, gratuito e público (art. 145), a função social da propriedade e a desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art.153, §1º), o direito ao trabalho (art.157 e art.162), o direito da classe operária a um mínimo geral de direitos sociais (art. 162), o seguro desemprego (art. 163,§ 1º), além de inúmeros outros (PINHEIRO, 2006, *online*).



da humanidade em voga (PIOVESAN, 2014, p. 35).

A partir, sobretudo, da Carta das Nações Unidas sobre os direitos humanos é que vamos encontrar guarida para fazer um aprofundamento conceitual, histórico e analítico a respeito do fenômeno contemporâneo da cidadania e das variações culturais de seu significado para o presente compreendendo-se, inclusive, o conjunto dos direitos que a dão substância e totalidade ontológica e axiológica sobre todo o planeta.

3 CIDADANIA NO BRASIL: DIMENSÕES, CONTEXTOS E PERCEPÇÕES

Um primeiro modo de observar o fenômeno da cidadania é através de um olhar conjuntural em tempo-espaço. Jaime Pinsky, na obra coletiva que dá azo a um pensar histórico a respeito da categoria, já adverte que ela é consorciada aos valores do tempo e do espaço pelo qual as civilizações assentam suas relações sociopolíticas (2013, p. 15); o modo como ela se expressa nas instituições sociais é que fará toda a diferença sobre o contexto – e o conteúdo – dos direitos sentidos a esta mesma categoria. Isso nos leva a crer que a institucionalidade da cidadania é, igualmente, a dos direitos humanos – elevados à categoria de fundamentais, hoje em dia, dentro da cultura normativa constitucional de certo povo e nação.

Desde findos do Século XVIII, momento em que se iniciou a constitucionalização dos direitos humanos na ordem jurídica dos países (especialmente os ocidentais), o mundo passou por significativas alterações e isso se refletiu no próprio paradigma dos direitos fundamentais, os quais sofreram mudanças quanto ao conteúdo, titularidade, eficácia etc. Em síntese, surgiram novas dimensões, também chamadas gerações, de direitos, cujo objetivo neste olhar é de apontar os diversos olhares políticos havidos sobre os direitos inicialmente estipulados no Século XVIII. É uma visão um tanto *marshalliana* de se perceber tal fenômeno – ligado à acepção do cientista político T. H. Marshall sobre uma versão histórica da cidadania numa versão britânica de conotação universalista, mas que, sob um olhar mais sensível, dará para se maleabilizar seu contexto dentro de panoramas conjunturais e normativos de lugar a lugar – e o caso brasileiro exigirá, sem dúvidas, este tipo de adequação contextual. Em suma – a qual esmiuçaremos a seguir – se trata de três ou mais dimensões que, igualmente históricos, se espriam entre direitos civis, políticos e sociais em princípio.

Sua primeira dimensão (justamente e conforme apontado acima) está associada aos direitos de defesa individual – ou direitos “de abstenção” do Estado em prol do cidadão – como um poder político negativo ao se assegurar a autonomia individual do cidadão diante



dos abusos do monarca, à época. A ideia de “prestação negativa” por parte do Estado significaria, em essência, a sua não interferência na concreção destes em searas e arenas fora da administração pública estatal (VIEIRA JUNIOR, 2015, 79) – o que mais tarde ganhará universalidade diante de todas as pessoas humanas umas em prol das outras (indiferente à origem institucional da mencionada abstenção). Historicamente direitos como a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade foram enquadradas, sob escopo liberal, nessa categoria de direitos – além das liberdades de pensamento, manifestação, reunião e pelos direitos de participação política *a posteriori*.

Séculos mais tarde – diante da progressão tecnológica e da reestruturação do capitalismo internacional nos países centrais do Hemisfério Norte e nos países periféricos a estes associados – a emergência de conflitos de classes sociais irá demandar dos Estados-Nação (especialmente nas cidades, a par da “revolução industrial” – Séculos XIX-XX e, mais tarde, campesinas diante da “revolução verde” – a partir de meados dos anos 1950) uma série de direitos ligados à manutenção e sobrevivência das populações vulneráveis diante das relações desiguais de produção econômica. Neste sentido, *v.g.*, os direitos ligados ao trabalho, à previdência, à saúde, à segurança pública, à previdência social – dentre outros – que terão protagonismo especial e, até hoje, passam por tensionamentos expressivos diante de trágicas políticas estatais atuais. Trata-se, de fato, de um conjunto de direitos chamados de “sociais” que dessem aos mesmos vulneráveis (urbanos e campesinos) as condições de poder usufruir, ainda que sob um *minimum*, de liberdades jurídicas diferentes daquelas auferidas pelas elites face aos direitos individuais – embora estes teriam, mais tarde, caráter universal. Tais direitos prestacionais, portanto, não são destinados a todos de forma irrestrita, pois buscará equalizar as diferenças sociais erigidas por meio da interação socioprodutiva no esteio das relações econômicas hegemônicas – e ao devir conjuntural de cada país no seu tempo-espaço diante dos arranjos conjunturais ditados pelo capitalismo global.

Já a terceira dimensão dos direitos fundamentais sai das arenas privadas e cai na esfera pública exigindo-se premissas ligadas, inicialmente, à ideia dos direitos comunitários. Exemplos de princípios como a fraternidade, a felicidade, a solidariedade social e, mais tarde, alteridades normativas de todo tipo – como a planetária, com suas conotações de justiça ambiental e ecológica, *v.g.*, serão a nota distinta que perseguirá, até os dias atuais, contornos epistemológicos próprios. A titularidade de tais direitos, portanto, não é mensurável apenas na pessoa humana ou nas instituições estatais que dão suporte ao seu devir existencial material, mas sim a uma coletividade indefinida e indeterminável que se liga, por fim, a uma titularidade de direitos para além dos seres humanos (SARLET, 2012).



Hoje em dia um destaque interessante acerca desta realidade ontológica de direitos de terceira geração se traduz em outros tantos que, pela atividade criativa da cultura da cidadania, se desdobra em outras gerações além das três últimas citadas. Contudo, o que importa é que o conjunto dos direitos fundamentais – na medida em que vão se incorporando os direitos humanos como arte original da criação perceptiva da cidadania na contemporaneidade – vai se sofisticando a tal medida que se tornam esses direitos, especialmente quando anotados em cartas constitucionais e estruturados em instituições que lhes dão guarida normativa fática, um pilar essencial na existência social, política e jurídica dos direitos humanos e dos valores que estes representam em essência.

Já se foi o tempo, portanto, em que o sentido da cidadania estava estratificado a certos grupos sociais marcados ora pelo gênero hegemônico aditivado a condições políticas e de castas, elites e grupos distintamente marcados de forma “natural” – ou seja, anterior mesmo a uma determinação prévia de seu conceito por norma jurídica ou coisa que o valesse. Contudo, e no seguimento da teoria *marshalliana* acima apontado, há um diálogo que estipula a ideia de que os direitos civis são complementados pelos direitos políticos e sociais – reafirmando a conotação liberal de direitos de cidadania na ideia de que as liberdades são os direitos absolutos e os demais, a depender da conjuntura econômica dos países, são relativos e adotam caráter flexível ao haver dos conflitos e desafios sociais e políticos do momento.

Tal análise ao pé de letra, a nosso ver, levaria a uma precarização ontológica da noção de cidadania no Brasil uma vez que ela não se valida, ao final, pelo conjunto dos direitos em franca interação – mas a partir de motes liberais que apontam na direção de uma cidadania atomizada a realidade jurídica final de todos os cidadãos em todos os Estados – ignorando-se as lutas e enfrentamentos, muitas vezes, engendradas na esfera dos direitos de segunda e terceira geração de país a país. Na esfera da cidadania brasileira – tendo em vista o “romance trágico” (CARVALHO, 2002) no qual os direitos foram duramente esculpidos à margem da soma qualitativa da sociedade civil (erguida, especialmente, por meio das relações escravagistas e precaristas de trabalho e da constituição de uma marginalidade estratégica para a permanência de um capital sustentado por métodos primitivos de reprodução social) verificar a construção de uma carta constitucional e de direitos humanos fundamentais a partir do documento político de 1988 nos leva a crer que o caminho para uma cultura de cidadania aqui – a par do que ocorre em todo o globo – é uma interação recheada de avanços e retrocessos num complexo jogo entre cidadanias “vivas”, “garantidas”, “percebidas” e/ou



“ativas”⁸.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 surge como o principal instrumento jurídico responsável por abarcar todos os direitos fundamentais, de forma a garantir a concreção imediata ou pragmática destes como meio de proteger a dignidade humana, reconhecer a titularidade da cultura de cidadania e utilizar esses direitos como parâmetros de limitação e organização do Estado e de suas instituições públicas e privadas. Analítica, pluralista e de forte cunho programático e dirigente, tais características refletem-se no tratamento direto dado aos direitos quando afrontados na sua prática cotidiana. Neste sentido, não é demais falar que o seu método hermenêutico se cinge pela adoção de um maior rigor lógico já que a supremacia dos direitos humanos sobre toda a ordem jurídica interna constituída em nosso país é uma doxa – especialmente quando há previsto, no art. 5º, §1º, a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e a blindagem normativa da possibilidade de extinção dos mesmos ao transformá-los em cláusulas pétreas – ou, nas palavras de Ingo Sarlet, preceitos de “garantias de eternidade” (2012).

Todavia os desafios de sustentação paradigmática dos direitos humanos e dos direitos fundamentais nas práticas de cidadania são enormemente maiores do que a sustentação institucional dos mesmos – dado que, de tempos em tempos, a relativização dos mesmos é erigida diante de conjunturas econômicas e social derivados das interações do capitalismo global que, exogenamente, anotam ao Brasil uma “cartilha mínima de direitos” que, vis a vis, vêm sendo diminuída em essência diante de um Estado que é mancomunado a interesses de segmentos que não representam, de longe, as necessidades mais urgentes da sua população no

⁸ “1. “*Cidadania vivida*”, que busca revelar as condições de vida e dos direitos de cidadania expressos nos dados oficiais, sobre os quais se baseiam a construção de políticas públicas. Consiste numa fotografia das condições de vida no território revelada a partir de pesquisa com dados secundários, principalmente levantados junto aos órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Censo 2010, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), o Instituto de Segurança Pública (ISP), dentre outros. 2. a *dimensão “Cidadania Garantida”*, que mede o esforço do Estado (nas três esferas) em garantir a efetivação dos direitos através de políticas públicas. A partir do mapeamento de políticas, programas e ações do poder público nos três níveis de governo dá visibilidade à garantia aos direitos cidadãos. Este conjunto de indicadores põe em destaque a responsabilidade do Estado em promover e assegurar os direitos, bem como procura evidenciar o grau de realização desta responsabilidade no território; 3. a *dimensão da “Cidadania Percebida”*, que busca apreender o modo em que a cidadania se percebe como cidadã portadora de direitos e responsabilidades cidadãs. Retrata a forma como as pessoas percebem e se sentem em relação aos seus direitos e se relaciona também com as expectativas e esperanças que têm diante de suas condições de vida; 4. a *“Cidadania Ativa”*, que analisa o modo como está organizada e age a cidadania pela criação de novos direitos, defesa ou ampliação deles é a quarta dimensão de análise proposta pelo nosso Sistema de Indicadores. Busca dar visibilidade às formas de participação política e às ações da sociedade civil organizada na luta pelos direitos cidadãos com informações sobre como as pessoas participam, se mobilizam e se organizam. A construção destes indicadores envolve o levantamento de dados relacionados à organização da participação da sociedade civil em conselhos de direitos; coleta de informações sobre comparecimento eleitoral e a organização de um sistema de armazenamento e filtragem de informações sobre espaços de participação cidadã e suas ações políticas no território” (BRANDÃO, Rita Corrêa e AMARAL, Manuela de Almeida Castor do. 2016, *online*).



todo.

4 SAÚDE E CIDADANIA: A “TELA SOCIAL” DA COVID-19 NO BRASIL

Como visto anteriormente, a dimensão dos direitos sociais, econômicos e culturais terá ressonância a partir dos movimentos juspolíticos internacionais que influenciarão diversos ordenamentos normativos nacionais internos. No Brasil o quadro não é diferente – já que, inserido na lógica global dos direitos sociais (especialmente a partir de 1966 com o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”) a saúde pública passa a ser uma dimensão obrigatória, ao menos em teoria, como objeto inexorável do pensamento da conjuntura social brasileira desde então.

Com a gênese da OMS (Organização Mundial da Saúde), entidade que irá apontar o direito à saúde como direito humano inalienável a toda a humanidade, o próprio objeto será definido como um conjunto complexo de bem estar físico, mental e social – ponto além da mera cura de doenças ou enfermidades – e que o desfrute amplo do melhor estado de saúde possível é um direito de todo ser humano, sem distinções de qualquer espécie (OMS, 1946). Ainda segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) as condições socioambientais e os estilos de vida são fatores determinantes para as condições de saúde de uma dada população – e esta é, sem dúvidas, o conjunto do resultado de diversos aspectos relacionados à qualidade de vida, incluindo padrões apropriados de habitação, alimentação, saneamento, educação, estilo de vida, acesso à assistência à saúde entre outras condições (2013).

Do conceito da OMS (1946), do IBGE (2013) e com base em Müller (2014), é assertivo dizer que o direito à saúde, enquanto direito humano e direito fundamental, é multidimensional porque a sua satisfação demanda a concretização de vários níveis (de direitos) relacionados à qualidade de vida. Ainda segundo a última, a face multidimensional do direito à saúde não se restringe apenas a ausência de doenças, se manifesta também enquanto dimensões de direito. Talvez a dimensão mais conhecida seja da saúde enquanto bem jurídico individual, compreendida como direito de primeira dimensão (saúde individual) característico da relação médico-paciente. Todavia, e para além, a saúde também se concretiza enquanto direito de segunda dimensão (por meio de prestações farmacológicas, assistências e sanitárias) já que a atividade social prestada pelo Estado – como as que representam ações de prevenção e controle epidemiológico – são fundamentais no conjunto total de sua população. E, avante, o direito à saúde também se apresenta enquanto direito coletivo, portanto de

.....



terceira dimensão, marcado pelas políticas nacionais de saúde pública e áreas correlatas – impondo-se ao Estado um fluxo contínuo e uma revisão vigilante de cada uma de suas políticas de forma pontual e precisa.

Em um contexto pré-pandemia do *Sars-CoV-2* (Coronavírus) – onde o asseio pessoal é medida fulcral de controle prévio e retardamento do contágio comunitário na pandemia, a PNS/IGBE já detectava alguns dilemas em certas materializações relativas ao direito à saúde como, v.g., na constatação de que 60,9% dos domicílios brasileiros (39,7 milhões) possuem algum tipo de esgotamento sanitário, enquanto que aproximadamente 39% da população não tem acesso a este serviço. Igualmente, na mesma pesquisa, 06,3% dos domicílios não possuem água canalizada em pelo menos um dos cômodos da casa, ou seja, não têm água encanada para uso, consumo e higiene, estando expostos às situações de vulnerabilidade que acompanham esse problema – quadro agravado, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil (IGBE, 2013). Para além, 27,9% da população brasileira tinha algum plano de saúde (médico ou odontológico) – o que, com o tempo, se revelaria frágil diante da necessidade de amparo no Sistema Público de Saúde (SUS) como medida final diante da pouca estruturação da rede privada nesse aspecto. Reforçando este quadro há que se dizer da imensa maioria populacional que busca o SUS para toda a sorte de cuidados hospitalares – ou seja, dos 12,1 milhões que estiveram internados no ano de 2013 (último ano deste tipo de pesquisa) 65,7% (8 milhões), tiveram esse atendimento por meio do SUS apontando-se, portanto, para a desigualdade social que perpassa o contexto brasileiro reflexo, de forma crua, no acesso à saúde como direito humano, fundamental e política permanente de Estado.

Em 2020, já sob a égide do *Sars-COV-2* e os efeitos da pandemia, a realidade detectada pela PNS em 2013 se mostra ainda vigente, embora ainda não atualizada. O Coronavírus até pode infectar a todos indistintamente – mas, em terras brasileiras, uma parcela social tem mais chances de contrair e de vir a óbito com a doença (especialmente a população pobre, sem acesso ao saneamento básico, com disputa desigual pela rede de emergência do SUS e nenhum outro recurso pessoal disponível). Considerado como altamente contagioso, o Coronavírus é transmitido de pessoa a pessoa por vias aéreas ou por vias físicas, quando as cepas do vírus se encontram sobreviventes em espaços ou objetos que possibilitam sua fixação. Ao falar, ou espirrar, pessoas ao redor podem ser contaminadas e, em questão de dias terem (assintomáticas, ou não) a capacidade de passarem adiante o vírus (RODRIGUES *et al*, 2020). Isto representa, dado o triste cenário acima no Brasil, um risco enorme de pandemia que, por fato notório, tem se concretizado de forma desigual, arrítmica e inconstante em todo o território nacional – com destaque para as Regiões Norte e Nordeste



onde saneamento básico ausente, saúde deficiente e descontrole de medidas potencializam triste quadro.

Outra questão muito importante é sobre o impacto da pandemia no sistema público de saúde – já que um grande número de pessoas enfermas sobrecarregaria o quadro já deficitário de hospitalização para o tratamento da doença havida pelo vírus. Descrito o cenário acima, os pobres e desassistidos são os mais suscetíveis de sofrer pelo coronavírus de forma trágica – que, além de tudo isto, terá aditivado aqui o drama do subemprego ou do desemprego que levará as pessoas, de forma desesperadora, a desrespeitar o distanciamento social com o isolamento necessário para ganhar o necessário à sobrevivência de si e suas famílias. Ausência de renda, de condições sanitárias e de estrutura pública de saúde fazem parte de um tripé macabro que favorece, sem dúvidas, o aumento sistemático de óbitos em todo o país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos elementos sociais, fáticos e jurídicos acima expostos, a positivação do direito à saúde que, por séculos, representou um desafio que saltou da realidade pia para outra de natureza coletiva sob um forte dirigismo estatal se faz uma realidade positiva à sociedade brasileira. Quando a Carta Magna de 1988 assim o fez estabeleceu-se uma relação entre o titular desse direito, *in casu* a pessoa humana e o remetente deste – que pode ser outro indivíduo ou o Estado – por meio de inúmeras instituições reconhecidas *de facto et de iure*. No tangente à saúde é inequívoca a relação entre poder público e sociedade na concreção imediata dos artigos 6º, *caput*, e dos artigos 196 e seguintes – na sessão específica sobre a saúde no corpo constitucional – além de toda uma legislação infraconstitucional a ela correlata (com especial destaque para a Lei Federal n. 8.080/1990 – que definirá, no texto da lei, a “saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” – BRASIL, 2020: *online*).

O direito à saúde, neste sentido, assume um caráter “positivo” – pois estabelece um dever de prestação do Estado em se fomentar o seu acesso amplo (universal, gratuito e irrestrito) – e um caráter “negativo” no sentido de impelir ao Estado e à Sociedade toda e qualquer ação que vise prejudicar, omissiva ou ativamente, a concretude de todos os aspectos sanitários em prol da população brasileira e estrangeira que, acaso aqui esteja, necessite de tais direitos (MENDES; BRANCO, 2014, p.169). Igualmente – e sendo reforçado pelos fatos recentes desabonadores do combate à pandemia, e outros tantos, o direito de saúde assume



uma função do tipo “direito de defesa”, contra as arbitrariedades de segmentos civis e do Estado no sentido de sua negação e, para este último, ainda é associado a um direito do tipo “de prestação” que é incumbência, justamente, do seu mister jurídico, político e social a contínua oferta de forma indiscriminada (ALEXY, 2006, p. 195-196).⁹

Isto passa pelo bojo das condições de acesso à justiça em plena pandemia. Na omissão sistêmica (como notoriamente se apresenta, em nível federal) e nas deficiências estruturais de enfrentamento à pandemia então sob toda a população, de onde virá o socorro legal? A judicialização – enquanto resposta dispositiva individualizada no âmbito do litígio ou ampliada no raio de alcance de um direito humano e fundamental amplíssimo de sentido normativo – é dificultada por questões de logística judiciária. Historicamente, inclusive, em tempos considerados “normais”, a busca da saúde como direito na seara dos Tribunais tem demonstrado diversos óbices de alcance tanto no aspecto argumentativo das partes quanto na hipossuficiência probatória do usuário de saúde – este, geralmente, como a parte mais fraca processualmente falando.

Em verdade, dizer do direito à saúde em si não é o ocaso – mas as condições de acesso cada vez mais precarizadas diante dos investimentos públicos negativos sistêmicos na área. Sob argumentos do tipo ausência de recursos financeiros, limitações à vontade política, reserva do possível, equilíbrio fiscal e outros tudo parecem ser construídos de modo a dizer que direitos sociais são caros demais, amplos demais, inacessíveis factualmente para um mundo que vive em permanente crise financeira, um mundo cujo enfoque é o mercado financeiro, e não o ser humano nem as suas complexidades sanitárias, sociais e de sobrevivência individual e coletiva – como aduzido, recentemente, por Boaventura Sousa Santos (2020, p. 05).

Na medida em que o neoliberalismo se tornou a filosofia global sobre a vida e a morte no todo social e jurídicos dos Estados nacionais contemporâneos – somente há razão de se ser em se vivendo crises inconstantes do próprio capital. A “crise permanente” – no falar do pensador português – é, por si só, um “oximoro” pois contradiz o próprio sentido ontológico da palavra (a sua transitoriedade). A crise é vivida pela crise e, portanto, se tornou um motor socioeconômico que a tudo condiciona (inclusive os direitos) justificando-se cortes nas políticas sociais e a degradação dos salários em nome da legitimação da concentração de riqueza e da desigualdade (SANTOS, 2020, p. 05).

⁹ Vide, neste sentido, a atitude presidencial dos vetos à PL n. 1562/2020 (Lei Federal n. 14.019, de 02 de julho de 2020), que justamente desobriga a toda a população o uso de máscaras em ambientes fechados (como estabelecimentos religiosos e mercados) em clara afronta às determinações sanitárias estaduais e municipais (SENADO FEDERAL, 2020, *online*)



A visão neoliberal que subjuga a cientificidade da pandemia ou, através dela (pelos diversos negacionismos e sofismos) a sua minimização é um contexto em que o culpado da crise dos direitos – incluindo-se, aqui, a crise da saúde pública – é um ocaso justificável a partir apenas, e exclusivamente, da pandemia de COVID-19 quando, em muito dizer, a realidade antes desta já era caótica. E, a depender da retórica conjuntural que se impõe diante dos deslizes normativos que desrespeitam preceitos fundamentais de cidadania e direitos humanos acerca do pontual, no aqui e agora, o quadro futuro é de piora e descaso atribuindo-se a uma doença o mal de todos os algozes sanitários – a começar pelos próprios poderes constituídos do Estado brasileiro que, infelizmente, sempre acharão um elemento expiatório para se livrarem de sua própria torpeza em tempos ainda mais sombrios que virão a partir do “pós-pandemia”.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. trad. Vírgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. trad. Carlos Nelson Coutinho. 7ª Reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, Rita Corrêa e AMARAL, Manuela de Almeida Castor do. Indicadores de cidadania do IBASE: instrumentos à participação cidadã. In *Ciência e Trópico*. Vol. 40, n. 01, 2016, disponível no sítio <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1584/1288>, acesso em 07 de fevereiro de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: Da antiguidade até as primeiras importantes declarações de direitos. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 48, v. 191, p.167-189, jul/set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Pesquisa nacional de saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências. Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social**. atual trad. e rev. 2.ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. rev.atual. São Paulo: Saraiva, 2014.



MÜLLER, Águeda. El derecho de la salud e los derechos humanos. In: AIZENBERG, Marisa (Dir.). **Estudios acerca del derecho de la salud**. Buenos Aires. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2014. p. 15-64.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Nova Iorque: 22 jul. 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 30. jun. 2020.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. In: **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 29. jun. 2020.

PINKSY, Jaime. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2005.

PIOVESAN, Flávia. Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. In: **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**. Montes Claros, v.9, ano.2, p. 31-57, jul/dez. 2014.

RODRIGUES, Carina et al. COVID-19: gravidez e aleitamento materno. In: TAVARES, Margaria; SILVA, Cláudio (coord.). **Da emergência de um novo vírus humano à disseminação global de uma nova doença – Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19)**. Disponível em: <http://asset.youoncdn.com/ab296ab30c207ac641882479782c6c34/79bc2ee6872d230aa77d74a1b0cd573.pdf>. Acesso em: 3. jul. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11.ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012.

VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches. Teoria dos Direitos Fundamentais: Evolução histórico-positiva, regras e princípios. In: **Revista da Faculdade de Direito - UERJ**. Rio de Janeiro, n.28, p.73-96, dez. 2015.



HEALTH AND CITIZENSHIP IN THE CURRENT LEGAL CONJUNCTURE: THE CASE OF THE COVID-19'S PANDEMIC IN BRAZIL

ABSTRACT

The present article introduces sociolegal issues about to public health and citizenship rights in the course of a pandemic that has not yet been overcome (*COVID-19*) at a global level and brazilian scenes. Point out, through an initial conceptual reading on human rights and fundamental rights, public health as a full expression of citizenship can provide initial support to understand the demands arising from today's society in facing the current social scourge. For that, it used a discursive and referential methodology writies. The reasoning, therefore, is constructed in order to understand the Brazilian perception, previous and current, about this reality and take reflections on how external elements inevitably influence access to citizenship rights (such as health in comment).

Keywords: Human Rights and Fundamental Rights. Access to Health. Public Policies in Brazil.

