

Organizadores

ISBN: 978-65-87582-06-1

Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Cleide Calgare  
Leonel Severo Rocha

# COVID-19: DEMOCRACIA E PODER



2  
0  
2  
0



UNIVALI



UNISINOS



UPF  
UNIVERSIDADE  
DE PASSO FUNDO



FAPERGS

Fundação de Amparo à Pesquisa  
do Estado do Rio Grande do Sul

UCS  
UNIVERSIDADE  
DE CAXIAS DO SUL

Organizadores

ISBN: 978-65-87582-06-1

Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Cleide Calgaro  
Leonel Severo Rocha

# COVID-19: DEMOCRACIA E PODER

## Autores

Ailor Carlos Brandelli  
Amarildo Luiz Trevisan  
Ana Paula Furlan Teixeira  
Andressa Zanco  
Ariane Faverzani da Luz  
Aulus Eduardo Teixeira de Souza  
Bruna Agra de Medeiros  
Carla Portal Vasconcellos  
Carlos Alberto Lunelli  
Carlos Roberto Sabbi  
Cleide Calgaro  
Délton Winter de Carvalho  
Elia Denise Hammes  
Fabiana Marion Spengler  
Fabíola Wüst Zibetti  
Fabrício Germano Alves  
Fernando José Morello  
Filipe Madsen Etges  
Gabriel Antinolfi Divan  
Gabriel Dil  
Geraldo Antônio da Rosa  
Guilherme Bettiato Bortolotto  
Hendrick Pinheiro  
Jaqueline Moretti Quintero  
João Luiz Van Han Mello  
João Martins Bertaso  
João Telmo de Oliveira Filho  
Jonattan Rodriguez Castelli  
Jorge Hector Morella Junior  
José Everton da Silva  
José Serafim da Costa Neto  
Judite Sanson de Bem

Julice Salvagni  
Karen Beltrame Becker Fritz  
Leandro Benedini Brusadin  
Lia Sipaúba Proença Brusadin  
Lídia Maria Ribas  
Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Lorenzo Brazil Bosio  
Luis Angelo Dallacort  
Maini Dornelles  
Márcio Ricardo Staffen  
Marcos Vinícius Viana da Silva  
Margarete Panerai Araujo  
Mariana Chini  
Mariana Furlan Teixeira  
Mariana Moraes de Castilhos Gasparly  
Mirelle Gallas  
Moisés Waismann  
Natasha Giacomet  
Nilvânia Aparecida de Mello  
Orci Paulino Bretanha Teixeira  
Paulo de Tarso Brandão  
Paulo Márcio Cruz  
Reginaldo Pereira  
Róber Iturriet Avila  
Salvador Morales Ferrer  
Silvana de Fátima Machado da Silva  
Sonia Aparecida de Carvalho  
Suzéte da Silva Reis  
Talissa Truccolo Reato  
Victória Faria Barbiero  
William Paiva Marques Júnior

2  
0  
2  
0



**Reitor**

Valdir Cechinel Filho

**Vice-Reitor de Graduação e Desenvolvimento****Institucional**

Carlos Alberto Tomelin

**Vice-Reitor de Extensão e Assuntos****Comunitários**

José Carlos Machado

**Vice-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação****e Inovação**

Rogério Corrêa

**Organizadores**

Liton Lanes Pilau Sobrinho

Cleide Calgato

Leonel Severo Rocha

**Prefácio**

Roberto Viciano Pastor

**Autores**

Ailor Carlos Brandelli

Amarildo Luiz Trevisan

Ana Paula Furlan Teixeira

Andressa Zanco

Ariane Faverzani da Luz

Aulus Eduardo Teixeira de Souza

Bruna Agra de Medeiros

Carla Portal Vasconcellos

Carlos Alberto Lunelli

Carlos Roberto Sabbi

Cleide Calgato

Délton Winter de Carvalho

Elia Denise Hammes

Fabiana Marion Spengler

Fabiola Wüst Zibetti

Fabrcio Germano Alves

Fernando José Morello

Filipe Madsen Etges

Gabriel Antinolfi Divan

Gabriel Dil

Geraldo Antônio da Rosa

Guilherme Bettiato Bortolotto

Hendrick Pinheiro

Jaqueline Moretti Quintero

João Luiz Van Han Mello

João Martins Bertaso

João Telmo de Oliveira Filho

Jonattan Rodriguez Castelli

Jorge Hector Morella Junior

José Everton da Silva

José Serafim da Costa Neto

Judite Sanson de Bem

Julice Salvagni

Karen Beltrame Becker Fritz

Leandro Beneditini Brusadin

Lia Sipaúba Proença Brusadin

Lídia Maria Ribas

Liton Lanes Pilau Sobrinho

Lorenzo Brazil Bosio

Luis Angelo Dallacort

Maini Dornelles

Márcio Ricardo Staffen

Marcos Vinicius Viana da Silva

Margarete Panerai Araujo

Mariana Chini

Mariana Furlan Teixeira

Mariana Moraes de Castilhos Gaspary

Mirelle Gallas

Moisés Waismann

Natasha Giacomet

Nilvânia Aparecida de Mello

Orci Paulino Bretanha Teixeira

Paulo de Tarso Brandão

Paulo Márcio Cruz

Reginaldo Pereira

Róber Iturriet Avila

Salvador Morales Ferrer

Silvana de Fátima Machado da Silva

Sonia Aparecida de Carvalho

Suzéte da Silva Reis

Talissa Trucolo Reato

Victória Faria Barbiero

William Paiva Marques Júnior

**Diagramação/Revisão**

Alexandre Zarske de Mello

Cleide Calgato

**Capa**

Alexandre Zarske de Mello

**Comitê Editorial E-books/PPCJ****Presidente**

Dr. Alexandre Moraes da Rosa

**Diretor Executivo**

Alexandre Zarske de Mello

**Membros**

Dr. Bruno Smolarek (UNIPAR)

Dra. Flávia Novera Loureiro

(UMINHO/PORTUGAL)

Dr. Daniele Porena (UNIPG/ITÁLIA)

Dr. Pedro Jose Femenia Lopez (UA/ESPANHA)

Dr. Javier Gonzaga V. Hernandez

(UCALDAS/COLÔMBIA)

Dr. Clovis Demarchi (UNIVALI)

Dr. José Everton da Silva (UNIVALI)

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)

Dr. Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI)

Dr. Sérgio Ricardo F. de Aquino (UPF)

**Créditos**

Este e-book foi possível por conta da Editora da UNIVALI e a Comissão Organizadora E-books/PPCJ composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Moraes da Rosa e pelo Editor Executivo Alexandre Zarske de Mello.

**Projeto de Fomento**

Este livro recebeu apoio financeiro da FAPERGS, conforme edital nº 02/2017 – PQG, sob a outorga nº 17/2551-0001-165-1 e nº 17/2551-0001178-3, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Metamorfose Jurídica (GPMJ - UCS), Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA- ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA), Filosofia do Direito e Pensamento Político (UFPB), Teoria do Direito (UNISINOS), Jurisdição Constitucional e Democracia (UPF) e Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade – DATS (UNIVALI).

## FICHA CATALOGRÁFICA

C873 COVID-19 [recurso eletrônico]: democracia e poder / organizadores Liton Lanes Pilau Sobrinho, Cleide Calgaro, Leonel Severo Rocha. - Dados eletrônicos. – Itajaí. SC: UNIVALI, 2020.

Livro eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>

Incluem referências.

Vários autores

Prefixo Editorial: 87582

ISBN 978-65-87582-06-1 (e-book)

I. Direito - COVID-19. 2. Direito- saúde pública. 3. Saúde pública - pandemia. II. Pilau Sobrinho, Liton Lanes. II. Calgaro, Cleide. III. Rocha, Leonel Severo. IV. Título.

CDU: 614:34

*Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central Comunitária – UNIVALI*

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	9
Liton Lanes Pilau Sobrinho .....	9
Cleide Calgaro .....	9
Leonel Severo Rocha .....	9
PREFÁCIO .....	11
Roberto Viciano Pastor .....	12
A NATUREZA JURÍDICA DA PANDEMIA COVID-19 .....	13
Délton Winter de Carvalho .....	13
EL PRESUNTO CONTROL DURANTE EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA EN LOS MEDIOS TELEMÁTICOS Y DE COMUNICACIÓN DURANTE EL COVID-19: UN BREVE ESTUDIO SOBRE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS Y EL REGLAMENTO EUROPEO .....	24
Salvador Morales Ferrer .....	24
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19: IDEOLOGIA, RISCO E SEPARAÇÃO DOS PODERES NA APRECIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS.....	43
Ailor Carlos Brandelli .....	43
Carlos Alberto Lunelli .....	43
ANÁLISE DAS MEDIDAS DO PODER EXECUTIVO SOB O VIÉS JURÍDICO – COVID-19 .....	59
Ana Paula Furlan Teixeira .....	59
Mariana Furlan Teixeira.....	59
Orci Paulino Bretanha Teixeira .....	59
E NÃO É QUE NOSSO TRUNCADO REGIME DE COMPETÊNCIAS - AO MENOS, POR ENQUANTO - NOS LIVROU DO PIOR? APONTAMENTOS SOBRE A AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO FEDERAL E OS REFLEXOS NAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM TEMPOS DE SARS-COV-2 E COVID-19.....	78
Andressa Zanco.....	78
Nilvânia Aparecida de Mello.....	78
Reginaldo Pereira .....	78
PODER, DISCURSO CIENTÍFICO E BIOPOLÍTICA: LEITURA INICIAL DA PERSPECTIVA DE CALAMIDADES GLOBAIS SOB O CONCEITO DE <i>ONICRISE</i> .....	94
Ariane Faverzani da Luz.....	94
Mariana Chini .....	94
Gabriel Antinolfi Divan .....	94
OS PARADOXOS ENFRENTADOS PELAS SOCIEDADES PÓS-MODERNAS DECORRENTES DA PANDEMIA DO COVID-19 PODEM CAMINHAR PARA O ESTABELECIMENTO DE REGRAS DE GOVERNANÇA GLOBAL DEMOCRÁTICA...114	

Aulus Eduardo Teixeira de Souza .....	114
DIREITO DE ACESSO DOS CONSUMDORES AOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA PROVOCADA PELO COVID 19.....	127
Bruna Agra de Medeiros.....	127
Fabrício Germano Alves.....	127
José Serafim da Costa Neto .....	127
REFLETINDO PARADOXOS ÉTICOS DIANTE DA COVID-19: DESAFIOS PARA UMA CIDADANIA DEMOCRÁTICA ..	144
Carlos Roberto Sabbi .....	144
Geraldo Antônio da Rosa.....	144
Amarildo Luiz Trevisan.....	144
A FRAGILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL EM TEMPOS DE PANDEMIA.	159
Suzéte da Silva Reis.....	159
Elia Denise Hammes .....	159
MEDIAÇÃO SANITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA FRATERNA NO TRATAMENTO DE CONFLITOS ADVINDOS DA COVID 19.....	179
Fabiana Marion Spengler.....	179
Maini Dornelles .....	179
PODER LOCAL E A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS PARA O COMBATE AO COVID-19 ....	194
Gabriel Dil .....	194
Mirelle Gallas.....	194
APLICAÇÃO DO FATO DO PRÍNCIPE NAS RELAÇÕES TRABALHISTAS EM RAZÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA GERADA PELA PANDEMIA DO COVID-19 .....	214
Guilherme Bettiato Bortolotto .....	214
Natasha Giacomet .....	214
Cleide Calgaro .....	214
A UNIÃO EUROPEIA (UE) E O COVID-19: A POSSIBILIDADE DE uma nova RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA ESTATAL E DAS FRONTEIRAS ESTABELECIDAS EM SEU TERRITÓRIO .....	229
Jaqueline Moretti Quintero.....	229
Jorge Hector Morella Junior .....	229
AS CIDADES E O DIREITO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID19 .....	248
João Telmo de Oliveira Filho .....	248
Carla Portal Vasconcellos .....	248
ESTADO, NEOLIBERALISMO E SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA PANDEMIA DE COVID-19 .....	260

Julice Salvagni .....	260
Lorenzo Brazil Bosio.....	260
INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO COMBATE À COVID-19: inaplicabilidade do princípio da subsidiariedade .....	277
Lídia Maria Ribas.....	277
Hendrick Pinheiro .....	277
PARADOXOS DO COVID 19: BREVES REFLEXÕES SOBRE O EMPREGO EM SEGMENTOS DA INDÚSTRIA CRIATIVA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE .....	294
Judite Sanson de Bem.....	294
Margarete Panerai Araujo .....	294
Moisés Waismann .....	294
PARADOXOS DO ESTADO E DO DIREITO DESVELADOS PELA COVID-19.....	307
Paulo de Tarso Brandão.....	307
NEOKEYNESIANISMO, NEOINTERVENCIONISMO E ULTRALIBERALISMO: IMPACTOS DA COVID-19 NO DIREITO NACIONAL.....	326
Paulo Márcio Cruz.....	326
Márcio Ricardo Staffen .....	326
CRISE ECONÔMICA, SOCIAL E POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA PANDEMIA DE COVID-19 .....	343
Róber Iturriet Avila .....	343
Julice Salvagni .....	343
Jonattan Rodriguez Castelli .....	343
PRIMEIROS IMPACTOS E ADAPTAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA COVID-19 NAS RELAÇÕES CONSUMERISTAS E TRABALHISTAS NO BRASIL.....	362
Talissa Truccolo Reato .....	362
MODULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SANITÁRIAS DO PODER EXECUTIVO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DO QUADRO PANDÊMICO CAUSADO PELO CORONAVÍRUS (COVID-19): ENFRENTAMENTO DE PARADOXOS.....	378
William Paiva Marques Júnior .....	378
SITUAÇÕES EXTREMAS PRECISAM DE MEDIDAS EXTREMADAS? OS DESAFIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DIANTE DA PREVISÍVEL PANDEMIA DE COVID-19 .....	401
Filipe Madsen Etges.....	401
O CENÁRIO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19.....	415
Karen Beltrame Becker Fritz .....	415
Mariana Moraes de Castilhos Gaspary.....	415
Fernando José Morello .....	415

A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES EM TEMPOS DE PANDEMIA: DA SOLIDARIEDADE À XENOFOBIA .....	428
Liton Lanes Pilau Sobrinho .....	428
Silvana de Fátima Machado da Silva .....	428
Luis Angelo Dallacort .....	428
A RECONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA EM TEMPOS DE TECNOLOGIA .....	444
José Everton da Silva .....	444
Marcos Vinícius Viana da Silva .....	444
O MEDO DO VÍRUS - <i>MEMENTO MORI</i> NA MODERNIDADE LÍQUIDA.....	459
Leandro Benedini Brusadin .....	459
Lia Sipaúba Proença Brusadin.....	459
João Luiz Van Han Mello.....	459
DIREITO À SAÚDE E COVID-19: OS IMPACTOS SANITÁRIOS DA PANDEMIA NA SOCIEDADE.....	477
Liton Lanes Pilau Sobrinho .....	477
Victória Faria Barbiero.....	477
Fabíola Wüst Zibetti.....	477
A EMPATIA HUMANA E O CUIDADO AMBIENTAL NA ERA DE PANDEMIA DO CORONA VÍRUS - COVID-19 .....	495
Sonia Aparecida de Carvalho.....	495
João Martins Bertaso.....	495



## APRESENTAÇÃO

O presente livro é derivado de apoio financeiro advindo da FAPERGS, edital nº 02/2017 – PQG, sob a outorga nº 17/2551-0001-165-1 e nº17/2551-0001178-3, a qual agradeço a concessão. Também o mesmo é advindo da articulação acadêmica de grupos de pesquisa de diversas Universidades brasileiras e estrangeiras, tendo como objetivo principal a difusão de conhecimento científico entre os programas de Pós-graduação do Brasil devido as problemáticas advindas da pandemia da COVID-19.

Houve a interação de grupos de pesquisas, sendo eles: Metamorfose Jurídica da Universidade de Caxias do Sul, Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA) da Escola Superior Dom Helder Câmara, Filosofia do Direito e Pensamento Político da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Teoria do Direito (UNISINOS), Jurisdição Constitucional e Democracia (UPF) e Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade – DATS (UNIVALI).

O livro intitulado COVID-19: DEMOCRACIA E PODER é fundamentado no problema que a comunidade mundial enfrenta sobre o coronavírus, principalmente nas questões de democracia e poder. O Objetivo do mesmo seria ampliar as discussões e reflexões acerca das pesquisas realizadas sobre a temática com a finalidade de buscar a difusão do conhecimento científico para a melhoria e para o benefício da sociedade atual, principalmente em questões relacionadas a democracia e ao poder em tempos de pandemia do COVID-19.

Os organizadores agradecem a todos os colegas pesquisadores e autores que contribuíram com seus excelentes trabalhos, os quais compõem essa coletânea, sendo que houve o comprometimento e a investigação de diversas temáticas por todos, o que permitirá ao leitor uma leitura acurada e esclarecedora dessa obra.

Caxias do Sul, maio de 2020.

**Liton Lanes Pilau Sobrinho<sup>1</sup>**

**Cleide Calgaro<sup>2</sup>**

**Leonel Severo Rocha<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Professor dos cursos de Mestrado e Doutorado no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Coordenador do PPGDireito da Universidade de Passo Fundo. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Sevilha - US. -Espanha. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (2008), Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2000). Possui graduação em Direito pela Universidade de Cruz Alta (1997). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional ambiental, Direito Constitucional. CV: <http://lattes.cnpq.br/2413013286462855>. E-mail: [litonlanes@gmail.com](mailto:litonlanes@gmail.com)

<sup>2</sup> Pós-Doutora em Filosofia e em Direito ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, na condição de taxista CAPES. Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Atualmente é Professora da Graduação e Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado - em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É Líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” da Universidade de Caxias do Sul-UCS e Vice-Líder do Grupo de Pesquisa “Filosofia do Direito e Pensamento Político” da Universidade Federal da Paraíba-UFPB. Atua como pesquisadora no Grupo de pesquisa “Regulação ambiental da atividade econômica sustentável (REGA)” da Escola Superior Dom Helder Câmara. É membro do Comitê Assessor de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS: Membro Titular (2019-2021). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: [ccalgaro1@hotmail.com](mailto:ccalgaro1@hotmail.com)

<sup>3</sup> Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (1979), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1982), Doutorado pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris (1989) e Pós-doutorado em Sociologia do Direito pela Università degli Studi di Lecce. Atualmente é Professor Titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Coordenador Executivo do Programa de

## Ficha Catalográfica

---

Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado, (Capes 6), bem como é Professor do curso de Mestrado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI), estabelecendo Convênio PROCAD, Professor Visitante da Furb. Membro pesquisador 1 do CNPq. Representante Titular da Área do Direito no CNPq. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria Geral do Direito, trabalhando principalmente os seguintes temas: Teoria dos Sistemas Sociais e Teoria do Direito.

## PREFÁCIO

Cuando el profesor Liton Lanes Pilau me dijo que escribiera unas breves palabras introductorias para un libro sobre los diferentes impactos que ha tenido el COVID19 en nuestra vida social, nunca pensé que los contenidos que me remitiera fueran tan variados, interesantes e incisivos en nuestro cotidiano quehacer y en las ideas y prácticas políticas, sociales, económicas y culturales.

Uno que suele estar más centrado en los temas estrictamente jurídicos y, en todo caso, que afecten a la teoría del Derecho y de la Constitución, no podía imaginar que un simple virus pueda haber tenido tanto impacto en nuestras condiciones de vida.

Es evidente que, tan solo unos meses atrás, no podíamos pensar que un virus provocara por primera vez la paralización casi absoluta de la vida social del conjunto del planeta. Y desde que el virus obligó a una larga y muy extendida cuarentena en el mundo, se comenzaron a escribir decenas de trabajos académicos e incluso libros sobre cómo sería nuestra vida social a partir del momento en el que acabara o, al menos, se controlara la pandemia. Eran relatos sobre hipótesis de cambios de todo tipo que se iban a producir abruptamente, de golpe, en cuanto saliéramos del periodo de confinamiento.

Pero lo que este libro pone de manifiesto es que el impacto en todos los sectores de nuestro mundo se ha producido ya, que no hace falta esperar a que se recupere la normalidad o lo que ya se empieza a llamar nueva normalidad, que todo parece indicar que será todo menos cercano a lo que conocíamos con tal palabra.

Lo que este libro pone de manifiesto es que en apenas dos meses, se han producido una catarsis de impactos sobre todos los aspectos de la vida social. En este volumen se puede comprobar cómo ha afectado la pandemia, por supuesto, al derecho a la salud y al funcionamiento del sistema de sanidad. Pero, además de ello, obvio por otra parte, podemos ir desgranando con solo revisar el índice de la obra que los impactos han ido desde la incidencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, el impacto directo o indirecto sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas, la macroeconomía y la microeconomía, las migraciones y los derechos de los migrantes, el ecosistema o el sistema educativo, por señalar solamente algunas de las importantes cuestiones que se plantean en la obra.

Quienes estábamos escandalizados por el impacto que la pandemia estaba teniendo sobre la vigencia real de las constituciones y sobre el funcionamiento del Estado constitucional, sobre la

reescritura de los estados de emergencia o excepción, que normalmente se han quedado obsoletos ante las medidas que se hacía necesario adoptar para frenar la expansión descontrolada del virus, o sobre el impacto sobre los derechos y libertades, nos enfrentamos a lo reduccionista de nuestro análisis cuando nos asomamos a lo que este y otros trabajos académicos están poniendo de relieve en el campo de las ciencias sociales.

Ciertamente, el mundo será posiblemente diferente en unos meses. Pero lo que quizás aún no hemos interiorizado suficientemente son los cambios que se han producido ya en nuestras vidas, que condicionarán el futuro, pero que ya han modificado de manera muy sustancial nuestro presente.

Sea por tanto bienvenido un estudio como el que el lector tiene entre sus manos, que le ayudará a entender la magnitud del problema y las novedades que se han ido colando, abrupta y silenciosamente, en nuestra vida cotidiana y en nuestra sociedad.

Valencia del Cid, 22 de mayo de 2020.

**Roberto Viciano Pastor**  
(PhD) Catedrático de Derecho Constitucional  
Universitat de València

## INTRODUÇÃO

Agora que o mundo encontra-se imerso no combate à Pandemia da Covid-19, parece inabarcável para um artigo e, nesta medida, desnecessário trazer à luz a gravidade deste evento e toda a amplitude de suas consequências negativas. No entanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao necessário enquadramento da natureza jurídica deste fenômeno, verdadeiro *ponto de partida* a qualquer tratamento jurídico dado ao tema. O presente artigo tem, portanto, como problema central a identificação da natureza jurídica da Pandemia da Covid-19 e, a partir daí, avaliar as consequências jurídicas correlatas e padrões de decisão decorrentes desta identificação.

Em uma primeira parte do texto, lança-se ao enfrentamento da natureza jurídica da Pandemia da Covid-19, como condição para a manutenção da integridade e coerência jurídica no enfrentamento de eventos extremos como esta. Cumpre chamar a atenção para o fato de que o adequado enquadramento dos fenômenos sociais às categorias e institutos jurídicos é de especial importância para desenhar uma maior ou menor capacidade jurídica para lidar com os respectivos conflitos que surgem nas mais diversas áreas do Direito. Em virtude da magnitude desta emergência de saúde pública global, faz-se, no presente texto, uma análise das condições deste fenômeno encontrar sua identidade e natureza jurídica no conceito de desastre. Tal análise será feita aqui partir de *três cenários conceituais* comumente atrelados à construção de desastre, a partir (i) das suas causas; (ii) das suas consequências; e (iii) da perda de estabilidade social.

A partir da identificação deste sentido jurídico comum e integrador para a Covid-19, o presente texto avança ao desafio de, sem uma ambição de exaurimento da matéria, analisar quais são estas primeiras premissas de análise, racionalidade e interpretação jurídica daí decorrentes. Para tanto, são trazidas à reflexão as funções gerais do Direito em cenários de catástrofes e a necessária gestão circular do risco, como elemento constitutivo do Direito dos Desastres. Finalmente, ao desvendar o “código genético” da Covid-19, os diversos ramos jurídicos estarão aptos a acessar, não respostas prontas, mas sim as perguntas feitas pelo Direito dos Desastres...

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito Ambiental e dos Desastres, University of California, Berkeley, EUA. Doutor e Mestre em Direito UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, nível Mestrado e Doutorado. Advogado, parecerista e consultor jurídico. E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br.

## 1. O EMERGIR DAS DOENÇAS ZONÓTICAS

Segundo a OMS, os coronavírus são zoonóticos<sup>2</sup>, o que significa que são transmitidos de animais para pessoas. Já em 2016, em publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente sobre as questões e problemas ambientais globais emergentes, esta descreveu um “aumento mundial no surgimento de doenças e epidemias, particularmente de zoonoses – doenças que podem ser transmitidas entre animais e humanos.”<sup>3</sup> As doenças zoonóticas são constantemente associadas a mudanças ou a distúrbios ecológicos<sup>4</sup>, numa relação direta entre a degradação dos ecossistemas e o surgimento e a difusão dos patógenos da vida selvagem para humanos.<sup>5</sup> Aproximadamente 60% de todas as doenças infecciosas em humanos tem origem zoonótica<sup>6</sup>, havendo, em média, o surgimento de uma nova doença infecciosa em humanos a cada quatro meses.<sup>7</sup> Nos anos recentes, houve o surgimento de várias doenças zoonóticas, tais como a AIDS, o Ebola, a gripe aviária, a MERS, a SARS, o Zika vírus, entre outras. Portanto, as zoonoses são verdadeiras ameaças ao desenvolvimento econômico, à integridade dos ecossistemas, assim como ao bem-estar animal e humano.<sup>8</sup> Apenas na última década, os custos diretos tidos em medidas de resposta e controle ao surgimento de zoonoses foram na monta de U\$ 20 bi, enquanto os indiretos chegaram a incríveis 200 bi.<sup>9</sup>

O surgimento de um novo vírus, primeiro identificado em Whuhan na China em Dezembro de 2019, é o responsável pela disseminação da doença denominada Covid-19, que pode causar diversos sintomas, sendo o mais grave o desenvolvimento de doença respiratória grave. Após ocasionar as primeiras mortes e se espalhar rapidamente em nível global, a Covid-19 foi, primeiro, declarada como Emergência de Preocupação Internacional, em 30/01/20, para, em 11/03/20, ser formalizada como Pandemia pela Organização Mundial de Saúde.<sup>10</sup> Enquanto este artigo está sendo redigido, a

---

<sup>2</sup>Disponível em <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>, p. 08. Acesso em 03/04/20.

<sup>3</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *UNEP 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern*. Nairobi: UNEP, 2016. p. 04.

<sup>4</sup> Idem, ibidem. p. 19.

<sup>5</sup> Idem, ibidem. p. 04.

<sup>6</sup> Idem, ibidem. p. 18; WOOLHOUSE, M.E.J. and GOWTAGE-SEQUERIA, S. *Host range and emerging and reemerging pathogens*. *Emerging Infectious Diseases*, 11, 2005. p. 1842–1847. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3367654/pdf/05-0997.pdf>.

<sup>7</sup> Idem, ibidem. p. 18; McDERMOTT, J. and GRACE, D. *Agriculture-associated disease: Adapting agriculture to improve human health*. In: Fan, S. and Pandya-Lorch, R. (eds), *Reshaping agriculture for nutrition and health*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. 2012. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/126825>.

<sup>8</sup> Idem, ibidem. p. 19.

<sup>9</sup> WORLD BANK. *People, pathogens and our planet: Vol. 1*. Washington, DC: WB, 2010. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/12166149/people-pathogens-planet-volume-one-towards-one-health-approach-controlling-zoonotic-diseases>. Acesso em 04/04/20.

<sup>10</sup> Informação prevista em <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em 05/04/20.

Covid-19 já infectou 2.428,276 pessoas e levou a óbito 166.126 pessoas ao redor do mundo.<sup>11</sup> Infelizmente, quando este artigo estiver sendo lido os valores já serão outros. Após o primeiro caso diagnosticado no país, em 26/02/2020<sup>12</sup>, o Brasil já soma 39.144 infectados e 2.484 mortos, como números oficiais.<sup>13</sup>

## 2. SENTIDO JURÍDICO DE DESASTRES E A COVID-19: A PARTIR DE TRÊS CENÁRIOS CONCEITUAIS

Como já tivemos a oportunidade de afirmar<sup>14</sup>, a formação do sentido de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre: (i) *causas* e (ii) *consequências* altamente específicas e complexas, convergindo para a descrição de fenômenos socioambientais de grande apelo midiático<sup>15</sup> e irradiação econômica, política, jurídica e ambiental, capazes de comprometer a (iii) *estabilidade do sistema social*. Os desastres consistem, conceitualmente, em um *cataclismo sistêmico* de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas. Para avaliar se a Covid-19 se trata ou não de um desastre, faremos uma confrontação da realidade da Pandemia com os *três principais cenários conceituais*.

(i) Uma concepção dominante de catástrofe nos remete aos impactos humanos e sociais ocasionados pela natureza<sup>16</sup>, tais como terremotos, tornados, incêndios. Esta *concepção naturalística de catástrofes* tende a vincular os desastres a eventos naturais desencadeadores de danos humanos e à propriedade, dotados estes de grande magnitude. Subjaz a esta noção mais tradicional de desastres, uma distinção *cartesiana* entre homem/natureza, concebendo desastres como aqueles eventos naturais, não habituais e de intensidade irresistível<sup>17</sup>.

No entanto, a evolução tecnológica e científica da Sociedade Contemporânea ocorrida, principalmente, após a industrialização, desencadeou a ampliação da capacidade de intervenção do homem sobre a natureza, havendo, em quase todos desastres denominados *naturais*, algum fator antropogênico<sup>18</sup>, o que frequentemente torna as fronteiras entre estes conceitos turvas. Apesar de

---

<sup>11</sup> Informação disponível em tempo real: [https://www.worldometers.info/coronavirus/?fbclid=IwAR0zkpRD\\_zQZb4UkziGI\\_Xvv75s5Q3eynf7-f9pOspXGbgHbe7OqpGBriBI](https://www.worldometers.info/coronavirus/?fbclid=IwAR0zkpRD_zQZb4UkziGI_Xvv75s5Q3eynf7-f9pOspXGbgHbe7OqpGBriBI). Acesso em 05/04/20.

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em 20/04/20.

<sup>13</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/03/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-3-de-abril.ghtml>. Acesso em 03/04/20.

<sup>14</sup> CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 52-60.

<sup>15</sup> SUGERMAN, Stephen D. "Roles of Government in Compensating Disaster Victims. *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press, 2007. p. 3.

<sup>16</sup> SÉGUR, Philippe. La catastrophe et le risqué naturels. Essai de definition juridique. *Revue du droit public*, p. 1693 e ss.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> FARBER, Daniel; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert. R. M.; SUN, Lisa Grow. *Disaster Law and Policy*. 2a ed. New York: Aspen Publishers,

tais dificuldades conceituais, para fins didáticos, os desastres são constantemente descritos e classificados segundo suas causas, como “naturais”, mistos ou antropogênicos. Os desastres *naturais* são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social, sendo frequentemente classificados nas categorias de desastres geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos<sup>19</sup>. Entre os exemplos de desastres biológicos, encontram-se as epidemias e as infestações de insetos<sup>20</sup>.

Note-se, portanto, que as pandemias são frequentemente passíveis de se configurarem em *desastres biológicos*, geralmente sob a classificação de *naturais*, em dicotomia aos desastres antropogênicos, com as devidas ressalvas já observadas aqui neste texto sobre o critério da “causalidade natural”<sup>21</sup>. Em suas especificidades, este consiste em um verdadeiro *desastre ao sistema de saúde pública mundial*.

(ii) No que diz respeito à *segunda dimensão* constitutiva do sentido de desastre, há um destaque para as consequências de um evento para o seu enquadramento como desastre. Os desastres são constantemente descritos como eventos que acarretam *perdas de vidas humanas, saúde pública, de propriedades ou mesmo ambientais*. A Oficina das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (UNDRR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction), responsável pela uniformização conceitual em nível internacional, descreve desastre como “uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes itens: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais.”<sup>22</sup> Importante destacar que o sentido de desastre não se refere a um plano individual, mas diz respeito a eventos que atuam no plano da sociedade (*societal disasters*), geralmente entendidos como eventos de grandes perdas para um número substancial de pessoas e bens<sup>23</sup>.

Para o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*, desastre é a situação ou o evento que supera a capacidade local, necessitando um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, bem como um evento imprevisto e, frequentemente, súbito, que causa grande dano,

---

2020. p. 3.

<sup>19</sup>VOS, Femke; RODRIGUEZ, Jose; BELOW, Regina; GUHA-SAPIR, D. *Annual disaster statistical review 2009: the numbers and trends*. Brussels: Cred, 2010. p. 13.

<sup>20</sup>Tipologia esta adotada nacional e internacionalmente.

<sup>21</sup> FARBER, Daniel. “Navegando a Interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres.” In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de. *Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres*. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 27-28.

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.un-spider.org/node/7661>. Acesso 05/04/20.

<sup>23</sup> SUGERMAN, Stephen D. “Roles of Government in Compensating Disaster Victims.” *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press, 2007. p. 1.



destruição e sofrimento humano<sup>24</sup>. Para o referido centro de pesquisa da *Université Catholique de Louvain – Belgium*, ao menos um dos critérios que seguem deve ser preenchido para a configuração de um evento danoso à condição de desastre: (a) 10 ou mais mortes humanas (efetivas ou presumidas); (b) pelo menos 100 pessoas atingidas (necessitando de comida, água, cuidados básicos e sanitários; desalojados e feridos); (c) ter sido declarado estado de emergência; (d) ter havido um pedido de ajuda internacional<sup>25</sup>.

Os números da Covid-19 são capazes de demonstrar, sem a necessidade de maior aprofundamento, que esta se enquadra como desastre, também a partir da análise de sua intensidade, superando não apenas o número de óbitos (a), mas o número de atingidos (b), como também, a declaração de Estado de Emergência (d). Não bastassem todos estes “atributos”, a presente pandemia tem um gravíssimo *efeito colateral econômico*.

(iii) A *análise sistêmica* dos desastres demonstra, por sua vez, o fato desses se tratarem de fenômenos dotados de alta complexidade e constituídos por causas multifacetadas e consequências graves. A interação entre estes fatores ressalta a relevância de uma análise sistêmica de tais fenômenos para a formação de seu sentido. Sistemicamente, os desastres são provenientes de circunstâncias naturais, tecnológicas ou sociopolíticas. Esta combinação de fatores exógenos e endógenos ao sistema social, é capaz de ocasionar a perda de sua *estabilidade sistêmica*. O comprometimento desta *estabilidade* repercute, assim, na quebra das rotinas coletivas inerentes às comunidades, na sociedade e na necessidade de medidas urgentes (e, geralmente, não planejadas) para gerir (restabelecer) a situação<sup>26</sup>. Os desastres são fenômenos extremos capazes de atingir a *estabilidade sistêmica social*, num processo de *irradiação e retroalimentação* de suas causas e efeitos econômicos, políticos, jurídicos e científicos.

Em nível de Direito Internacional dos Desastres<sup>27</sup>, a perda da capacidade de resposta ao evento em face de uma desestabilização sistêmica também compõe o conceito de desastres proposto pelo *Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional da AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas*.<sup>28</sup> O sistema normativo brasileiro adota uma descrição conceitual de desastres também a partir de uma simbiose entre os

---

<sup>24</sup> VOS, Femke; RODRIGUEZ, Jose; BELOW, Regina; GUHA-SAPIR, D. Op. cit., p. 12.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> PORFIRIEV, Boris N. “Definition and delineation of disasters.” In: QUARANTELLI, E. L. (Ed.) *What is a Disaster?* New York: Routledge, 1998. p. 62.

<sup>27</sup> CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica*. p. 66-76.

<sup>28</sup> Art. 3º, desastre é “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

três elementos acima descritos (causas, consequências e estabilidade).<sup>29</sup> A perda da *estabilidade sistêmica* também é representada pela decretação de atos tais como *Estado Constitucional de Defesa* (por grave e iminente instabilidade institucional ou calamidade pública)<sup>30</sup><sup>31</sup><sup>32</sup> pela União, assim como de *Situação de Emergência*<sup>33</sup> ou de *Estado de Calamidade Pública*<sup>34</sup>, por Estados e Municípios. Note-se inevitável, aqui também, considerarmos a Pandemia causada pelo novo coronavírus como um verdadeiro desastre, tendo este desencadeado uma desestabilização social sistêmica, o que redundou em decretações generalizadas (em nível nacional, estadual e mesmo municipal) de excepcionalidade institucional.

Portanto, ante a análise da presente Pandemia, a partir dos *três cenários conceituais* mais frequentes para a identificação de um evento, quer físico ou social, como desastre, há uma inarredável conclusão da configuração desta como tal. Doravante, contudo, cabe um aprofundamento acerca da capacidade deste conceito tratar-se, no sistema jurídico, de um elemento capaz de acoplar diversas áreas do Direito, a partir da racionalidade e contribuições do Direito dos Desastres, irradiando tais estruturas e funções a serem assimiladas especificamente pela racionalidade, dogmática e códigos de decisão inerentes a cada área jurídica específica.

### 3. O CÍRCULO DO DIREITO DOS DESASTRES E A NOVA NORMALIDADE

A partir da constatação de que a Pandemia é aglutinada no conceito jurídico de desastre, este atua como o elemento jurídico comum capaz de promover a integração do Direito dos Desastres com as demais áreas jurídicas. Neste processo de integração, desencadeado pela configuração de um evento social como desastre, o Direito dos Desastres irradia aos demais ramos o cumprimento conjunto de diversas funções tais como (i) manter a operacionalidade do Direito, assegurando sua habilidade de operar de acordo com os seus padrões de regras, procedimentos, rotinas e protocolos; (ii) lutar contra a ausência de Direito, pois nos desastres há a necessidade de que seja assegurada uma rápida atuação acerca das possíveis violações jurídicas nas comunidades atingidas por eventos graves; (iii) fornecer estabilização e acomodação, devendo as vítimas serem abrigadas e,

---

<sup>29</sup> Art. 2.º, II, do Dec. 7.257/10 desastre é o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

<sup>30</sup> Decreto Legislativo n. 06/20 que “reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.” Reconhece-se que apesar do Estado de Calamidade Pública ter se dado com o fim específico de aliviar o controle fiscal de gastos públicos, este também demonstra cabalmente uma perda de estabilidade inerente aos desastres.

<sup>31</sup> Portaria 188/20 do Ministério da Saúde que “declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).”

<sup>32</sup> Lei 13.979/20 que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”

<sup>33</sup> Art. 2.º, III, do Dec. 7.257/10.

<sup>34</sup> Art. 2.º, IV, do Dec. 7.257/10.

dependendo da gravidade do evento, serem permanentemente realocadas; (iv) promover a identificação das vítimas e responsáveis; (v) e finalmente, reduzir a vulnerabilidade futura, mediante os processos de aprendizagem com os eventos passados e as experiências bem-sucedidas.<sup>35</sup> Desta forma, a caracterização da natureza jurídica da Covid-19 como um *desastre biológico* tem a importante função de orientar os diversos processos de repercussão jurídica, em esferas específicas, e fornecer um portfólio, métodos e instrumentos jurídicos que permitem decisões em cenários de grandes danos e colapso.

De outro lado, o Direito deve exercer funções específicas de prevenção e mitigação, de resposta emergencial, de compensação às vítimas e de reconstrução dos sistemas atingidos (como o de saúde, por exemplo), naquilo que se denomina círculo do Direito dos Desastres.

Figura 1 – Ciclo do Direito dos Desastres



Fonte: Farber.<sup>36</sup>

O elemento que une todas estas fases é exatamente a necessidade de *gestão (circular) do risco catastrófico*, onde mesmo nas fases pós-desastre (resposta, compensação e reconstrução), deve haver a gestão de riscos como dever jurídico, a fim de reduzir os impactos e evitar novos eventos. O Direito dos Desastres tem um protagonismo durante eventos extremos, com a função precípua de fornecer estabilidade durante um processo de anormalidade, reestabelecendo, o mais rápido possível, uma *nova normalidade*.<sup>37</sup> Trata-se de um processo de estabilização social por decisões

<sup>35</sup> SARAT, Austin; LEZAUN, Javier. (eds.). *Catastrophe: Law, Politic, and Humanitarian Impulse*. Boston: University of Massachussets Press, 2009. p. 6-8.

<sup>36</sup> FARBER, Daniel A. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. *Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)*, São Leopoldo, v. 4, n. 1, p. 2-15, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01>. Acesso em: 6 abr. 2020.

<sup>37</sup> CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 78.

jurídicas dinâmicas<sup>38</sup> num processo de racionalização das incertezas.

Portanto, a partir da configuração de um evento como desastre todas as demais áreas entram em uma imediata interação com o Direito dos Desastres, em razão da própria declaração de um *Estado de Defesa Constitucional, justificado por “calamidades de grandes proporções na natureza” (art. 136 CF)*. Este processo se dá de forma que o Direito dos Desastres possa, a partir de seus conceitos, normas e princípios, fomentar instrumentos para estabilização das instabilidades inerentes a cada esfera jurídica (relações de consumo, matéria processual, questões do ordem constitucional, relações contratuais empresarias ou civis, relações trabalhistas, cobrança de tributos, administração de tribunais e assim por diante). O Direito dos Desastres exerce tais orientações sem uma relação excludente, mas sim integrativa, a partir da configuração do evento *como* desastre (pelas declarações de anormalidade). Esta dinâmica encontra-se representada na imagem abaixo.

Figura 2 – Influência do Direito dos Desastres nos outros ramos jurídicos



Fonte: Elaborada pelo autor.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Idem, ibidem. p. 42-45.

<sup>39</sup> A partir de atos tais como as decretações de Estados de Emergência há a ativação da interação do Direito dos Desastres nas fases pré e pós-desastre.

Agora é hora de avançar a presente análise sobre a compreensão de quais são estes padrões de decisão (standards) que devem orientar o Direito, como um todo, em um momento de Emergência Constitucional. Sem exclusão dos demais ramos, o Direito dos Desastres presta uma orientação de um ramo centrado na colonização do caos, a partir e pelo Direito. A configuração de um evento como desastre, geralmente ocasiona uma hiperprodução de atos normativos e conflitos judiciais nas mais diversas áreas do Direito, porém, tais devem ser integrados por uma racionalidade comum, tendo duas consequências: i) de um lado, uma função jurídica de, a partir da assimilação da anormalidade, encaminhar as rotinas jurídicas e a própria Sociedade na direção de uma nova normalidade, operacionalmente estável; ii) de outro, cada ramo do Direito acaba assimilando e produzindo suas próprias reações específicas, seja no Direito Constitucional, no Direito Privado, Direito Processual Civil, Direito Ambiental, Direito do Trabalho, Direito Administrativo, Direito Tributário e assim por diante.

Portanto, todos estes ramos passarão a (i) ter que exercer sua contribuição para o ciclo de gestão circular do risco em cada uma das fases de um desastre (prevenção e mitigação; resposta emergencial; compensação; reconstrução), a fim de colaborar globalmente com a necessidade de mitigação dos impactos; (ii) enfrentar a necessidade de fornecer estabilidade à situações caóticas, trazendo seus respectivos âmbitos de atuação de um modelo operacional em colapso, para uma nova normalidade; (iii) ter que fornecer absoluta prioridade e adotar como premissa orientadora das decisões jurídicas a função do Direito para redução das vulnerabilidades sociais, físicas ou tecnológicas (informacionais); (iv) diante das incertezas postas em jogo, a maior sensibilidade do Direito às dimensões desta para graduações proporcionais nas medidas preventivas ou precaucionais emergenciais a serem impostas, com parcimônia e equilíbrio; (v) por se tratar de riscos e impactos de grande magnitude, o Direito deve orientar suas decisões a partir de informações científicas, dotadas de credibilidade, mesmo que estas estejam em estágios iniciais de testes ou pesquisas, de incertezas ou mesmo ante a precariedade de dados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Revelar adequadamente a natureza jurídica da Pandemia da Covid-19 é um ponto de partida fundamental para o Direito, como um todo, estar apto a produzir decisões coerentes e interconectadas. Partindo da pergunta central acerca da natureza jurídica da Covid-19, o presente texto é capaz de responder, a partir de três cenários conceituais, que a presente pandemia configura-se em um verdadeiro desastre. Tais cenários conceituais decorrem da adoção de 3 critérios

diferentes para a formação do sentido jurídico de desastre, a partir da ênfase nas causas, consequências ou perda da estabilidade social. Em todos estes cenários, a pandemia preenche os requisitos necessários para o enquadramento como um verdadeiro desastre natural ou físico, de natureza biológica.

Uma vez constatada a natureza deste fenômeno e sua adequada representação conceitual em uma categoria jurídica, aprofunda-se a pergunta sobre quais são as consequências práticas e teóricas desta identificação. A primeira consequência da caracterização da Covid-19 como um desastre é a importância da atuação do Direito dos Desastres em exercer suas funções de gerenciamento circular do risco com o escopo de obtenção de uma nova normalidade, operacionalmente estabilizada. Para tanto, as estruturas conceituais e principiológicas bem como os padrões decisórios deste ramo jurídico, passam a orientar e a ativar nos demais ramos, programas de decisão e instrumentos jurídicos voltados para a atuação em um cenário de perda de estabilidade social e, portanto, de uma legalidade extraordinária. A emergência de saúde pública provoca, inegavelmente, uma severa desestabilização social, devendo o Direito manter sua coerência sistêmica, o que, evidentemente, não exclui a necessária atenção às especificidades de cada um dos ramos jurídicos. Estes, ativados pelos conceitos e racionalidade do Direito dos Desastres, são despertados para responder aos conflitos oriundos deste cenário de anormalidade. Adverte-se para a importância de uma delimitação atenta e rigorosa do conceito de desastres, a fim de evitar-se uma banalização do uso de um ramo jurídico forjado para a prevenção e resposta a eventos extremos.

A importância da configuração da Pandemia da Covid-19 *como* um desastre tem duas repercussões imediatas: (i) este conceito passa a ser o elemento de ligação entre uma racionalidade específica ao Direito dos Desastres e os demais ramos, os quais passam a poder lançar mão das estratégias oferecidas por aquele para resgatar uma estabilidade perdida. Do contrário, sem um eixo orientador de um Direito voltado para a colonização do caos, há uma tendência de aumento da fragmentação sistêmico-jurídica, da conflituosidade judicial e, conseqüentemente, uma maior desestabilização e insegurança do próprio Direito e da Sociedade. De outro lado, (ii) os conceitos estruturantes do Direito dos Desastres, tais como risco e vulnerabilidade, passam a desencadear em cada ramo do Direito a capacidade de observar e tomar decisões voltadas para *prevenção e mitigação, resposta emergencial, compensação e reconstrução*.

Uma fragmentação jurídica apenas aumentaria o risco de dispersão e de produção de maior instabilidade. Ao contrário, mostra-se necessário um elemento jurídico capaz de colocar em acoplamento as diversas narrativas jurídicas e irradiar padrões de decisão compatíveis com o Estado

de Direito em modo de anormalidade social e jurídica. O Direito dos Desastres, para tanto, tem como princípio os conceitos de risco e de vulnerabilidade, sendo estes fundamentais para o processo de elucidação de programas de decisão orientados para mitigar as consequências destes eventos, determinar medidas proporcionais e, quando for o caso, revelar responsabilidades pela produção de injustiças. Aqui, cumpre chamar atenção que o fato de se tratar a Covid-19 de um desastre natural ou físico de caráter biológico não afasta por si só a possível incidência de responsabilidades. Sempre que estivermos diante de situações de conhecimento de riscos por determinados agentes e estes deixem, injustificadamente, de adotar medidas adequadas, estar-se-á diante da possibilidade de responsabilizações. De outro lado, a adoção de condutas ativa ou omissivas capazes de incrementar a vulnerabilidade de indivíduos ou grupos poderá, também, redundar nas mais diversas formas de responsabilidade (administrativa, civil e criminal).

Finalmente, a ênfase na análise jurídica de categorias tais como riscos, vulnerabilidades e informações científicas é reforçada pelo Direito dos Desastres em sua integração com os demais ramos a partir do conceito aglutinador exercido pelo sentido de desastre. Em cada área jurídica haverá conflitos, riscos e vulnerabilidades específicos, porém o ponto de partida de cada um destes ramos será a análise destas categorias, sob a orientação da gestão circular do risco, a busca da nova normalidade, e o combate às vulnerabilidades que estiverem em jogo. Afinal, como diria Rousseau em sua “carta da Providência” escrita em 1756 em resposta a Voltaire e que fala sobre o Grande Terremoto de Lisboa: “a maior parte de nossos males físicos são mais uma vez obra nossa. (...) Quanto a mim, vejo em toda parte que os males a que a natureza nos submete são muito menos cruéis que os que nós a eles acrescentamos.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> A crítica de Jean-Jacques Rousseau é no sentido de que: “Sem deixar o assunto de Lisboa, convinde, por exemplo, que a natureza não reuniu ali vinte mil casas de sei a sete andares, e que se os habitantes dessa grande cidade tivessem sido distribuídos mais igualmente, e possuíssem menos coisas, o dano teria sido muito menor, e talvez nulo. Todos teriam fugido ao primeiro abalo, e sido vistos no dia seguinte a vinte léguas de lá, tão alegres como se nada houvesse acontecido; mas é preciso permanecer, obstinar-se ao redor das habitações, expor-se a novos tremores, porque o que se abandona vale mais do que o que se pode levar. Quantos infelizes perceram nesse desastre por querer pegar, um suas roupas, outro seus papéis, outro seu dinheiro? Acaso não se sabe que a pessoa de cada homem tornou-se a menor parte dele mesmo, e que quase não vale a pena salvá-la quando se perde todo o resto?” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. Escritos sobre a Religião e a Moral. *Clássicos da Filosofia: Cadernos de Tradução n. 2*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002. p. 09-10.)

# EL PRESUNTO CONTROL DURANTE EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA EN LOS MEDIOS TELEMÁTICOS Y DE COMUNICACIÓN DURANTE EL COVID-19: UN BREVE ESTUDIO SOBRE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS Y EL REGLAMENTO EUROPEO<sup>1</sup>

Salvador Morales Ferrer<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Tras, la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19<sup>3</sup>, siempre a propuesta del ejecutivo español, se acordó la declaración en todo el territorio español el estado de alarma, ante el objeto de hacer frente a la pandemia del Covid-19, atendiendo a la emergencia de la salud pública como medida de carácter excepcional. Por lo que, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19<sup>4</sup>, fue posteriormente modificado mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>5</sup> y, por lo que se prorrogó mediante la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>6</sup>. Mediante su fundamento jurídico contenido en lo dispuesto en el Capítulo I que señala: “Artículo primero. Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes. Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en

---

<sup>1</sup> O presente capítulo será publicado na Revista Novos Estudos Jurídicos da UNIVALI

<sup>2</sup> Doctor en Derecho por el programa de Estudios Jurídicos, Ciencia Política y Criminología de la Universidad de Valencia, con la calificación Apto Cum Laude. Doctor Honoris Causa por el Claustro Nacional de Doctores de México (Unam). Certificado-Diploma de Estudios Avanzados TERCER CICLO - DOCTORADO por la Universidad Cardenal Herrera CEU de Valencia. Certificado de Aptitud Profesional realizado en la Escuela de Práctica Jurídica del Ilustre Colegio de abogados de Alzira. Máster Propio en Mediación y Gestión Eficiente de Conflictos por la Universidad Cardenal Herrera-Ceu (Valencia). Certificado de Aptitud Pedagógica por la Universidad de Valencia. Miembro del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE ALZIRA. salvadormorales@icaalzira.com

<sup>3</sup> Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 67. BOE-A-2020-3692.BOE.es <https://www.boe.es>buscar>

<sup>4</sup> Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 67. BOE-A-2020-3692.BOE.es <https://www.boe.es>buscar>

<sup>5</sup> Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Ministerio de la Presidencia. Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 73 <https://www.boe.es>2020/03/18>pdfs>BOE-A-2020-3828>.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 134. pps. 1 a 3. Legislación Consolidada. <https://www.boe.es>buscar>



cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias. Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Artículo segundo. La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que la Autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados. Artículo tercero. Uno. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Dos. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes” y, el Capítulo II de la misma norma<sup>7</sup> manifiesta: “Artículo cuarto. El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad. a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. Artículo quinto. Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el presidente de la misma, podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma. Artículo sexto. Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. Artículo séptimo. A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad. Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste. Artículo noveno. Uno. Por la

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 134. pps. 3 a 5. Legislación Consolidada <https://www.boe.es>>buscar

declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza Artículo once. Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas. Dos. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo”, por lo que el artículo 4 de la misma norma<sup>8</sup> señala: “El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad. a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.”, por lo cual expresa la autorización al Gobierno Española para decretar el Estado de Alarma y, amparándose el Gobierno Español en el artículo 116.2 de la Constitución Española de 1978<sup>9</sup> que señala: “El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de Ministros por un plazo máximo de quince días, dado cuenta al Congreso de Diputados, reunidos inmediatamente al efecto y cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extiende y su duración que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, por lo cual, se

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 134. pps: 3-4. Legislación Consolidada <https://www.boe.es>buscar>

<sup>9</sup> Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Edición Especial Consejo General de la Abogacía Española Editorial La Ley Madrid (Las Rozas). p.45.

aplicarán también Órdenes Ministeriales como instrumento jurídico ante la pandemia. Con el presente artículo se pretende realizar un análisis descriptivo respecto a los efectos jurídicos de vulnerabilidad de los derechos fundamentales a los ciudadanos y ciudadanas por la geolocalización de la App del Ministerio de Sanidad. El artículo está configurado de la siguiente forma: su introducción esboza la aplicación del Estado de Alarma en España y, sus aplicaciones jurídicas; el primero aclara la aplicación del Ministerio de Sanidad; el segundo presenta si es legal o, no la aplicación del Ministerio de Sanidad; el tercero muestra si la Constitución Española ofrece cobertura a la App del Ministerio de Sanidad; el cuarto muestra que la App solamente sirve para el control poblacional y, libertad desplazamiento; el quinto aborda si la App del Ministerio de Sanidad sería aplicable a las personas afectadas por el Covid-19, previo consentimiento; el sexto analiza si la App del Ministerio de Sanidad se puede aplicar a los extranjeros turistas que vienen a España.

### **1. LA APLICACIÓN DE LA ORDEN SND/297/2020, DE 27 DE MARZO, POR LA QUE SE ENCOMIENDA A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE DIGITALIZACIÓN E INTELINGIA ARTIFICIAL, DEL MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, EL DESARROLLO DE DIVERSAS ACTUACIONES PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19**

Ante la crisis sanitaria, el Gobierno Español aplicó el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19<sup>10</sup> que mediante su párrafo quinto expone: “Las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”, por lo cual se remite a la Constitución Española de 1978 en su artículo 55.1.<sup>11</sup> que manifiesta: “Los derechos reconocidos 18 , apartado 3 podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o sitio en los términos previstos en la Constitución” . De esta forma, cabe mencionar el artículo 18 apartado 3 <sup>12</sup> de la Constitución Española que señala: “Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”. Por lo que, que mediante la aprobación de la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se

---

<sup>10</sup> Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Ministerio de la Presidencia. Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 73. p.25390 <https://www.boe.es/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3828>.

<sup>11</sup> Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Op. Cit., p.28

<sup>12</sup> Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Op. Cit., p.15

encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>13</sup>, así cabe mencionar su artículo segundo párrafo 1: “Encomendar a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, siguiendo el modelo emprendido por el Instituto Nacional de Estadística en su estudio de movilidad y a través del cruce de datos de los operadores móviles, de manera agregada y anonimizada, el análisis de la movilidad de las personas en los días previos y durante el confinamiento”. Aunque, la citada Orden Ministerial se intenta justificar el interés general por el problema del Covid-19, en cierta forma es una alternativa de información fiable de los ciudadanos para contar sobre la movilidad de las personas los días del confinamiento. Por lo cual, parece ser que uno de los objetivos que pretende realizar es la información real sobre la movilidad de las personas durante el confinamiento, por tanto, es una aplicación digital y, su función es la de recabar toda la información relativa a los desplazamientos de la población para conocer la dimensión de las capacidades sanitarias en cada provincia de cada Comunidad Autónoma Española. Por lo cual, se inicia una puerta a que el propio Ministerio de Sanidad Español, pueda detectar que están viajando los ciudadanos a otras Comunidades Autónomas Provincias Españolas o, en su caso a segundas residencias Por otro lado, se justifica para su desarrollo aplicativo con la mención en términos de asistencia, autoevaluación, y análisis de datos ante el Covid-19, como menciona la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública<sup>14</sup> en su artículo 3 al señalar: “Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”. Por lo que, a efectos de la pandemia es beneficioso y, por el contrario, puede vulnerar la privacidad de los ciudadanos y, las ciudadanas.

## **2. LA LEGALIDAD O, ILEGALIDAD DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN ESPAÑA**

Por tanto, cabe mencionar la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se

---

<sup>13</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.3. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

<sup>14</sup> Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 102. p.2. BOE-A-1986-10498. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>15</sup> en su artículo segundo 2º que señala: “El responsable del tratamiento será el Instituto Nacional de Estadística. Los encargados del tratamiento serán los operadores de comunicaciones electrónicas móviles, con los que se llegue a un acuerdo. El Instituto Nacional de Estadística, como responsable del tratamiento, autoriza a los operadores a recurrir a otros encargados en la ejecución de lo previsto en este apartado”, lo que implica que es un estudio de datos supuestamente de carácter anónimo y, facilitado por las distintos operadores de telefonía móvil de España como indica el Periódico El Levante emv<sup>16</sup> al mencionar: “El análisis de los datos de movilidad desde el 16 de marzo al 27 de abril suministrados por las operadoras de telefonía móvil (Movistar, Vodafone y Orange) y compartidos a través del INE y de la Secretaría de Estado de Inteligencia Artificial”, al respecto, sin constar cesión expresa de los usuarios, por lo que al hilo cabe mencionar al autor De Castro<sup>17</sup> que manifiesta: “Mas as ideias sobre a vida artificial proliferan”, aunque ésta en auge las nuevas tecnologías, esto no implica que indirectamente exista una intromisión ilegítima a los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas. Así, cabe destacar el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la Protección de la personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y al libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 93/46/ CE (Reglamento general de protección de datos ) en adelante ((GDPR)<sup>18</sup> en su artículo 4.11 que menciona: “«consentimiento del interesado»: toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen”, del mismo modo se debe citar la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales en adelante (LOPD)<sup>19</sup> que en su artículo 6.1 manifiesta: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que este acepta, ya sea mediante una

---

<sup>15</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.3. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

<sup>16</sup> Periódico El levante emv (17/05/2020) “El Confinamiento evita la muerte de 42.000 valencianos en dos meses”. p.1 levante-emv.com/comunitat-valenciana/2020/05/17/confinamiento-evita-muerte-42000-valencianos/2011909.html

<sup>17</sup> De Castro Júnior, Marco Aurelio (2019). “Direito Robótico: Personalidade Jurídica do Robô”. Editorial Poland. Sp. z.oo.,Wroclaw. Poland. p.171.

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. p. L. 119/34. www.boe.es>doue

<sup>19</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Jefatura del Estado. I. Disposiciones Generales. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 294. p.119802. BOE-A-2018-16673. www.boe.es>Buscar.

declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen” y, al respecto cabe citar a la Agencia Española de Protección de Datos<sup>20</sup> que menciona en sus conclusiones: “ Como consideración previa al análisis de los criterios interpretativos que proceda llevar a cabo, es preciso señalar que el contenido a la respuesta que haya que darse a la solicitud de acceso, deberá quedar circunscrita, como límite máximo a la propia solicitud” y, al hilo cabe citar al autor Cotino<sup>21</sup> que manifiesta: “Lo más importante sin duda es que sí que será necesario contar con el consentimiento del afectado respecto del tratamiento uso”, por lo cual, se tiene que dar el consentimiento previo a los ciudadanos y las ciudadanas para que el Gobierno Español mediante el Ministerio de Sanidad pueda disponer de la app.

### **3. ¿QUE COBERTURA DA LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA A LA APP DEL MINISTERIO DE SALUD ESPAÑOL DURANTE LA PAMDEMIA?**

Por otro lado, cabe mencionar la Constitución Española de 1978 en su artículo 18 párrafos 1 y 3<sup>22</sup> que señalan: “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”, por lo cual se garantizan tres derechos: el honor, la intimidad, personal y familiar, la propia imagen con concordancia al secreto de las comunicaciones y especialmente telefónicas, al respecto de todo lo anteriormente mencionado no se da, la cobertura judicial a la app del Ministerio de Sanidad durante el periodo del Covid-19, por tanto estos derechos de los ciudadanos y las ciudadanas están lesionándose mediante la introducción de la app que contempla la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>23</sup> en su Exposición de Motivos párrafo 5 al señalar: “El objetivo es entender los desplazamientos de población” y, al mismo tiempo la aplicación no contempla cuando la vigencia del estado de alarma termine, tenga por finalizado su servicio y, por lo tanto se destruyan

---

<sup>20</sup> Agencia Española de Protección de Datos. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Criterio Interpretativo. Asunto: Información relativa a las agendas de los responsables públicos. N/REF: CI/002/2016. Fecha: 5 de julio de 2016.p. 3. [www.consejodetransparencia.es/dam>C2\\_2016\\_sobr...](http://www.consejodetransparencia.es/dam>C2_2016_sobr...)

<sup>21</sup> Cotino Hueso, Lorenzo (2014) (Dir. Bel Mallén, José Ignacio y Loreto Corredoira. Alfonso). “El conflicto entre las libertades de expresión e información en internet y el derecho a la protección de datos. El derecho al olvido y sus retos: un falso derecho, a juzgar por un falso tribunal”. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. p.400.

<sup>22</sup> Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Op. Cit., p. 15.

<sup>23</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.1. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.[www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

los datos almacenados y al mismo tiempo deje de estar operativa la app. Por otro lado, este modelo ha sido importado de China, como indica el periódico la Vanguardia<sup>24</sup> al mencionar: “En plena pandemia del coronavirus el mundo mira a dos países: China y Corea del Sur. Ambos usando aplicaciones móviles de rastreo mediante teléfonos móviles”, por lo cual cabe indicar que estos países asiáticos no han tenido en cuenta los derechos fundamentales y, la privacidad que la Constitución Española otorgan a los ciudadanos y ciudadanas. Por lo que, no existe ninguna garantía sobre el respeto de los derechos fundamentales constitucionales para la intromisión de la app en teléfonos móviles de los ciudadanos y las ciudadanas.

#### **4. LA APLICACIÓN QUE CONTEMPLA LA ORDEN MINISTERIAL SND/297/2020, DE 27 DE MARZO, POR LA QUE SE ENCOMIENDA A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE DIGITALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

Por lo que, únicamente promueve la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>25</sup> en el artículo 1 párrafo 8 manifiesta: “La aplicación permitirá la geolocalización del usuario a los solos efectos de verificar que se encuentra en la comunidad autónoma en que declara estar”, por lo que aunque no exprese la Orden Ministerial, tendrá una cierta influencia analógicamente en los datos policiales, como muy bien expresa el Periódico el País<sup>26</sup> “ El Confinamiento por el coronavirus hace caer la delincuencia un 50%”, por lo cual siempre que los delincuentes utilicen los móviles estarán geolocalizados. Por otro lado, la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>27</sup> en el artículo primero párrafo 13 manifiesta: “La aplicación no constituirá, en ningún caso, un servicio de diagnóstico médico, de atención de urgencias o de prescripción de tratamientos

---

<sup>24</sup> Periódico La Vanguardia (20/04/2020) “Las “apps” para localizar a afectados llegan a España”. p.1. [www.lavanguardia.com>tecnología>aplicaciones-app...](http://www.lavanguardia.com/tecnología/aplicaciones-app...)

<sup>25</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.[www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

<sup>26</sup> Periódico el País (20/04/2020) “El Confinamiento por el coronavirus hace caer la delincuencia un 50%”. p.1. [elpais.com](http://elpais.com)> España.

<sup>27</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.[www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

farmacológicos. La utilización de la aplicación no sustituirá en ningún caso la consulta con un profesional médico debidamente cualificado”, por lo cual simplemente será una herramienta para controlar a la población española o, que reside en el territorio nacional, al hilo cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional Español<sup>28</sup> en sus Fundamentos Jurídicos 3 menciona: “Y, finalmente, se ha de tener en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Malone (§ 84), como ya se ha dicho, reconoció que el sistema del "recuento" es por naturaleza distinto a la interceptación de las comunicaciones, como es la comprobación de la exactitud de los cargos que se exigen a los abonados, mientras que la interceptación de las comunicaciones no es deseable ni lícita en una sociedad democrática. En una sociedad tecnológicamente avanzada como la actual, el secreto de las comunicaciones constituye, no sólo garantía de libertad individual, sino instrumento de desarrollo cultural, científico y tecnológico colectivo”, del mismo modo la aplicación será aplicable a la desescalada que será asimétrica en todas las Comunidades Autónomas o, provincias Españolas como indica la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad<sup>29</sup> como indica en su artículo 7.1 : “Se podrá circular por la provincia, isla o unidad territorial de referencia a efectos del proceso de desescalada”. Por lo que, en cierta medida, esta aplicación sería ilícita.

## **5. ¿SERÍA APLICABLE LA APP DEL MINISTERIO DE SANIDAD A LOS ESPAÑOLES Y ESPAÑOLAS, RESIDENTES QUE ESTÁN AFECTADAS POR EL COVID-19?**

Así, cabe mencionar el Preámbulo III de la <sup>30</sup> (LOPD): “La adaptación al Reglamento general de protección de datos, que será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018, según establece su artículo 99, requiere, en suma, la elaboración de una nueva ley orgánica que sustituya a la actual. En esta labor se han preservado los principios de una nueva buena regulación, al tratarse de una norma necesaria para la adaptación del ordenamiento español a la citada disposición europea y proporcional a este objetivo, siendo su razón última procurar seguridad jurídica”. Por lo que, el (GDPR) <sup>31</sup> en su artículo 99 señala: “Al elaborar un código de conducta, o al modificar o ampliar

---

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional (Sala Segunda) (Sentencia 56/ 2003, de 24 de Marzo) (Ponente: Pérez Vera, Elisa) (Número de Recurso: 3087/2000) tc. vlex.>vid

<sup>29</sup> Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. (BOE) Madrid. N. Boletín 138. p.33318. BOE-2020-5088. [www.boe.es](http://www.boe.es)> Calendario>16/05/2020

<sup>30</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales Jefatura del Estado. I. Disposiciones generales (BOE) Madrid. N. Boletín 294. p. 119795. BOE-A-2018-16673. <http://www.boe.es>>buscar

<sup>31</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva



dicho código, las asociaciones y otros organismos que representan a categorías de responsables o encargados deben consultar a las partes interesadas, incluidos los interesados cuando sea posible, tener en cuenta las consideraciones transmitidas y las opiniones manifestadas en respuesta a dichas consultas”. Por lo cual, España forma parte de la Unión Europea en este sentido el legislador español se demoró en adaptar la (LOPD) a ámbito de la legislación europea. Así, cabe señalar el artículo 1 a) segundo apartado de la (LOPD)<sup>32</sup> que menciona: “ El derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica”, por lo cual se remite a la legislación interna de España respecto al artículo 18.4<sup>33</sup> que señala: “ La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos” . Por tanto, la (LOPD) se une al (GRPD) así cabe mencionar el artículo 6.1<sup>34</sup> que señala: “ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen”, al hilo el Tribunal Supremo Español<sup>35</sup> en sus Fundamentos de Derecho d) Párrafo 6 entiende: “ De todo lo dicho resulta que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de estos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuales puede recabar. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad a la protección de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular”. Por otra parte, la nueva (LOPD) en su Disposición Adicional decimoséptima Tratamiento de Datos de Salud 2 apartado a)<sup>36</sup> dispone: “El tratamiento de datos en la investigación en salud se regirá por los siguientes criterios: El interesado o, en su caso, su representante legal podrá otorgar el consentimiento para el uso de sus datos con fines de investigación en salud y, en particular, la

---

93/46/ CE (Reglamento general de protección de datos. Diario de la Unión Europea. 4/5/2016. p. L.119/19. <http://www.boe.es>due>2016>

<sup>32</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales Jefatura del Estado. I. Disposiciones generales (BOE) Madrid. N. Boletín 294. p.119800. BOE-A-2018-16673. <http://www.boe.es>buscar>

<sup>33</sup> Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Op. Cit., p. 16

<sup>34</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Jefatura del Estado. I. Disposiciones generales (BOE) Madrid. N. Boletín 294. p.119802. BOE-A-2018-16673. <http://www.boe.es>buscar>

<sup>35</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso- administrativo) (Sección 3ª) (Ponente: Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel) (Sentencia 1009/2019 de 8 de julio de 2019) Rec. 1966/2019. La Ley

<sup>36</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Jefatura del Estado. I. Disposiciones generales (BOE) Madrid. N. Boletín 294. p.119845. BOE-A-2018-16673. <http://www.boe.es>buscar>

biomédica. Tales finalidades podrán abarcar categorías relacionadas con áreas generales vinculadas a una especialidad médica o investigadora”, al hilo cabe mencionar al autor José María<sup>37</sup> que menciona: “ Situados ante el hecho de que la actuación de la Administración Pública conlleva el acopio e integración en su ámbito de una ingente cantidad de información tanto de carácter interno como relativa a los ciudadanos, el núcleo del problema radica en determinar cuál sea el alcance y límites de la capacidad de la Administración para recoger, tratar -registrar, cruzar, integrar, elaborar, ceder”,. Por lo cual, la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>38</sup> en su Exposición de Motivos quinta manifiesta: “Estas actuaciones van dirigidas, por una parte, a ofrecer canales alternativos de información fiable a los ciudadanos, a través de aplicaciones, asistente conversacional o página web que permitan aliviar la carga de trabajo de los servicios de emergencia de las distintas Administraciones Públicas con competencia en materia de salud Por otra parte , se pretende contar con información real sobre la movilidad de las personas en los días previos y durante el confinamiento. El objetivo es entender los desplazamientos de población para ver cómo de dimensionadas están las capacidades sanitarias en cada provincia.”. Por lo que, anteriormente mencionado, si hubiera sido muy lícito la aplicación a los ciudadanos y las ciudadanas siempre bajo consentimiento de ellos y, especialmente los ciudadanos y ciudadanas que hubieran dado positivo en los tests rápidos o, pcrs. Por otro lado, cabe mencionar el (GRPD)<sup>39</sup> en su artículo 6.1ª apartados a) y d) que menciona: “El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones: el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento ;el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física” y, del mismo modo ratifica el (GRPD)<sup>40</sup> en su artículo 4.11 al mencionar: “«consentimiento del interesado»: toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración

---

<sup>37</sup> Suovirón, José María (Nº40.1) (1994). “En torno a la Jurisdicción del poder administrativo del Estado y el Control de Datos por la Administración”. Editorial Revista Vasca de la Administración Pública (septiembre- diciembre 1994). Instituto Vasco de Administración Pública. p.16.

<sup>38</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada. [www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

<sup>39</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 93/46/ CE (Reglamento general de protección de datos. Diario de la Unión Europea. 4/5/2016. p. L.119/36. <http://www.boe.es>>due>2016

<sup>40</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 93/46/ CE (Reglamento general de protección de datos. Diario de la Unión Europea. 4/5/2016. p. L.119/34. <http://www.boe.es>>due>2016

o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen”, al hilo cabe mencionar entre la doctrina española al autor Calvo<sup>41</sup> que señala: “ En nuestra doctrina precedente sobre la cuestión hemos ido perfilando al menos necesaria la acreditación fehaciente de la voluntad del interesado” por lo cual Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no expresa nada sobre el consentimiento expreso tanto del ciudadano así como la ciudadana estén o , afectados del Covid-19, por lo que el legislador español tendría que haberlo tenido en cuenta para la seguridad jurídica de la norma.

## **6. LAS MEDIDAS QUE SE PUEDEN APLICAR A LOS TURISTAS EXTRANJEROS EN ESTE VERANO DEL AÑO 2020 EN ESPAÑA**

Al respecto, España es uno de los países turísticos donde existe mucha demanda al respecto y, las principales nacionalidades son franceses, alemanes o, ingleses entre otros. Por lo que, el turismo representó en España en 2019 el 12,3% del PIB (153.000 millones de euros), con más de 2,5 millones de afiliados a la Seguridad Social, un 3,5% más que el año anterior. España recibió 83,7 millones de turistas, y este año debemos poner todo de nuestro lado para recuperar el dinamismo del sector y, al respecto en el sector hotelero consiguió mantener un importante peso en la economía española a lo largo de los años. El sector factura alrededor de 125 mil millones de euros anuales, lo que representa más de un 6% del PIB. En España están registrados más de 300.000 establecimientos, que dan empleo a 1,7 millones de personas. Por lo cual, el turismo, en el escenario central, explicaría el 46,8% de esta caída. El contexto en el que se mueve sería, por tanto, catastrófico. Habida cuenta de que los ingresos del turismo suponen el 12% del Producto Interior Bruto de España, y que es uno de los sectores que más riqueza y empleo aporta a nuestra economía. Por otra parte, existen ciertas incertidumbres entre ellas, ¿Como se aplicaría la app a los ciudadanos extranjeros que vienen de vacaciones a España? Primeramente, llevarán un número de teléfono móvil extranjero lo que resultaría imposible la aplicación de la app como menciona la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>42</sup> como menciona su artículo

---

<sup>41</sup> López Calvo, José (2017) “Comentarios al Reglamento Europeo de Protección de Datos”. Editorial Jurídica Sepín S.L. Las Rozas (Madrid). p.123

<sup>42</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis

Primero1, párrafo 7: “La aplicación permitirá la geolocalización del usuario a los solos efectos de verificar que se encuentra en la comunidad autónoma en que declara estar”. Puesto, que cada Comunidad Autónoma Española será su desconfinamiento mediante el desescalamiento asimétrico, no obstante como indica la misma norma<sup>43</sup> en su podrá efectuarse por otros medios como indica su artículo Primero1, párrafo 7 : “ La aplicación puede incluir dentro de sus contenidos enlaces con portales gestionados por terceros con el objeto de facilitar el acceso a información y servicios disponibles a través de Internet”, por lo que, entrando por Facebook u, otras aplicaciones se podría saber en qué lugar se encuentra la persona extranjera, si fue su lugar de destino para su veraneo, o no, lo que implicaría que ciertas plataformas internacionales podrían ser demandas puesto que se constituyeron en otro país sea o, no de la Unión Europea, como indica el (GDPR) <sup>44</sup> en su artículo 6.1. a) al mencionar: “ El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones: el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos” y, siguiendo con la misma norma cabe citar los Considerandos siguientes <sup>45</sup> que señala: “Las personas físicas deben tener el control de sus propios datos personales. Hay que reforzar la seguridad jurídica y práctica para las personas físicas, los operadores económicos y las autoridades públicas” y, el Considerando 73<sup>46</sup> que manifiesta: “El Derecho de la Unión o de los Estados miembros puede imponer restricciones a determinados principios y a los derechos de información, acceso, rectificación o supresión de datos personales, al derecho a la portabilidad de los datos, al derecho de oposición, a las decisiones basadas en la elaboración de perfiles, así como a la comunicación de una violación de la seguridad de los datos personales a un interesado y a determinadas obligaciones conexas de los responsables del tratamiento”. Por tanto, no sería una medida idónea de aplicación para el turista extranjero que viene de vacaciones a España, puesto como indica el (GDPR) <sup>47</sup> en su Considerando 146 que señala: “El responsable o el encargado

---

sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

<sup>43</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

<sup>44</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. p. L. 119/36. www.boe.es>doue

<sup>45</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. p. L. 119/27. www.boe.es>doue

<sup>46</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. p. L. 119/14. www.boe.es>doue

<sup>47</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. p. L. 119/27. www.boe.es>doue

del tratamiento debe indemnizar cualesquiera daños y perjuicios que pueda sufrir una persona como consecuencia de un tratamiento en infracción del presente Reglamento”. Por lo que, ¿Quién sería el responsable o, encargado del tratamiento que debería indemnizar al turista extranjero? a esto se debería recurrir a la Orden Ministerial SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>48</sup> como menciona el artículo Primero. 1, párrafo 12: “El responsable del tratamiento será el Ministerio de Sanidad y el encargado del tratamiento y titular de la aplicación será la Secretaría General de Administración Digital”, por lo cual, aunque lo aplique la Secretaría General de Administración, la responsabilidad de indemnizar al turista extranjero recaerá sobre el Ministerio de Sanidad. Por lo tanto, la medida más protectora sería la que menciona un grupo político en su proposición no de Ley punto 6<sup>49</sup> que señala: “Establecer un protocolo con los tours operadores y compañías aéreas para asegurar, una vez que existan, de forma accesible test, detectar el virus y que los turistas extranjeros que viajen a España no sean personas de riesgo. España, como líder del turismo mundial, debería ser el primero en establecer este tipo de protocolos”. Por lo que, no pasaría cuarentena y, además, aunque la proposición no de Ley no lo indica, deberían de demostrar ante las autoridades que lo requieran, tanto la llegada y, salida del vuelo, así como en el lugar donde se hospedan, para que no se fueran a otra Comunidad Autónoma Española, donde persiste aún un brote del Covid-19. Por otro lado, el Gobierno Español adoptó otro tipo de medidas como menciona la Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>50</sup>, su artículo 1 al señalar: “La presente orden tiene por objeto establecer las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, por lo tanto todos los turistas sean extranjeros comunitarios o, extra comunitarios pasarán por cuarentena, por lo tanto, ¿Cómo será la cuarentena en España? como muy bien aclara la norma en su

---

<sup>48</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86.p.2. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.www.boe.es> Buscar

<sup>49</sup> Boletín Oficial de la Cortes Generales. Congreso de los Diputados XIV Legislatura. Nº 79 Serie D: General Madrid.p31 www.congreso.es>CONCG>BOG>BOCG-14-D-79

<sup>50</sup> Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. p.32130. BOE-2020-4932.www.boe.es>Buscar

artículo 2<sup>51</sup> apartados 1º, 2º,3º al mencionar: “Las personas procedentes del extranjero deberán guardar cuarentena los 14 días siguientes a su llegada. Durante el periodo de cuarentena las personas a que se refiere el apartado anterior deberán permanecer en su domicilio o alojamiento, debiendo limitar sus desplazamientos a la realización de las siguientes actividades: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Por causas de fuerza mayor o situación de necesidad. Todos los desplazamientos se realizarán obligatoriamente con mascarilla. De igual manera deberán observar todas las medidas de higiene y/o prevención de la transmisión de la enfermedad provocada por el COVID-19, en especial a lo que se refiere a contacto con convivientes”, y ¿cómo será el seguimiento de estos turistas? por lo que, también se deberá acudir a la misma norma en su artículo 2 apartado 4<sup>52</sup> que señala: “Las autoridades sanitarias podrán contactar con las personas en cuarentena para realizar su seguimiento. En todo caso, ante la aparición de síntomas como fiebre, tos, dificultad respiratoria, malestar general u otros síntomas de caso sospechoso de COVID-19 las personas en cuarentena deberán contactar por teléfono con los servicios sanitarios mediante los números habilitados por las Comunidades Autónomas, indicando que se encuentran en cuarentena por proceder del extranjero”, por lo que sería un gasto para las autoridades sanitarias españolas, incluyendo las Comunidades Autónomas por lo cual antes de salir del país de destino o, a la entrada bien sea por frontera terrestre, aérea o, marítima se les debería realizar los pcrs o tests, del Covid-19 o, incluso en el país de donde proceden, también es conveniente soslayar en la misma norma en el artículo 2 apartado 6<sup>53</sup> menciona: “Las agencias de viaje, los tour operadores y compañías de transporte deberán informar a los viajeros de estas medidas al inicio del proceso de venta de los billetes con destino en el territorio español. En el caso de aeronaves las compañías deberán facilitar el formulario de salud pública para localizar a los pasajeros (Passanger Location card), contemplado en el Anexo 9 sobre facilitación de la Convención Internacional de Aviación Civil, que deberá ser entrado por el viajero a la llegada a España”, lo que implicará que muchos turistas si tienen un viaje de menos de 14 días o, un mes desistan de venir de turismo a España, su vigencia pudiendo ser sine die como menciona su

---

<sup>51</sup> Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. pps.32130-32131. BOE-2020-4932. [www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar

<sup>52</sup> Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. p.32131. BOE-2020-4932. [www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar

<sup>53</sup> Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. p.32131. BOE-2020-4932. [www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar

Disposición final segunda<sup>54</sup> sobre sus efectos y vigencia al señalar: “La presente orden surtirá plenos efectos desde las 00:00 horas del día 15 de mayo de 2020 y mantendrá su eficacia durante toda la vigencia del estado de alarma y sus posibles prórrogas”. Por otro lado, cabe mencionar, la Convención Internacional de Aviación Civil, en su anexo 9<sup>55</sup> que señala: “consiste en propugnar y respaldar las acciones de los Estados contratantes en tres áreas principales: la normalización de los documentos de viaje, la racionalización de los sistemas y procedimientos de despacho fronterizo y la cooperación internacional para abordar problemas de seguridad relacionados con los pasajeros”, por tanto los extranjeros turistas tanto comunitarios, como extra comunitarios deberán tener toda su documentación en regla y, hospedaje puesto al tener un número telefónico extranjero será imposible la inclusión de la app que aplica el Ministerio de Salud e, incluso sería una intromisión del Gobierno Español, con un tercer estado, sea o no de la Comunidad Europea puesto que no existe ninguna regulación normativa internacional.

## CONCLUSIONES

1º A causa de la pandemia del Covid-19 en España, el Gobierno Español a través del Ministerio de Sanidad ha creado una aplicación telefónica u, otras plataformas digitales como el Facebook, para controlar los desplazamientos de los ciudadanos y las ciudadanas españolas controlándoles tanto en sus residencias, provincias o, Comunidades Autónomas y, así sus traslados domiciliarios.

2º Esta aplicación del Ministerio del Ministerio de Sanidad, no atiende a las necesidades de intervención médica o, asistencial simplemente es un control poblacional e incluso a la aplicación en la población reclusa que ésta en tercer grado. Aparte no indica la Orden Ministerial cuanto tiempo será su vigencia.

3º. La aplicación del Ministerio de Sanidad, aunque sea proporcionado al Instituto Nacional de Estadística (INE), por medio de los operadores de Vodafone, Orange y Telefónica, se proporcionó anónimamente al Ministerio de Sanidad, no goza de los consentimientos de los ciudadanos y las ciudadanas españolas, por lo cual no se sabe sí el ejecutivo compro a estas operadoras los datos personales de los ciudadanos y, las ciudadanas.

4º Tras la desescalada asimétrica tanto de las Comunidades Autónomas, provincias e islas de España es una medida de control, inconstitucional vulnerando la intimidad tanto personal, así como

---

<sup>54</sup> Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. p.32131. BOE-2020-4932. [www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar

<sup>55</sup> Convenio sobre Aviación Internacional Civil (1944) OACI. Anexos 1 a 18. p.21 [www.proteccioncivil.es](http://www.proteccioncivil.es)> vademecum19> anexos 1 a 19

familiar, por la falta de consentimiento previo.

6º. La aplicación de la app del Ministerio de Sanidad a los turistas extranjeros extracomunitarios o, extranjeros comunitarios atendiendo al (GRPD) España tendría una grave problemática en terceros países incluso la intrusión del Ministerio de Sanidad en diversas aplicaciones entre otras como el Facebook.

7º. Por lo que todos los aplicativos y estudios realizados por el ejecutivo español y aprovechando el estado de alarma, supone una grave intromisión y vulneración de derechos fundamentales que, de igual manera, deben estar sujetos a examen de legalidad por medio del Tribunal Constitucional Español.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

### **1. Autores**

Cotino Hueso, Lorenzo (2014) (Dir. Bel Mallén, José Ignacio y Loreto Corredoira. Alfonso). "El conflicto entre las libertades de expresión e información en internet y el derecho a la protección de datos. El derecho al olvido y sus retos: un falso derecho, a juzgar por un falso tribunal". Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

De Castro Júnior, Marco Aurelio (2019). "Direito Robótico: Personalidade Jurídica do Robô". Editorial Poland. Sp. z.oo.Wroclaw. Poland.

López Calvo, José (2017) "Comentarios al Reglamento Europeo de Protección de Datos". Editorial Jurídica Sepín S.L. Las Rozas (Madrid).

Suovirón, José María (Nº40.1) (1994). "En torno a la Jurisdicción del poder administrativo del Estado y el Control de Datos por la Administración". Editorial Revista Vasca de la Administración Pública (septiembre- diciembre 1994). Instituto Vasco de Administración Pública.

### **2. Legislación**

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 134. Legislación Consolidada. <https://www.boe.es>buscar>



Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 102. BOE-A-1986-10498. Legislación Consolidada.[www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Jefatura del Estado. I. Disposiciones Generales. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 294. BOE-A-2018-16673. [www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar.

Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covit-19 Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 67. BOE-A-2020-3692. BOE.es <https://www.boe.es>>buscar

Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Ministerio de la Presidencia. Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 73 <https://www.boe.es>>2020/03/18>pdfs> BOE-A-2020-3828.

Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.III. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 86. BOE-A-2020-41962. Legislación Consolidada.[www.boe.es](http://www.boe.es)> Buscar

Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. (BOE) Madrid. N. Boletín 138. p.33318. BOE-2020-5088. [www.boe.es](http://www.boe.es)> Calendario>16/05/2020

Orden SND/403/2020, de 11 mayo, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de otros países a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. I. Disposiciones Generales. Ministerio de Sanidad. Boletín Oficial del Estado (BOE) Madrid. N. Boletín 133. BOE-2020-4932.[www.boe.es](http://www.boe.es)>Buscar

Boletín Oficial de la Cortes Generales. Congreso de los Diputados XIV Legislatura. Nº 79 Serie D: General Madrid. [www.congreso.es](http://www.congreso.es)>CONCG>BOG>BOCG-14-D-79

Agencia Española de Protección de Datos. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Criterio Interpretativo. Asunto: Información relativa a las agendas de los responsables públicos. N/REF: CI/002/2016. Fecha: 5 de julio de 2016.p. 3. [www.consejodetransparencia.es](http://www.consejodetransparencia.es/dam/CI/002/2016)>dam>C2\_2016\_sobr...

### **3. Colecciones legislativas**

Constitución Española y la Constitución Europea (2006). Edición Especial Consejo General de la Abogacía Española Editorial La Ley Madrid (Las Rozas).

### **4. Legislación Extranjera**

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) Diario Oficial de la Unión Europea. [www.boe.es](http://www.boe.es)>doue

Convenio sobre Aviación Internacional Civil (1944) OACI. Anexos 1 a 18. [www.proteccioncivil.es](http://www.proteccioncivil.es)>vademeccum19> anexos 1 a 19

### **5. Jurisprudencia**

Tribunal Constitucional (Sala Segunda) (Sentencia 56/ 2003, de 24 de marzo) (Ponente: Pérez Vera, Elisa) (Número de Recurso: 3087/2000) tc. [vlex.com](http://vlex.com)>vid

Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso- administrativo) (Sección 3ª) (Ponente: Bandrés Sánchez-Cruza, José Manuel) (Sentencia 1009/2019 de 8 de julio de 2019) Rec. 1966/2019. La Ley

### **6. Periódicos**

Periódico El levante emv (17/05/2020) “El Confinamiento evita la muerte de 42.000 valencianos en dos meses”. [levante-emv.com/comunitat-valenciana/2020/05/17/confinamiento-evita-muerte-42000-valencianos/2011909.html](http://levante-emv.com/comunitat-valenciana/2020/05/17/confinamiento-evita-muerte-42000-valencianos/2011909.html)

Periódico La Vanguardia (20/04/2020) “Las “apps” para localizar a afectados llegan a España”. [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com/tecnologia/aplicaciones-app...)>tecnología>aplicaciones-app...

Periódico el País (20/04/2020) “El Confinamiento por el coronavirus hace caer la delincuencia un 50%”. [elpais.com](http://elpais.com)> España.

# JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19: IDEOLOGIA, RISCO E SEPARAÇÃO DOS PODERES NA APRECIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Ailor Carlos Brandelli<sup>1</sup>

Carlos Alberto Lunelli<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A tutela do direito à saúde ganha espaço nos ordenamentos contemporâneos. A saúde humana é compreendida como direito de todos e a sua afirmação também reclama a adoção de posturas capazes de conferir-lhe efetividade, ainda mais diante da pandemia da COVID-19, que assola o mundo todo, nos últimos meses.

Dentre as discussões envolvendo a realização do direito à saúde, uma das mais importantes se dá a partir da intervenção do poder judiciário, que opera no sentido de impor ao administrador público a realização da saúde. Nesse sentido, objetiva-se perceber os limites dessa intervenção, bem como as possibilidades que a justificam, ainda mais em se tratando de situação em que o risco, decorrente do possível esfacelamento desse direito, é nefasto a toda a sociedade.

A partir da noção de risco, é possível compreender a contribuição que a teoria dos sistemas poderá emprestar à tutela da saúde, considerando o Direito um subsistema, que se comunica com os demais. A busca de soluções, a partir da atuação do ordenamento jurídico, não poderá dispensar a compreensão de que é essa comunicação que permite relativizar conceitos dogmáticos.

A análise do exame da atividade jurisdicional, na promoção da saúde, encontra sua relevância, no caso brasileiro, em vista da prática contumaz, na realização do direito à saúde. A dimensão ideológica da atividade jurisdicional, assim, ganha relevo também porque se trata de interpretar o comando constitucional que afirmou o direito à saúde a todo o cidadão.

Percebe-se a relevância que a tutela ambiental ganhou no cenário jurídico brasileiro, em especial depois da Constituição Federal de 1988, momento a partir do qual passou a ser considerada garantia fundamental da pessoa. Todavia, apenas a existência da tutela constitucional não é suficiente, justificando-se o exame das formas de realização desse direito.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul.

<sup>2</sup> Doutor em Direito. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul.

Assim, diante do novo cenário que se apresenta em relação à saúde, a análise da posição do Supremo Tribunal Federal apresenta-se como uma das importantes ferramentas para compreensão do papel da jurisdição de proteção da saúde, ainda mais numa sociedade como a brasileira, que apresenta grandes diferenças sociais.

## **1. O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE**

O princípio da separação dos poderes representou uma garantia ao cidadão, afirmando a liberdade individual. Representou o modo de superação do absolutismo, a partir das teorias de Locke, Montesquieu e Rousseau. Divisão dos poderes no Estado contradiz a própria essência do governo absoluto, caracterizado pela existência de um único titular que exerce todos os poderes. Assim, a cisão do poder foi a forma encontrada para que o absolutismo, típica forma de concentração do poder, desse lugar a um novo modo de compreensão do estado.

De acordo com Signorino, (1908, p. 140) “nella storia politica rappresenta l’affermazione pratica dei diritti politici dei cittadini, chá la divisione dei poteri fu intesa nel senso di attribuire una parte del potere supremo dello Stato alla nazione, per mezzo dei suoi rappresentanti”. A divisão dos poderes representou a ponte que permitiu a passagem do estado absoluto para o estado constitucional.

Conquanto exista a discussão acerca do reconhecimento, ainda em Aristóteles, de uma separação dos poderes do Estado, Aristóteles n  criou nenhuma teoria, mas limitou-se a descrever as linhas principais do que havia então nas cidades gregas.

Locke distinguiu somente dois poderes, executivo e legislativo. Foi com Montesquieu que se estabeleceu a clássica tripartição, trazendo o poder judiciário, ao qual foi atribuída também a funç o de controle da administraç o. Como refere Bognetti, (1994, p. 40) “la sottoposizione dell’amministrazione al controllo della giustizia   un’esigenza imprescindibile – come   agevole intuire – di un modello costruito in funzione dei diritti delle persone. Come tale non poteva non trovare soddisfazione, almeno in qualche misura, presso tutti gli ordinamenti liberali”.

A própria conceituac o de poder permite algumas discuss es interessantes. George Burdeau reconhece que o governante mesmo n  pode definir o próprio poder, porque ao governante cabe apenas externar um poder que est  além dele mesmo. Assim, diz Burdeau (1950, p. 102) que “En effet, le Pouvoir ne peut pas être d fini par les gouvernants, puisque, dans le régime  tatique, ils ne font que mettre en oeuvre une puissance qui les d passe”.

Além disso, ao discorrer sobre o poder, é preciso perceber de que poder se trata. O exercício do poder, a administração pública contemporânea, haverá de realizar-se em consonância com o estado democrático de direito e com os valores afirmados na sociedade contemporânea. Não se trata apenas do exercício do poder. É preciso mais, especialmente que esse poder seja exercido a fim de que se realize e se garanta a observância do ordenamento jurídico.

É por isso que a substância das ordens emanadas, a partir do exercício do poder, tem importância reconhecida por Georges Burdeau (1950, p. 102), que adverte: “Dire par qui et comment sera exercé le Pouvoir c’est bien, mais encore faut-il savoir de quel Pouvoir il s’agit. Déterminer dans quelles conditions les décisions et les commandements devront être tenus pour réguliers c’est nécessaire sans doute à l’ordre public, mais il importe au moins autant de déterminer quelle pourra être la substance des ordres”.

Enfim, afora esses elementos, a clássica discussão acerca da própria divisão dos poderes perdeu sua expressão, na medida em que a consolidação do estado democrático de direito permitiu a compreensão de que a divisão de que se cuida e, enfim, uma divisão de funções.

Com efeito, há mais de cinquenta anos, Loewenstein (1965. p. 36) já afirmava que a “separação dos poderes” representa um conceito obsoleto, porque reduzido a simples separação de funções entre os diferentes órgãos: “What is colloquially, in erroneously, spoken of as the separation of *powers* is operationally only the distribution of specific state *functions* among different state organs”. O poder está repartido, por sua vez, através das técnicas de representação, nas democracias representativas.

A questão, então, passa pela própria repartição de funções, dentro do estado. No caso brasileiro, a ausência de atuação efetiva do poder executivo central, no tocante à pandemia da COVID-19, conduziu ao deslocamento da questão ao poder judiciário, que apreciou, inclusive, a tentativa do poder executivo federal, de alijar os governos estaduais e municipais, da adoção de medidas positivas de combate à pandemia.

A ausência de políticas públicas eficazes – que, inclusive, permitam a análise do caso individual – torna ainda mais expressiva a judicialização das questões atinentes à saúde.

A possível assunção, pelo poder judiciário, da função que deveria ser realizada pelo poder executivo, pode representar uma anomalia, na medida em que um dos poderes constituídos não está realizando sua função, exigindo-se do outro essa consecução. Todavia, ao poder judiciário cabe também a fiscalização dos atos do executivo e a complexidade das relações e das demandas

envolvendo a saúde, reclama atuação célere, já que se trata de proteger a vida.

Ao final se trata, como diz Burdeau (1950, p. 157), do próprio exercício do poder estatal, pelos governantes, que terminam por concretizar o próprio poder. Se o ordenamento constitucional garante o direito à saúde, então o comando que opera no sentido de realizar esse direito, ainda que oriundo de outro poder, que não o executivo, não ofende nem mesmo ao princípio da divisão dos poderes, ainda que considerado em seu sentido mais original. O poder judiciário é um dos órgãos do estado, esse mesmo estado que tem a obrigação de promover a saúde:

Parce qu'ils sont les organes de l'Etat, les gouvernants prêtent une figure concrète au Pouvoir, ils lui apportent ce qui lui fait défaut à titre de pouvoir étatique, c'est-à-dire une volonté; ils mettent en action, pour lui, la force contraignante que accompagne les prérogatives de puissances publique.

A afirmação de que é possível - e devido - o controle dos atos da administração pública, pelo judiciário, também implica na admissibilidade da atuação do poder judiciário no momento em que o poder executivo não realiza as diretrizes estabelecidas no ordenamento constitucional.

Trata-se também de garantir a realização de um dos papéis do poder judiciário, que é também o de produtor do próprio direito, a partir da atividade de aplicação da previsão legislativa ao caso concreto. Essa aplicação, todavia, haverá de realizar-se a partir da análise de todos os elementos que se fazem presentes na atividade jurisdicional, bem percebidos por Zanon (2008, p. 227), quando afirma "Il giudice non si limita ad applicare meccanicamente la decisione politica assunta in via generale dal legislatore, bensì attribuisce alla legge uno dei significati possibili (e lessicalmente tollerabili), e da questo punto di vista la sua è una vera decisione, spesso orientata da una pre-comprensione del singolo caso, alla luce di valori soggettivi". Enfim, a aceitação de que o poder judiciário possa exercer a função de garantir a realização do direito à saúde, ainda que sem a primária intervenção do administrador público, não implica violação à separação dos poderes, podendo ser compreendida, em vez disso, como uma nova forma de repartição de funções dentro do mesmo poder.

## **2. PROMOÇÃO DA SAÚDE, AMBIENTE E RISCO: UMA RELAÇÃO INEVITÁVEL**

A transferência para o Judiciário, também do encargo de realizador da saúde, que se dá a partir do grande número de ações judiciais que têm por objeto a promoção da saúde, traz à lume a discussão envolvendo a própria responsabilidade do magistrado, que se vê diante de novas atribuições, reclamando a adoção de posturas novas. Em relação a essa questão, assim como em

relação às demais, que tratam da causa ambiental, é natural o surgimento de tensões, inclusive porque, como bem observa Nalini (2008, p. 70), “são grupos a demandar outros grupos, ambos igualmente bem munidos de razoáveis argumentos”. De fato, ao imiscuir-se nessa seara, o Judiciário precisa despir-se de paradigmas consolidados, assumindo com coragem a tarefa de garantir a proteção da saúde e do ambiente, ainda que seja necessária a própria relativização de conceitos dogmáticos, como aponta Nalini (2008, p. 70):

Houve significativo avanço jurisprudencial na relativização de alguns conceitos dogmáticos, quais a trílice blindagem fundante – direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Têm sido freqüentes as decisões em que se reafirma a inexistência de direito adquirido a poluir, ato jurídico perfeito exercitável contra a natureza, coisa julgada à luz de uma outra ordem constitucional e hoje superável, pois adversa à proteção ambiental.

Justifica-se, assim, a abertura do Direito, também em relação ao direito à saúde. O risco de não realização desse direito reclama a atuação no sentido de minimizar as possibilidades de frustração da afirmação constitucional da saúde para todos. Um exemplo notável acerca dessa abertura do Direito se dá pela autopoiese. Ela possibilita a visão de certos fenômenos sistêmicos, como o da autolimitação e da unidade do sistema, bem como, de sua proximidade com os outros sistemas, trazendo poucos elementos novos que permitam dar-lhe funcionalidade, diminuindo o risco, ainda que se demonstre em um nível de abstração mais isolado.

No final do século passado, dois renomados biólogos chilenos, Humberto Maturana e Francisco Varela, revolucionam as Ciências Biológicas com a chamada teoria autopoietica, cujo significado da palavra *autopoiesis* vem do grego *auto* (por si próprio) e *poiesis* (criação, produção, poesia). Seu propósito foi de buscar a resposta para um problema histórico existente na ciência e na filosofia: o da vida. Avaliando um sistema vivo, verificaram que ele apresenta uma auto-organização e uma auto-produção dos elementos que o constituem, o que permite certa autonomia, sem necessidade de agir com outros sistemas. Com base na diferenciação, pelo paradoxo “existir/não existir”, esse sistema não permite o acesso de uma terceira opção.

O uso dessa teoria e sua adaptação ao Direito deu-se pelo trabalho de Niklas Luhmann, adequando-a aos fenômenos sociais e seus efeitos. Seu propósito foi o de recorrer à Teoria Geral dos Sistemas para pensar as ocorrências existentes na modernidade, comunicando-se assim com as outras ciências.

Os valores do código binário, existentes na teoria das codificações, não se aplicam diretamente aos fatos tratados pelo Direito. Há necessidade de um programa que defina o que pode

ser considerado Direito ou não-Direito. Fixando o código, pode-se trabalhar a variação dos programas, o que os torna complementares. O código binário envolve as duas possibilidades. A esse teor, a idéia de autorreferência de Luhmann, trazida por Baraldi (1997, p. 57):

Il concetto di autoreferenza indica il fatto che esistono sistemi i quali si riferiscono a se stessi mediante ogni loro operazione [v. operazione/osservazione]. Si tratta di sistemi (organici, psichici e sociali) che possono osservare la realtà solo attraverso l'autocontatto [v. sistema/ambiente]. Si ha autoreferenza quando l'operazione di osservazione è inclusa in ciò che viene indicato, quando cioè essa indica qualcosa al quale appartiene. Un sistema sociale, ad esempio, può produrre solo comunicazione ed è in grado di considerare la realtà solo comunicando; l'autoreferenza è implicita in ogni comunicazione nella forma di emissione [v. comunicazione]. Allo stesso modo una coscienza può solo pensare e la realtà diventa rilevante solo come oggetto di riferimento dei pensieri.

Os sistemas são dependentes uns dos outros, mas ao mesmo tempo se autorreproduzem, gerando coerência interna. Na esteira da contribuição da compreensão sistêmica no combate à exclusão, tem-se que os movimentos que empunham a não-discriminação, firmando a idéia de movimentos de protesto protagonizada por Luhmann, devem manter a organização interna no sentido de assegurar uma pauta de reivindicações coerente, com coesão entre os participantes.

Entretanto, o sistema interage com outros sistemas existentes no ambiente de forma a acoplar-se, tendo por base suas próprias interações internas, abrindo-se para conhecer as novas estruturas, sem prejudicar sua operatividade, que permanece fechada. Assim, a teoria sistêmica é uma teoria universalista, tautológica. Parte do pressuposto que a análise da sociedade só tem lugar na sociedade, já que não existe nada de social fora da sociedade, rompendo assim com vários paradigmas sociológicos existentes.

Trazidas tais considerações, a teoria autopoietica fornece um instrumental de valor mediante a observação da prática jurídica para que o sistema jurídico mantenha sua operacionalidade e funcionalidade específica, reduzindo o risco, ante uma sociedade extremamente complexa e mutável como a atual. É de Luhmann e De Giorgi (1996, p. 09) a definição:

Oggetto delle nostre ricerche è il sistema sociale della società moderna. Intendiamo realizzare un progetto che incontra numerose difficoltà. La prima è costituita dal progetto stesso, il quale attualizza un rapporto circolare con il suo oggetto: un oggetto che non ha referenze univoche. Anzi, non è neppure stabilito di quale oggetto si tratti. Al termine "società", infatti, non si associa una rappresentazione univoca, e neppure il termine "sociale" presenta referenze "oggettive".

A lógica desenvolvida pela Teoria dos Sistemas permite ver como toda observação, apenas



reproduz o que é observado, todavia, aquele que observa é incapaz de observar a ele próprio. Assim, quanto mais observa e apreende o conhecimento, maior desconhecimento gera, aumentando assim a complexidade, no sentido de que sempre passam a existir mais possibilidades. Para tanto, no dizer de Luhmann e De Giorgi (1995, p. 23) “a sociedade contemporânea não é o resultado de uma construção racional, mas o resultado de si mesma”.

Não busca a teoria autopoietica resolver todas as crises postas ao Direito e sim, construir novos resultados sobre temas que ainda estão por vir, permitindo a adoção de novas condutas, tendentes a diminuir o risco. Ao demonstrar como o sistema jurídico se comporta internamente e quais suas relações com o interior, verifica que é a legislação o ponto de contato com o meio exterior, na medida em que os tribunais estão no centro do sistema, aplicando as decisões de forma interpretativa aos fatos que se apresentam.

Espera-se que o Direito resolva, por qualquer comando possível, os problemas de natureza ambiental e social. Espera-se uma solução às mazelas humanas, aí compreendidas também aquelas que dizem com a saúde. No entanto, os mecanismos existentes no caso brasileiro, sejam de natureza constitucional ou infraconstitucional, não têm se demonstrado hábeis para garantir a promoção da saúde indistintamente.

Sensível à necessidade de tutela da saúde, o ordenamento brasileiro registra expressiva e importante legislação, dispondo e regulando em grande parte o trato dessa questão. No entanto, não raramente essa proteção encontra obstáculos para sua efetiva concretização, porque a administração pública revela-se incapaz de atender à demanda existente, o que determina a transferência da questão para o Judiciário. Como afirmam Luhmann e De Giorgi (1995, p. 15), o Direito “começa a ficar defasado em relação a uma série de questões importantes da sociedade, em relação a problemas políticos decisivos e, principalmente, defasado quanto àquilo que chamamos de novos Direitos”.

Daí decorre a assertiva de que há necessidade de se estabelecer um novo modelo de aplicação jurídica das normas. A questão, evidentemente, é qual será esse modelo. Ainda mais no caso da saúde, em que uma atitude pode ser o bastante para conduzir até mesmo ao fim da vida. Essa ausência de uma metodologia, que permita tratar da complexidade, é percebida por Luhmann e De Giorgi (1995, p. 13):

Sembra naturale rinviare alla immensa complessità della società e alla mancanza di una metodologia che si possa utilizzare per trattare i sistemi altamente complessi e differenziati: una metodologia capace di trattare la cosiddetta complessità organizzata.

Num sistema tão repleto de informações como o que se está modernamente inserido, a teoria autopoietica auxilia na manutenção da operacionalidade e funcionalidade da atividade estatal de “dizer o direito”, notadamente quando utilizada como ferramenta para construção de respostas cujo modelo de racionalidade até então existente, não mais comporta.

Assim, o Direito, que atua de forma operativamente fechado e cognitivamente aberto ao mesmo tempo, deverá interagir com os subsistemas existentes, possibilitando-se, através de uma forma suficientemente organizada, a adoção de posturas que permitam a redução do risco e a solução para as demandas que se apresentam. No caso em exame, as dificuldades são evidentes, ainda mais no caso brasileiro, em que a atuação da administração pública está muito distante da garantia constitucional, de ampla proteção e promoção da saúde humana.

### **3. JURISDIÇÃO E IDEOLOGIA NA TUTELA DA SAÚDE**

Na sociedade contemporânea a tutela jurisdicional precisa desempenhar seu objetivo primário, garantindo ao titular do direito aquilo que está afirmado no direito material. O atingimento desse objetivo depende de muitos fatores e a função jurisdicional, nesse talante e, como afirma Proto Pisani (2008, p. 32), “bisogna articolarsi in modo estremamente vario e complesso”.

A construção de que ao Judiciário cabe unicamente o papel de reproduzir a lei também expressa o compromisso ideológico, tornando o juiz refém do texto legal, como se fosse possível reduzir essa atividade a tal desiderato. Nesse sentido, Ovídio Baptista da Silva (2004, p. 21) afirma que “os dois principais compromissos ideológicos inerentes à nossa compreensão do Direito e da missão do Poder Judiciário revelam-se claramente: a ideia que o juiz somente deve “respeito à Lei”, sendo-lhe vedado decidir as causas segundo sua posição política”. Essa proposição de Ovídio Baptista da Silva representa não mais do que a recuperação de institutos do próprio Direito Romano. Mário Bretone (1982, p. 307) assinala que “La piú antica giurisprudenza vuole, da un lato, non discostarsi della lettera della legge, dall'altro esercitare la propria libertà inventiva e creativa.” Trata-se, enfim, de trazer de volta o que foi perdido no mundo contemporâneo, a partir do pensamento racionalista.

Enfim, também quando se pensa na tutela da saúde, não se revela suficiente a proteção legal, é preciso ainda que o administrador atue no sentido de realizar essa proteção. Em casos como o que se apresenta, em que termina ocorrendo a transferência da realização da saúde ao Judiciário, é ainda necessário que o juiz esteja *disposto* a acolher a pretensão do autor. A simples edição da legislação, garantindo a proteção da saúde, por si não é suficiente a assegurar a efetividade da tutela. Está aí, a demonstrar tal aspecto, a própria tutela no caso brasileiro. Essa questão que envolve a legislação

ambiental tem, evidentemente, uma expressão determinada pelo avanço da legislação ambiental, no momento atual. É claro que a legislação ambiental é essencial para a proteção do ambiente, mas na caminhada já trilhada, pode-se perceber que a afirmação da garantia ao ambiente equilibrado já se deu nos ordenamentos legais. O que é preciso, agora, é garantir efetividade a essa afirmação.

A atividade do julgador é inegavelmente ideológica. E, retornando ao pensamento de Warat (1996, p. 69), que afirma “[...] a ideologia pode ser também considerada como uma dimensão pragmática da linguagem. A ideologia não só se encontra presente no discurso natural, como também constitui um sistema de evocações contextuais surgidas no uso pragmático do discurso científico” é fácil perceber que a atividade jurisdicional é indissociável desse elemento.

É que a ideologia, dimensão que se agrega ao processo, precisa ser compreendida em conjunto com a própria técnica processual, porque é a ideologia que determina os próprios rumos que se dará ao processo, questão que é bem percebida por Taruffo (2009, p. 68), quando afirma que “In sostanza, il processo non è pura tecnica e la sua conoscenza non si esaurisce nella cultura tecnica. La tecnica serve a fabbricare lo strumento processuale, mentre l'ideologia determina gli scopi che il processo dovrebbe conseguire”. Não é possível ao operador do processo limitar-se à técnica, porque essa limitação produz uma visão míope, incapaz de perceber as diferentes dimensões que produzem influência na produção processual.

No âmbito da saúde e da proteção ambiental, na esteira do pensamento de Aquilina e Iaquinta<sup>3</sup>, é preciso que se possa transformar a ameaça que se põe à humanidade, de sua própria extinção, no impulso necessário para encontrar alternativas que permitam a continuidade da vida, não apenas de sobrevivência, mas de vida digna e em condições que possam ser alcançadas também às futuras gerações.

O direito à saúde, que impõe medidas enérgicas de contenção da COVID-19, ainda está longe de ser uma realidade na sociedade brasileira, inobstante tenha merecido ampla tutela no ordenamento jurídico e elevado ao status de direito fundamental, com sua inserção na Constituição Federal de 1988.

Dificuldades estruturais do país, inclusive falta de recursos orçamentários, aliadas à tendência de tratar o tema da saúde como questão privada, tornam a promoção estatal da saúde muito

---

<sup>3</sup> “La paura, allora, diviene quella spinta necessaria all'uomo per superare i pericoli ed il rischio della sua stessa onnipotenza. Una paura che faccia ri-svegliare l'uomo dal sogno faustiano della modernità e che lo metta di fronte alla necessità di apprendere dalle minacce che incombono sulla civiltà; una paura che dovrà costituire la lanterna che illumina il cammino, se l'uomo vuole avere la possibilità di vivere ancora a lungo sul pianeta e dare la possibilità alle generazioni future di poterci vivere un giorno”. In AQUILINA, Kevin. IAQUINTA, Pietro (org). *Il Sistema Ambiente, tra Etica, Diritto ed Economia*. Padova: CEDAM. 2013. p. 48.

distante da afirmação constitucional de que se trata de direito de todos e dever do estado. Os dados estatísticos preliminares, relativos ao avanço da COVID-19, já situam a maior incidência da pandemia nas regiões mais empobrecidas do país.

Em nível mundial, a saúde ocupa espaço nos ordenamentos jurídicos, sendo afirmada como corolário do direito ao ambiente equilibrado, como diz Cocconi (1998, p. 72), que percebe a necessidade de que se garantam as necessárias condições de salubridade ambiental: “La protezione della salute rappresenta senza dubbio una condizione della partecipazione dell’individuo alle comunità di vita in cui si sviluppa la sua personalità e perchè tale partecipazione sia effettiva la sua tutela deve estendersi alla preservazione, in tali luoghi, delle necessarie condizioni di salubrità ambientale.”

O direito à saúde compreende a dimensão integral do ser humano. Trata-se de direito indisponível e irrenunciável. Assim, a sua realização deve sobrepor-se às demais questões estruturais, não podendo submeter-se às limitações orçamentárias, nem ser ofuscada a partir de argumentos econômicos. Buzzanca (2006, p. 02) reconhece que “il diritto alla salute tutela valori essenziali della persona, esso presenta i tratti somatici, al pari degli altri diritti della personalità, dell’indisponibilità e della non patrimonialità, inoltre, non può essere oggetto né di rinuncia, né di cessione”.

O fenômeno da judicialização da saúde é decorrência da contemporaneidade, verificando-se em diversos ordenamentos. Já no ano de 1998, Cocconi (1998, p. 76) percebia que, em relação ao direito à saúde, verificava-se uma ampliação da intervenção judicial, realizando uma “penetrante opera di controllo sull’attività della Pubblica Amministrazione suscettibile di influire sulla salubrità ambientale e quindi sull’integrità psico-física dell’individuo.”

Cocconi (1998, p. 79) ainda afirma que, através da construção da categoria dos direitos fundamentais, não passíveis de violação por obra da administração pública, cuja individualização não dependia do poder discricionário, foi possível conduzir a atividade jurisdicional, mesmo diante da repartição da jurisdição. Assim, por essa via, tornou-se natural a atuação jurisdicional em relação ao direito à saúde, já que se “devolve al giudice civile la cognizione delle controversie in cui la Pubblica Amministrazione abbia agito in carenza di potere in concreto”.

Essa transferência para o Judiciário, também da função de guardiões da saúde humana, representa mais uma correlata responsabilidade à tutela ambiental, também deslocada para o Judiciário, em meio a incessantes discussões conjunturais. Essa nova feição, dada ao Judiciário, exige postura diversa, com a assunção de novos paradigmas. No caso brasileiro, é potencializada pelas dificuldades e deficiências estruturais e conjunturais mas, nem por isso, poderá ser dispensada, dada

a importância do bem que está sendo tutelado.

#### **4. A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS EM RELAÇÃO À SAÚDE PÚBLICA, A PARTIR DA MEDIDA PROVISÓRIA 926/2020**

Certamente, um dos aspectos mais desafiadores da COVID-19 é conciliar o atendimento do pressuposto constitucional de realização do direito à saúde com as vicissitudes econômicas que são oriundas da pandemia. A necessária reclusão de todos, o isolamento social e o fechamento de indústrias, comércio e serviços, operados no Brasil a partir de meados de março, provocou evidentes e graves reflexos econômicos.

A partir do avanço da pandemia, os governos estaduais e municipais, temerosos pelas consequências à saúde da população, iniciaram a impor restrições à atividade econômica, à circulação de pessoas e ao contato social. Diante disso, em 20.03.2020 o governo federal editou a Medida Provisória 926/2020 que alterou em parte o artigo 3º da Lei 13.979, de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A partir da alteração proposta, as medidas a serem adotadas pelas autoridades, restritas ao âmbito de suas competências, tornaram-se mais restritas. Por exemplo, as restrições em rodovias, portos e aeroportos, mesmo internamente, passaram a ser condicionadas à recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Com efeito, restou incluída previsão de que, as restrições à locomoção interestadual e intermunicipal também passaram a depender da recomendação da ANVISA, órgão controlado pelo governo federal.

Assim, a edição da Medida Provisória fixou apenas ao governo federal a competência sobre a circulação interestadual e intermunicipal e, também, centralizou no governo federal decisões sobre fechamento de aeroportos, portos e rodovias.

A partir da edição dessa Medida Provisória, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341<sup>4</sup>, sendo relator o Ministro Marco Aurélio, que deferiu

---

<sup>4</sup> É o seguinte o teor dos preceitos que foram impugnados na ADI 6341: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena [...] VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; [...] § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e

em parte a liminar postulada na inicial.

A ação direta tinha a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, caput e incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

A pretensão formulada na ação direta buscou garantir a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, para a cooperação no sentido de promover-se a saúde. A partir dessa competência concorrente dos entes federados, a ação sustentou a existência de abuso de poder, de parte do executivo federal, ao editar a indigitada medida provisória e restringir a ação dos demais entes, em relação a diversos aspectos relevantes destinados à contenção do avanço da COVID-19.

A ação também suscitou que, diante da emergência pública determinada pelo coronavírus, revela-se inconstitucional o regramento, por meio de medida provisória, de matéria que põe em jogo a saúde pública, especialmente diante da responsabilidade constitucional, atribuída a todos os entes, para o cuidado da saúde, direção e condução do sistema único e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica.

O Ministro relator entendeu de deferir em parte a liminar, garantindo a competência concorrente dos entes federados na adoção de medidas destinadas à contenção da pandemia<sup>5</sup>. Assim, afastou o comando da medida provisória, permitindo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no âmbito de suas respectivas competências, a adotar as necessárias medidas a fim de promover a saúde.

Em julgamento de 15.04.2020, o Supremo Tribunal Federal referendou a liminar antes

---

atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.”

<sup>5</sup> A cabeça do artigo 3º sinaliza, a mais não poder, a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior.

deferida e, assim, reconheceu a legitimação concorrente dos estados, distrito federal e dos municípios, para a edição de medidas destinadas à promoção da saúde da população<sup>6</sup>.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

É possível perceber que as experiências brasileiras de tutela do direito à saúde estão em sintonia com a afirmação desse direito no ordenamento constitucional. É certamente através da judicialização que se concretizam muitas das políticas públicas de promoção à saúde. A construção desses parâmetros, que se realiza nos tribunais, mostra o amadurecimento do tratamento da questão e também reafirma a supremacia do direito à saúde.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito à saúde, diante da COVID-19, tem garantida sua realização a partir da tutela jurisdicional, como no caso em análise, em que o Supremo Tribunal Federal garantiu a competência concorrente dos entes federados, permitindo-lhes a adoção de medidas destinadas à contenção da pandemia, num fenômeno que busca compelir o estado a garantir o comando constitucional que consagra o direito fundamental à saúde.

A função jurisdicional termina por exercer, assim, a função de promotora da saúde, realizando a atividade que caberia à administração pública. Essa atuação representa efetiva partição de funções, dentro do mesmo Estado, a fim de realizar o direito à saúde, sem que isso represente afronta à harmonia dos poderes.

O risco inerente à saúde justifica plenamente a adoção de práticas que tornem concreta a afirmação constitucional. Ao estado cabe o dever de promover a saúde e, portanto, a atuação da atividade jurisdicional, orientada nessa promoção, representa não mais do que o atendimento à previsão constitucional.

---

<sup>6</sup> A decisão está assim ementada: “O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra *b* do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

O papel do judiciário também compreende aquele de interpretar a lei, aplicando o comando abstrato no caso concreto. O relevante papel da ideologia, nesse processo, está justamente na compreensão dada pelo julgador, acerca da realização do direito à saúde. Assim, a atividade do julgador escapa da literalidade do texto legal, aplicando-o ao caso e construindo, assim, a efetividade da previsão constitucional.

A experiência dos tribunais brasileiros está a garantir o cuidado com a saúde, permitindo a realização do comando constitucional. Ainda que não tenha o desejado alcance universal, na medida em que é necessária a propositura da ação judicial, é possível reconhecer que se trata de experiência positiva, capaz de ao menos minorar o sofrimento de muitos brasileiros, que esperam pela efetivação do direito à saúde, nesse crítico momento, em que a pandemia avança a passos largos.

### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- ADEDE Y CASTRO, João Marcos. *Tutela Civil do meio ambiente*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris ED., 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11.ed. Amplamente Reformulada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- AQUILINA, Kevin. IAQUINTA, Pietro (org). *Il Sistema Ambiente, tra Etica, Diritto ed Economia*. Padova: CEDAM. 2013.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. *Processo e Ideologia: o Paradigma Racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARALDI, Cláudio. CORSI, Giancarlo. ESPOSITO, Elena. *Luhmann in Glossário. I concetti fondamentali della teoria dei sistemi sociali*. 2. ed. Milano: Franco Angeli. 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Interesse Público*, Sapucaia do Sul, RS: Notadez, v.3, n. 11, jul. 2001.
- BELLAGAMBA, Gianni. CARITTI, Giuseppe. DEL RE, Andrea. *La tutela de la salute: tratamenti sanitaria e responsabilità*. Milano: Giuffrè. 2004.
- BIN, Roberto. PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*. 9 ed. Torino: G.Giappichelli Editore. 2011.



- BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª. Edição. Curitiba : Juruá, 2000.
- BOGNETTI, Giovanni. *La divisione dei poteri: Saggio di diritto comparato*. Milano: Giuffrè. 1994.
- BRETONE, Mario. *Tecniche e Ideologie dei Giuristi Romani*. 2. ed. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane. 1982.
- BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique. Tome III: Le Statut Du Pouvoir dans L'Etat* . Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1950.
- BUZZANCA, Adriano. *Tutela urgente alla salute e liste di attesa*. Milano: Giuffrè. 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- COCCONI, Monica. *Il diritto alla tutela della salute*. Padova: CEDAM. 1998.
- DE GIORGI, Raffaele. *Democracia, Estado e Direito na Sociedade Contemporânea*. Tradução de Juliana N. Magalhães. In: Cadernos do legislativo, nº4. Belo Horizonte. 1995.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the governmental process*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press. 1965.
- LUHMANN, Niklas. DE GIORGI, Raffaele. *Teoria della società*. Milano: Franco Angeli, 1996.
- NALINI, José Renato. *Juízes doutrinadores: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Campinas: Millenium Editora. 2008
- PROTO PISANI, Andrea. *I Diritti e le Tutele*. Collana: Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane. 2008.
- SIGNORINO, Vincenzo. *Valore giuridico della dottrina della separazione dei poteri*. Palermo: Libreria della R. Casa. 1908.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 28.

TARUFFO, Michele. *Cultura e Processo*. Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile. 2009, 01.  
Milano: Giuffrè. p. 63-79

WARAT, Luis Alberto. O Monastério dos Sábios: o Sentido Comum Teórico dos Juristas. In: *Introdução Geral ao Direito II*. Porto Alegre: Fabris, 1996.

ZANON, Nicolò. "La responsabilità dei giudici". Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale.  
Annuario 2004. Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Padova: CEDAM. 2008.

# ANÁLISE DAS MEDIDAS DO PODER EXECUTIVO SOB O VIÉS JURÍDICO – COVID-19

Ana Paula Furlan Teixeira<sup>1</sup>

Mariana Furlan Teixeira<sup>2</sup>

Orci Paulino Bretanha Teixeira<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O ano de 2020 iniciou com um importante desafio para a humanidade: a luta contra o novo coronavírus. Estamos vivendo uma pandemia, como tal reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, em decorrência do surto de transmissão do vírus Sars-Cov-2, originário da China, causador da doença Covid-19, assim como pela Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da OMS, de 30 de janeiro de 2020.

Pandemia é uma doença contagiosa que, de maneira rápida, atinge simultaneamente um número expressivo de indivíduos. A endemia é uma doença infecciosa, mas que é preponderante em uma determinada região em razão de suas características ambientais. Já a pandemia é quando a epidemia se difunde rapidamente, de forma simultânea, em diversas regiões do planeta, a exemplo gripe espanhola.

Como todo acontecimento inevitável, acarretou diversos questionamentos que assolam o meio jurídico em face do seu ineditismo. Tais motes impulsionam o debate da comunidade jurídica, que necessita encontrar respostas, com embasamentos constitucionais e legais, para a proteção do bem jurídico maior: a vida humana.

Diante desse cenário, diversos campos do conhecimento concentram seus esforços, em especial a Medicina, Ciências e do Direito, para que a rotina mundial possa voltar à sua normalidade.

---

<sup>1</sup> Advogada, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Especialista em Direito Penal e Processual Penal, Acadêmica correspondente da Academia Maceioense de Letras, empossada na cadeira n. 67, Academia da Real Academia de Letras, Comenda IX Prêmio Literário JUCA SANTOS, registrada no Livro de Honras sob o número 00719, ano 2019. Autora do Livro “Estudo das Provas Ilícitas no Processo Penal” e de diversos artigos acadêmicos e capítulos de livros.

<sup>2</sup> Procuradora do Trabalho, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Autora do Livro “Do Meio Ambiente do Trabalho – Estudo sobre seus principais aspectos e instrumentos de proteção”.

<sup>3</sup> Procurador de Justiça aposentado (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul). Sócio efetivo do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Sócio Correspondente da Academia Maceioense de Letras – cadeira 54. Acadêmico Correspondente da Real Academia de Letras, cadeira nº 147. Autor de livros, capítulos de livros e de artigos. Professor Universitário, consultor jurídico, sócio-fundador do escritório Bretanha & Machado Advogados Associados, Mestre em Direito (PUCRS) e Doutor em Filosofia (PUCRS). LIV CEPE – Curso de Estudos de Política e Estratégia realizado pela Associação dos Diplomados as Escola Superior de Guerra. Endereço para acessar este CV: <http://Lattes.cnpq.br/5844661325765084>.

Em relação ao Direito, objeto deste estudo, exsurtem atos do Poder Executivo, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, que buscam solucionar os impasses que assolam a nova realidade brasileira. Os institutos jurídicos, neste ponto, precisam ser revisitados no intuito de pacificar os conflitos que surgirão.

## **1. MEDIDAS ADOTADAS PELO PODER PÚBLICO**

Em razão da gravidade das consequências dessa pandemia, há necessidade de ações estatais, em todos os seus níveis, de forma coordenada e baseada em dados científicos de fontes oficiais. No plano nacional, houve o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem n. 93 de 18 de março de 2020.

Segundo o Decreto n. 7.257, de 04 de agosto de 2010, em seu art. 2º, inc. IV, estado de calamidade pública ocorre toda vez que uma “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”. Decreta-se o estado de calamidade com a finalidade de que os governos passem a ter melhores condições de criar medidas para a tutela da vida e saúde da população, bem como para a manutenção dos serviços públicos essenciais.

Observe-se que o reconhecimento do estado de calamidade pública não pode ser utilizado de forma a possibilitar desvios e abusos na utilização do dinheiro público ou dos poderes estatais. Trata-se, na verdade, de um abrandamento do rigor formal da legislação para permitir que, durante a vigência do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, o interesse maior da população seja mais rapidamente atendido. Essa atenuação no rigor da legislação está calcada, principalmente, no atendimento de valores relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o próprio Estado Democrático de Direito.

Diante da pandemia do novo coronavírus, além do decreto de calamidade pública, houve a edição de diversos atos normativos, tanto na esfera federal, quanto nas estaduais e municipais. Cumpre ressaltar que, em 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde declarou o estado de transmissão comunitária desse vírus, por meio da Portaria n. 454.

A legislação brasileira prevê a denominada “declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – “ESPIN”. A ESPIN foi prevista no Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de

2011, de forma a regulamentar o art. 16, parágrafo único, da Lei n. 8.080/1990, o qual estabelece que: “A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.”

Segundo o Decreto n. 7.616, em seu art. 3º, a ESPIN poderá ser declarada em circunstâncias epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população. De acordo com o §1º deste artigo, situações epidemiológicas, para fins da legislação citada, serão considerados os surtos de epidemias que “I - apresentem risco de disseminação nacional; II - sejam produzidos por agentes infecciosos inesperados; III - representem a reintrodução de doença erradicada; IV - apresentem gravidade elevada; ou V - extrapolem a capacidade de resposta da direção estadual do Sistema Único de Saúde - SUS.”

Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministro da Saúde adotou a providência prevista na neste Decreto ao determinar a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN – em face do crescimento dos casos de infecção pelo novo coronavírus, mediante a edição da Portaria n. 188/2020. Essa normativa possui como *mens legis* “a necessidade de se estabelecer um plano de resposta a esse evento e também para estabelecer a estratégia de acompanhamento aos nacionais e estrangeiros que ingressarem no país e que se enquadrarem nas definições de suspeitos e confirmados para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”, bem como que “a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública”.

Diante do crescimento da pandemia no Brasil, promulgou-se a Lei n. 13.979/2020, a qual sofreu alterações pelas Medidas Provisórias n. 926 e 927/2020. Esta Lei dispôs sobre uma série de medidas de que podem ser implementadas pelo poder público para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Dessa normatização destacam-se alguns pontos de grande relevância para o enfrentamento da questão no país e que serão analisadas neste estudo: a requisição do serviço de pessoas naturais – art. 3º, inc. VII, e restrição excepcional e temporária por rodovias, portos ou aeroportos da entrada e saída do País e da locomoção interestadual e intermunicipal, art. 3º, inc. VI.

Além disso, considerando que, diante do que prevê o texto constitucional (arts. 23, II, 24, XII e 30, VII), há competência concorrente dos entes federativos para a edição de atos que busquem a tutela da saúde da população. Diante de tal panorama, foram promulgados decretos estaduais,

distrital e municipais com o estabelecimento de medidas voltadas ao combate do novo coronavírus, com o intuito de conter a sua proliferação, protegendo a saúde das comunidades. Quanto a tais decretos, alguns tiveram a sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal.

O Ministro Relator Marco Aurélio, na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, em que se postulava a suspensão da eficácia de diversos dispositivos da Medida Provisória n. 926/202, deferiu em parte pedido de liminar formulado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Entendeu o Ministro que as medidas adotadas pelo Governo Federal na referida Medida Provisória para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Destaca-se o seguinte trecho:

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. (STF, ADI n. 6.341, Ministro Relator Marco Aurélio)

Em recente decisão, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, na Suspensão de Segurança n. 5369, rejeitou pedido do Município de Jundiaí – São Paulo, ajuizada contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que suspendeu o Decreto municipal que determinava horário especial de funcionamento dos postos de combustíveis durante a pandemia da Covid-19. Na ocasião, o Ministro Dias Toffoli salientou que:

Conforme tenho destacado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVI-19, entre nós e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder.

É inegável, portanto, que à União cabe concentrar medidas que criem condições estruturais, econômicas e logísticas, por exemplo, como forma de dar suporte aos Estados e municípios para o enfrentamento da crise sanitária atualmente vivida no País. Aos gestores locais, compete o enfrentamento das questões locais, diante das especificidades encontradas nas suas cidades, nos seus Estados. De fato, o legislador constitucional, tendo como norte o Federalismo cooperativo, ao estabelecer a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre proteção e

defesa da saúde (art. 24, XII), bem como a legitimidade dos municípios em legislar sobre questões afetas ao interesse local (art. 30, I), podendo complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II), com base no princípio da predominância do interesse local, objetivou a melhor forma de tutelar interesses locais, a exemplo da saúde da população.

Considerando o intuito deste artigo, serão destacados alguns institutos e algumas normas publicadas durante deste período de disseminação do novo coronavírus no Brasil.

## **2. RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS A DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Algumas das medidas adotadas pelo Poder Público restringiram a locomoção de pessoas e de mercadorias, gerando uma série de discussões jurídicas. Não se trata apenas do isolamento social ou da quarentena. Tais atos administrativos atingiram a normalidade das atividades diárias da população, sejam relacionadas aos aspectos produtivos, sociais e pessoais. Diante dessa intervenção do Poder Público de maneira efusiva nas atividades costumeiras e no planejamento pessoal, insurgiram-se diversos setores da sociedade, questionando tais atos normativos que buscaram regulamentar o presente momento vivido pela sociedade, ante às peculiaridades advindas da pandemia que assola mundialmente os continentes, atentando às particularidades locais.

### **2.1 DIREITO À LOCOMOÇÃO**

Nesse panorama, sobrevém a necessidade de coordenar os interesses dos seguimentos populacionais com a nova realidade em que o bem maior, a vida humana, está fragilizada. Na sociedade atual, pós Segunda Guerra Mundial, que o sociólogo polonês Zygmunt Bauman denomina de modernidade líquida, com as relações sociais mais frágeis, nota-se uma prevalência da lógica capitalista do consumo, o que conduz, conseqüentemente, a danos e mudanças inevitáveis com o cotidiano das relações comerciais e econômicas afetados de maneira sorrateira.

Cumprido esclarecer que, segundo a definição legal, o isolamento social ocorre quando há “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” (art. 2º, inc. I, da Lei n. 13.979/2020). Quarentena se dá nas hipóteses de “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus” (art. 2º, Inc. II, da Lei n. 13.979/2020).

O Ministério da Saúde, ao declarar o estado de transmissão do coronavírus, estabeleceu o isolamento domiciliar das pessoas com sintomas respiratórios e daquelas que residam no mesmo endereço, ainda que assintomáticas, pelo período máximo de quatorze dias, como medida não-farmacológica para a contenção da transmissibilidade da covid-19 – art. 2º, *caput*, da Portaria n. 454, de 20 de março de 2020. Nesta mesma regulamentação conta uma orientação às pessoas com mais de sessenta anos de idade:

Art. 4º As pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade devem observar o distanciamento social, restringindo seus deslocamentos para realização de atividades estritamente necessárias, evitando transporte de utilização coletiva, viagens e eventos esportivos, artísticos, culturais, científicos, comerciais e religiosos e outros com concentração próxima de pessoas.

Em alguns Estados brasileiros, governadores e prefeitos adotaram medidas que restringiram a circulação de pessoas e mercadorias em seus territórios, bem como o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, o que gerou, inclusive, como já salientado, demandas judiciais. Um exemplo dessas ações judiciais é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 675, proposta pela Confederação Nacional do Turismo (CNTUR), em face de sete decretos estaduais e municipais que estabelecem o isolamento social. Neste processo, estão sendo questionadas, dentre outras, as restrições à circulação de serviços de transporte e ao funcionamento de hotéis e estabelecimentos de alimentação.

No tocante à restrição de circulação de pessoas, principalmente pelos meios usuais de transporte coletivo, analisando a validade de um decreto estadual que proibiu o transporte fluvial de passeio como medida de combate à circulação do vírus, em decisão liminar, o Supremo Tribunal Federal, na Reclamação n. 39871, julgada em 06/04/2020, declarou a sua constitucionalidade frente ao que dispõe a Medida Provisória n. 926/2020 – exigência de recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para a restrição de transporte de passageiros. Por sua vez, a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, em decisão mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos da Ação Civil Pública n. 1005228-73.2020.4.01.3200, bem esclarece que:

ficando autorizado aos órgãos públicos de todas as esferas esclarecer à população que não é momento de passeios, festas, piqueniques ou pescarias em barcos recreios, lanchas, voadeiras, iates, ou quaisquer embarcações - situação essa de aglomeração que pode gerar extermínio de toda a população, podendo ser também caracterizado o genocídio de povos indígenas por contaminação de COVID19.

Já no que diz respeito à restrição de atividade empresarial, julgando um processo em que se



discutia a possibilidade de abertura de uma fábrica no município de Teresina, Piauí, o Presidente do Supremo Tribunal Federal Ministro Dias Toffoli, na Suspensão de Segurança (SS) 5362, entendeu que no enfrentamento da pandemia todos os esforços dos órgãos públicos devem se dar de forma coordenada e capitaneados pelo Ministério da Saúde. Considerou o referido Ministro que há possibilidade que a tomada de decisões de forma isolada gere desorganização administrativa.

O Município de Porto Alegre/RS editou o Decreto n. 20.529, de 25 de março de 2020, com validade até 15 de abril do mesmo ano, no qual, expressamente, “interditou” os parques e praças à circulação de pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos, sob pena de multa e sem prejuízo de outras sanções administrativas, cíveis e penais. Novamente, a justificativa utilizada foi o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Tal proibição e penalidades foram reeditadas no Decreto n. 20.534, de 31 de março de 2020 – arts. 44 e 45.

Nesse ponto, importante ressaltar que o inc. X do art. 5º da Constituição Federal estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.” Contudo, a doutrina mais abalizada propugna que, como os demais direitos fundamentais, o direito à liberdade de locomoção não se reveste de caráter absoluto, podendo, conseqüentemente, sofrer limitações. Nesse sentido, Sarlet:

Um conjunto de restrições decorre da necessidade de salvaguardar outros direitos fundamentais ou mesmo bens jurídico-constitucionais, como é o caso do direito de propriedade, visto que a liberdade de locomoção não abrange o direito de livre ingresso na propriedade particular, notadamente se tratando da residência de alguém, situação que chega a configurar ilícito penal, mas também existem restrições fundadas e justificadas na necessidade de salvaguardar a saúde, a segurança e a ordem públicas, impondo-se ressalva de que, em qualquer caso, a legitimidade constitucional de tais restrições está condicionada à satisfação das exigências da proporcionalidade e/ou razoabilidade, já pelo fato de que, a teor do art. 5º, LIV, da CF, ninguém será privado de sua liberdade sem o devido processo legal. Tal entendimento corresponde, em linhas gerais, à orientação adotada pelo STF, que, ao mesmo tempo em que reconhece a liberdade de locomoção não é absoluta, tem sido muito exigente no que diz com o controle da legitimidade constitucional das restrições, inclusive quanto à possibilidade de restrição da liberdade nas hipóteses previstas em lei, com destaque para os casos de prisão”. (MARINONI et al., 2012, p. 476).

No plano internacional, cabe, neste momento, analisar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969, a qual entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978. O Brasil, por sua vez, a ratificou apenas no ano de 1992, a promulgando pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Como bem refere Mazzuoli, Direitos Humanos são:

direitos protegidos pela ordem internacional (especialmente por meio de tratados multilaterais, globais ou regionais) contra as violações e arbitrariedades que um Estado possa cometer às pessoas sujeitas à sua jurisdição. São direitos que estabelecem um nível protetivo (standard) mínimo que todos os Estados devem respeitar, sob pena de responsabilidade internacional. Assim sendo, garantem às pessoas sujeitas à jurisdição do Estado meio de vindicação de seus direitos, para além do plano interno, nas instâncias internacionais de proteção (v.g., em nosso entorno geográfico, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que poderá submeter a questão à Corte Interamericana de Direitos Humanos). (MAZZUOLI, 2014, p. 22).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, dentre outros Direitos Humanos, estabelece o direito à propriedade privada e o direito de circulação e de residência, respectivamente nos seus arts. 21 e 22. Pela redação do dispositivo convencional, verifica-se que a legislação pode subordinar o seu uso e gozo ao interesse social. Prestigia-se, aqui, o princípio da função social da propriedade. Por outro lado, a privação de seus bens é condicionada ao pagamento de indenização justa, acrescido de motivo de utilidade pública ou de interesse social.

No tocante à liberdade de circulação e de residência, a Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe, no seu art. 22, que toda a pessoa que se “ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir conformidade com as disposições legais”. No mesmo normativo, há uma limitação a tais direitos, a qual destaca-se a sua possibilidade de restrição quando a medida for indispensável para proteger a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. Pela importância do referido artigo, colaciona-se a sua redação:

[...] ARTIGO 22 Direito de Circulação e de Residência

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir conformidade com as disposições legais.

[...]

3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivos de interesse público.

[...]

Como é consabido, os Direitos Humanos, aqui incluído o direito à liberdade pessoal, são relativos. De tal forma, é possível a limitação de alguns direitos, tanto pelo caso concreto quanto pela própria norma. Frise-se, como exceção, a existência de direitos humanos absolutos, tal como a proibição da tortura.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 27, permite a suspensão de algumas garantias da pessoa, em caso de guerra, de perigo público ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-Parte. Assim, não acarretando nenhuma discriminação relacionada a motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social, é possível, de forma limitada ao tempo necessário, a suspensão de alguns direitos relacionados na Convenção Americana de Direitos Humanos. *In verbis*:

Suspensão de Garantias, Interpretação e Aplicação

ARTIGO 27

Suspensão de Garantias

1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3 (Direito ao Reconhecimento da Personalidade Jurídica), 4 (Direito à vida), 5 (Direito à Integridade Pessoal), 6 (Proibição da Escravidão e Servidão), 9 (Princípio da Legalidade e da Retroatividade), 12 (Liberdade de Consciência e de Religião), 17 (Proteção da Família), 18 (Direito ao Nome), 18 (Direitos da Criança), 20 (Direito à Nacionalidade) e 23 (Direitos Políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

3. Todo Estado-Parte que fizer uso do direito de suspensão deverá informar imediatamente os outros Estados-Partes na presente Convenção, por intermédio do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, das disposições cuja aplicação haja suspenso, dos motivos determinantes da suspensão e da data em que haja dado por terminado tal suspensão.

### 2.1.1 DIREITO DE LOCOMOÇÃO E DIREITO PENAL

Interessante questionamento que exsurge é sobre a possibilidade de, em razão de Decretos Estaduais ou Municipais, uma pessoa imputável vir a ser apenada por ter infringido a ordem estatal de não circulação nas ruas de uma determinada localidade, devendo-se manter em sua residência, salvo justa causa comprovada. No ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal estabelece limitações ao poder punitivo estatal, com a atribuição de garantias aos cidadãos. Um dos princípios basilares da dogmática penal é o princípio da reserva legal ou da estrita legalidade, previsto tanto na Constituição Federal<sup>4</sup> quanto no Código Penal<sup>5</sup>. Nesse viés, portanto, somente a lei poderá estabelecer delitos (aqui entendidos como crimes e contravenções penais), sendo que a competência

<sup>4</sup> Art. 5º, XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

<sup>5</sup> Art. 1º. Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.

legislativa se dá apenas no âmbito federal<sup>6</sup>. Não existem leis estaduais ou municipais prevendo delitos.

Na esteira do entendimento de Masson:

Preceitua, basicamente, a **exclusividade da lei** para a criação de delitos (e contravenções penais) e cominação de penas, possuindo indiscutível **dimensão democrática**, pois revela a aceitação pelo povo, representado pelo Congresso Nacional, da opção legislativa no âmbito criminal. De fato, não há crime sem lei que o defina, nem pena sem cominação legal (*nullum crimen nulla poena sine lege*). (grifo no original) (MASSON, 2018a, p. 26).

O Código Penal, no Capítulo III que trata dos Crimes contra a Saúde Pública, tipifica, como infração de medida sanitária preventiva, a conduta de infringir a determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Infração de medida sanitária preventiva

Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro.

O comentado tipo penal contempla os crimes de dano ou de perigo de dano a um número indeterminado de indivíduos. Fazendo referência a essa espécie de crime, Masson explica que:

(...) A nota marcante dessas infrações penais é o dano ou perigo de dano à saúde de um número indeterminado de pessoas. Não há ataque à integridade corporal de uma única pessoa; o bem jurídico penalmente tutelado é a saúde pública, compreendida como a preservação das condições saudáveis de subsistência e desenvolvimento da coletividade com um todo. (MASSON, 2018b, p.331).

Assim, pode-se concluir que na expressão “determinação do poder público” estão incluídos os decretos do poder executivo que limitam a circulação de pessoas. Na lição do referido doutrinador:

A expressão “determinação do poder público” nada mais é do que a ordem emanada das autoridades responsáveis pela realização das finalidades do Estado (exemplos: leis, decretos, portarias, resoluções etc.), voltada a preservar a saúde pública. Esta ordem, evidentemente, deve ser de **cunho imperativo ou obrigatório**, excluindo-se meros conselhos ou advertências.

O “poder público” que baixa a determinação pode ser qualquer autoridade (federal, estadual, distrital ou municipal) competente para o ato, a qual deve constar do rol de suas atribuições legais.”

---

<sup>6</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Cuida-se, portanto, de **lei penal em branco**, pois o preceito primário da lei penal depende de complementação, a qual pode ser veiculada por outra lei (lei penal em branco homogênea ou *lato sensu*) ou por algum ato administrativo (lei penal em branco heterogênea ou *stricto sensu*). [...] (MASSON, 2018b, p. 337).

Por fim, cabe consignar que, em razão do art. 285 do Código Penal, há a previsão para o delito em comento das formas qualificadas de crime comum:

Art. 258 - Se do crime doloso de perigo comum resulta lesão corporal de natureza grave, a pena privativa de liberdade é aumentada de metade; se resulta morte, é aplicada em dobro. No caso de culpa, se do fato resulta lesão corporal, a pena aumenta-se de metade; se resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio culposo, aumentada de um terço.

Nessa toada, portanto, aduz-se que o sistema penal brasileiro prevê a tipificação de infringência de regras destinadas a impedir a introdução ou propagação de doença contagiosa, como a restrição de circulação, não se podendo falar em ausência de legalidade ou afronta a normas constitucionais. Portanto, eventual normativa legal que estabeleça impedimentos à livre locomoção pode acarretar sanção criminal em face do seu descumprimento, tendo respaldo na ordem Constitucional vigente.

## **2.2 DIREITO À LIBERDADE DE PROFISSÃO - REQUISIÇÃO**

Previendo o crescimento da contaminação nas mais diversas cidades brasileiras, em especial nas grandes capitais, o que gera, inclusive a contaminação dos profissionais de saúde – situação agravada diante da notória falta de equipamentos de proteção individual, o governo passou a adotar uma série de medidas para minimizar a possível carência de profissionais para atuarem no combate à epidemia. Além disso, profissionais de saúde que integram os grupos de risco ao coronavírus, em sua maioria, estão sendo afastados da chamada “linha de frente” de atuação com pacientes com a Covid-19, gerando um *déficit* no atendimento à população.

Como anteriormente referido, nos termos do Decreto n. 7616/2011, em seu art. 10, §1º, inc. IV, alínea “d”, há a possibilidade de, no ato de declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, conter a previsão de requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do *caput* do art. 15 da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, quando declarada a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Desse modo, declarada a ESPIN, o Ministério da Saúde poderá, conforme o art. 11:

[...]

II - requisitar, em seu âmbito administrativo, bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização, nos termos do disposto no inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 1990; e

III - contratar, em conjunto com o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, profissionais de saúde, por tempo determinado e em razão de excepcional interesse público, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993.

Parágrafo único. No caso do inciso III do caput, ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Saúde estabelecerá diretrizes para remuneração de pessoal contratado temporariamente nos termos deste Decreto.

No contexto da epidemia pelo novo coronavírus, a Lei n. 13.979/2020, em seu art. 3º estabeleceu expressamente que:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

[...]

VII - requisição de bens e **serviços de pessoas naturais e jurídicas**, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

[...]

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

**§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.**

[...]

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I - pelo Ministério da Saúde;

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o §8º.

[...] (sem grifos no original)

No mesmo sentido, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n. 188/2020, já citada anteriormente, prevendo a possibilidade da requisição de pessoas para atuarem no combate à epidemia do novo coronavírus. A Portaria n. 188 estabelece que ao Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) – mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional – o qual está sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), compete propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas (art. 3º, inc. V, alínea c).

Em 31 de março de 2020, o Ministério da Saúde editou a Portaria n. 639, a qual possui como objetivo principal a capacitação e o cadastramento de profissionais da área de saúde para o enfrentamento à pandemia do coronavírus. Tal Portaria criou a denominada “Ação Estratégica O Brasil Conta Comigo – Profissionais de Saúde”. Segundo essa normativa, as seguintes categorias profissionais são consideradas da área de saúde: serviço social, biologia, biomedicina, educação física, enfermagem, farmácia, fisioterapia e terapia ocupacional, fonoaudiologia, medicina, medicina veterinária, nutrição, odontologia, psicologia e técnicos em radiologia (artigo 1º, §1º).

Fundamenta o governo brasileiro a edição de tal norma a capacitação aos profissionais da área de saúde nos protocolos clínicos do Ministério da Saúde para o enfrentamento da Covid-19 (art.1º). Assevera o Ministério da Saúde a necessidade de “mobilização da força de trabalho em saúde para a atuação serviços ambulatoriais e hospitalares do SUS para responder à situação emergencial”.

Os artigos 4º e 5º da Portaria n. 639/2020 do Ministério da Saúde estabelecem que:

Art. 4º Os conselhos profissionais nas áreas da saúde deverão:

I - enviar ao Ministério da Saúde os dados dos profissionais das áreas de saúde; e

II - comunicar aos seus profissionais registrados que realizem o preenchimento dos formulários eletrônicos de cadastramento disponibilizados pelo Ministério da Saúde, por meio do endereço eletrônico: <https://registrarh-saude.dataprev.gov.br>.

Parágrafo único. O Ministério da Saúde deverá identificar e informar aos conselhos profissionais os respectivos profissionais que não atenderam à comunicação de que trata o inciso II do caput.

Art. 5º O profissional da área de saúde deverá realizar o preenchimento dos formulários eletrônicos de cadastramento e manter as informações atualizadas.

Além disso, o parágrafo único do artigo 8º refere que o Ministério da Saúde – responsável pelo cadastro geral de tais profissionais – identificará e informará aos conselhos profissionais aqueles

trabalhadores que não concluírem os cursos.

Do ponto de vista jurídico, cumpre tecer alguns apontamentos sobre a requisição do serviço de profissionais da saúde, conforme disposto nos normativos anteriormente citados. Frise-se que o escopo do presente trabalho é possibilitar um debate objetivo e pautado no sistema jurídico pátrio vigente e não estabelecer conclusões definitivas sobre tão relevante contexto.

Observe-se que, nas Portarias e legislação citadas anteriormente, com exceção da Portaria n. 639/2020, há previsão de remuneração dos trabalhadores que prestarem serviços sob o instituto da requisição. Não poderia ser diferente. Entre os fundamentos da República, a Constituição fez consignar os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV). O texto demonstra a preocupação do constituinte em conciliar os fatores do capital e do trabalho de forma a atender aos preceitos da justiça social. Além disso, de acordo com a Convenção sobre o Trabalho Forçado n. 29 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil e promulgada no Decreto n. 41.721, de 25.6.57, o trabalho de pessoas em razão de epidemias não configura trabalho forçado. *In verbis*:

Convenção sobre o Trabalho Forçado, n. 29,

Art. 2 — 1. Para os fins da presente convenção, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.

2. Entretanto, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ não compreenderá, para os fins da presente convenção:

d) qualquer trabalho ou serviço exigido nos casos de força maior, isto é, em caso de guerra, de sinistro ou ameaças de sinistro, tais como incêndios, inundações, fome, tremores de terra, epidemias, e epizootias, invasões de animais, de insetos ou de parasitas vegetais daninhos e em geral todas as circunstâncias que ponham em perigo a vida ou as condições normais de existência de toda ou de parte da população;

O inc. XIII do art. 5º da Constituição Federal estabelece: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Sarlet pondera o sentido de liberdade negativa da liberdade de profissão:

(...) Embora se possa partir da premissa de que a liberdade de profissão é também uma liberdade negativa, que tem por objeto a prerrogativa de optar por não exercer uma profissão e de prover sua existência por outros meios lícitos, por exemplo, a manutenção por terceiros ou viver de rendimentos do patrimônio, o reconhecimento de um direito à preguiça é no mínimo controverso, especialmente em ordens jurídicas onde a profissão implicam também um direito humano e fundamental, no sentido de um direito de todos e de qualquer um, a não ser forçado ao trabalho, visto que proibida qualquer hipótese de trabalho forçado ou escravo, inclusive como penalidade imposta por força de condenação criminal, de acordo, no caso brasileiro, com o disposto no art. 5, XLVII, c, da CF, proibição que já poderia ser deduzida da própria dignidade da pessoa humana. (MARINONI, 2012, p. 491).



Cumprido esclarecer que requisição é uma forma interventiva do poder público em que a Administração Pública se utiliza de bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente. Carvalho Filho (2014, p. 804) conceitua perigo público iminente “aquele perigo que não somente coloque em risco a coletividade, como também esteja prestes a consumir ou expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada.” A epidemia e a pandemia, portanto, podem ser considerados como fatos da natureza aptos a gerar perigo público iminente.

O instituto da requisição fundamenta-se no art. 5º, XXXIII<sup>7</sup> e no art. 170, inc. III<sup>8</sup>, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 5º, inc. XXV, também da Constituição Federal, que dispõe que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. No plano infraconstitucional, há a regulação da requisição pelo Decreto-Lei n. 4.812, de 8 de outubro de 1942, que dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis necessários às forças armadas e à defesa passiva da população.

O Código Civil, em seu §3º do art. 1228, também contempla o instituto da requisição, em face do caráter não absoluto da propriedade, dispondo que “O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente”. Do mesmo modo, a Lei n. 8.080/1990, que disciplina as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, dentre outras providências, no art. 15, XIII, estabelece:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

Diante dessa normatização, pode-se concluir que particulares atuam em colaboração com a Administração Pública. Esta categoria de agentes públicos é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal, exercem uma função pública, ainda que apenas de forma temporária, tal como os jurados e membros de mesa receptora de votos quando das eleições.

---

<sup>7</sup> Art. 5º, inc. XXXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>8</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade;

A Constituição Federal, art. 22, III, atribui à União a competência privativa para legislar sobre requisições civis e militares, em caso de perigo iminente e em tempo de guerra. O legislador constitucional, no art. 5º, XXV, permite que, em caso de iminente perigo público, a autoridade competente use de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. O art. 1.228, §3º, parte final, do Código Civil também prevê a requisição.

Característica nuclear da requisição encontra-se no iminente perigo público que a justifica, ou seja, uma situação de risco imediato à integridade e segurança de pessoas e de bens, portanto, uma emergência. Pode-se citar como exemplos casos de incêndio, inundação, epidemia, sonegação de gêneros de primeira necessidade. Quanto à requisição militar, esta visa à preservação da segurança interna da população e da soberania.

A requisição civil e a requisição militar podem recair sobre bens móveis, imóveis ou serviços. Conforme o tipo de bem requisitado, a requisição poderá implicar perda irrecuperável (por exemplo: gêneros alimentícios, materiais de primeiros socorros). Havendo dano ao proprietário, este receberá ressarcimento posterior. Inexistindo dano comprovado, descabe indenização.

Sinala-se que, como ato discricionário, não pode ser examinado pelo Poder Judiciário quanto ao momento de sua edição ou quanto à declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Poderá ser examinado quanto aos aspectos de legalidade, a exemplo do desvio de poder.

Em relação aos atos editados para a requisição de pessoas para o combate à epidemia do coronavírus, cumpre analisar a questão jurídica ora posta. Deve-se ter em consideração sempre que o interesse público, em situações como a que atualmente vivemos, tende a prevalecer sobre os interesses de particulares:

[...]o interesse público primário (bem geral) pode ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade, e mesmo com os mais autênticos interesses difusos (o exemplo, por excelência, do meio ambiente). [...] Num sentido lato, até o interesse individual, se indisponível, é interesse público cujo zelo é cometido ao Ministério Público (CF, artigo 127); a defesa do próprio interesse coletivo também pode coincidir com o zelo do interesse público empreendido pela instituição (CF, artigo 129, III). (MAZZILLI, 1989, p. 48).

Diante de todo o exposto, percebe-se que toda e qualquer medida restritiva deve ser cotejada com os valores que estão sendo sopesados. A princípio, é possível que uma norma advinda do poder legislativo restrinja direitos fundamentais. Entretanto, estas necessitam ater-se ao imprescindível para a tutela de outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos. Em circunstâncias que

envolvam limitações a direitos fundamentais, o legislador há de ponderar as desvantagens com as vantagens a serem alcançadas pelo fim almejado, observadas a adequação, a qual há de ser aplicada em extensão e alcance estritamente necessários.

### **2.3 DIREITO À SAÚDE**

A Constituição Federal, incorporando direitos de 1º e 2º gerações, traz um amplo rol de direitos individuais e sociais aos brasileiros e estrangeiros que, no território brasileiro, se encontrem. Da mesma forma, ao estabelecer que os direitos e as garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, Constituição Federal), não distinguiu os direitos sociais dos individuais, estando todos previstos no Título II que trata dos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, o art. 196 da Constituição Federal, por consubstanciar um direito social, não tem conteúdo meramente programático, dependente da atuação do Poder Público. Caso assim o fosse, haveria a negação da força normativa da Constituição Federal. O Ministro Celso de Mello, no Recurso Especial n. 393175, julgado em 12/12/2006, aduzindo a relação jurídica obrigacional do Estado frente ao indivíduos com a possibilidade de atuação do Poder Judiciário face ao seu descumprimento, assim assevera: “a essencialidade do direito à saúde fez com que o legislador constituinte qualificasse como prestações de relevância pública as ações e serviços de saúde (CF, art. 197)”.

Uma das características tradicionais dos direitos sociais é a sua atribuição por lei, sendo essa a sua dimensão objetiva que impõe ao poder público o dever de sua efetivação. Paralelamente, há a dimensão subjetiva dos direitos sociais, ou seja, a possibilidade de o indivíduo exigir da Administração Pública a implementação dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Como disserta Sarlet:

[...] No que diz com a primeira, ou seja, quando os direitos sociais se operam como direitos subjetivos, está em causa a possibilidade de serem exigidos (em favor de seus respectivos titulares) em face de seus destinatários. A despeito das dificuldades e objeções que se registram nessa esfera (v.g., menor densidade das normas definidoras de direitos sociais, limites ao controle judicial das políticas públicas, dependência da disponibilidade de recursos, em outras palavras, do impacto da assim chamada reserva do possível), constata-se, no caso brasileiro, uma forte tendência doutrinária e jurisprudencial (com destaque aqui para a jurisprudência do STF) no sentido de reconhecimento de um direito subjetivo definitivo (portanto, gerador de uma obrigação de prestação por parte do destinatário) pelo menos no plano do mínimo existencial, concebido como garantia (fundamental) das condições materiais mínimas para uma vida com dignidade, o que, em termo de maior incidência, se verifica especialmente nos casos do direito à saúde e à educação. (MARINONI, 2012. p. 551).

Sarlet ainda esclarece que:

Cumpra anotar, neste contexto, que embora não se trate propriamente de um critério interno, a aferição da proporcionalidade de uma medida restritiva há de partir do pressuposto de que a compreensão de um direito encontra sua razão de ser na tutela de outro bem jurídico constitucionalmente relevante (não necessariamente outro direito fundamental), ou seja, a restrição deve ter uma finalidade constitucionalmente legítima. [...] (MARINONI, 2012. p. 340).

De tal forma, em eventual análise de casos concretos, o aplicador do Direito deve, sobretudo, pautar-se no princípio da proporcionalidade, sob os vieses da proibição de excesso e de proteção insuficiente. O atual estágio da humanidade está necessitando de providências conjuntas e de apoio mútuo de diferentes setores da sociedade para conter a disseminação do vírus. Há, portanto, um fato natural, a pandemia, que modificou as estruturas organizacionais atuais, sem, contudo, aniquilar a forma como os Poderes da República foram estruturados. Como verificado ao longo do presente texto, não se trata de uma releitura dos tradicionais institutos jurídicos ou das normas vigentes. Deve-se sempre sopesar os valores constitucionais, sempre tendo como norte a dignidade da pessoa humana e a proteção da vida – que passa necessariamente pelo direito à saúde de todos os indivíduos residentes ou não em território brasileiro.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A população mundial enfrenta uma situação de crise sanitária que tem exigido a tomada de decisões, por vezes, até extremas e inéditas dos governos dos mais diversos países. Entretanto, no caso brasileiro, uma situação de crise não pode ser motivo para que princípios e regras constitucionais basilares sejam afastados ou relativizados a ponto de justificarem o seu total esquecimento.

Como referido ao longo deste artigo, a própria legislação brasileira anterior ao surgimento da Covid-19 já possibilitava que medidas excepcionais pudessem ser adotadas em situações de calamidade pública e de declaração de emergência em saúde pública de importância nacional. Com a conjugação de esforços e colaboração mútua, sem se descuidar das regras vigentes, sobretudo as constitucionais, o interesse público primário deverá prevalecer e o enfrentamento dessa doença e de seus conseqüências será implementado.

### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MASSON, Cleber. **Direito Penal. Parte Geral**. Vol. 1. 12.ed. São Paulo: Método, 2018a.

MASSON, Cleber. **Direito Penal. Parte Especial.** Vol. 3. 8.ed. São Paulo: Método, 2018b.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1989.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos.** São Paulo: Método, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

# **E NÃO É QUE NOSSO TRUNCADO REGIME DE COMPETÊNCIAS - AO MENOS, POR ENQUANTO - NOS LIVROU DO PIOR? APONTAMENTOS SOBRE A AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO FEDERAL E OS REFLEXOS NAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM TEMPOS DE SARS-COV-2 E COVID-19**

**Andressa Zanco<sup>1</sup>**

**Nilvânia Aparecida de Mello<sup>2</sup>**

**Reginaldo Pereira<sup>3</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Se, durante as férias de janeiro deste ano, naquelas reflexões despreziosas, acompanhadas de uma cervejinha na praia e de um leve exercício de “futurologia”, um amigo advogado, juiz, professor, promotor, ou qualquer outra pessoa que exerça ou conheça as atividades jurídicas, lhe dissesse que o mercado do direito iria aquecer, pois acompanharia o aquecimento da economia que já se fazia sentir ou que 2020 seria um péssimo ano por uma série de questões de cunho estrutural, o leitor ou a leitora ponderaria, concordaria ou discordaria, no máximo. Afinal, convergir para e divergir de é normal.

Agora, se o interlocutor afirmasse que, como nunca “na história do Brasil”, o sistema de competências constitucionais seria tão estratégico para que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem implementar medidas de caráter sanitário, muitas das quais, tomadas sem o devido embasamento científico, mas com o nobre intuito de garantir a saúde da população, ante à inércia - no campo da governança ou gestão da atual pandemia - e uma série de desatinos do Governo Central e que, dessa forma, seríamos salvos pelo regime adotado naqueles dez artigos da Constituição de 1988 - artigo 21 à 30 -, um tanto quanto truncados, de difícil compreensão, pouco estudados nos bancos das nossas faculdades, por isso mesmo, conhecidos por pequena parte dos profissionais, a querida leitora ou o dileto leitor certamente duvidaria.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UTFPR). Mestre em Direito (Unochapecó). Bolsista Prosuc/Capes. Membro dos Grupos de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (Unochapecó) e do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania (Unochapecó).

<sup>2</sup> Pós - Doutora em Filosofia da Ciência (Joseph Fourier, França). Doutora em Ciência do Solo (UFRGS). Mestre em Agronomia (UFPR). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (UTFPR).

<sup>3</sup> Doutor em Direito (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Unochapecó) e do Curso de Graduação em Direito (Unochapecó). Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (Unochapecó). Membro da Rede de Pesquisa Nanotecnologia, Ambiente e Sociedade (RENANOSOMA).

A reação não poderia ser tomada por anormal. Afinal, atendo-se às competências concorrentes - delimitação da pesquisa que originou o presente texto -, a falta de clareza quanto aos alcances do princípio da predominância de interesses, principalmente ao sentido de “interesse”, faz com que Estados e Municípios, no mais das vezes, metam os pés pelas mãos e promovam alterações, no mínimo equivocadas, flexibilizando, na maioria dos casos, a legislação federal e promovendo uma série de aberrações jurídicas na área do direito ambiental tendentes a possibilitar, a título de exemplo, a prática da farra do boi e da briga de galo, no Estado de Santa Catarina, a vaquejada, no Estado do Ceará, a possibilidade do pequeno agricultor cultivar há uma distância de cinco metros dos cursos d’água, também em Santa Catarina, tudo ao arbítrio dos comandos constitucionais aplicáveis, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades que teve de se manifestar no bojo de ações diretas de inconstitucionalidades propostas com o intuito de alijar e tornar sem efeito os dispositivos legais mencionados e tantas outras “tentativas” que persistem em negar o óbvio, muito bem sintetizado por Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2019): no âmbito da competência concorrente, a União fixa o “piso” e os demais entes, os “tetos”.

Caso a hipotética pessoa com quem se conversava tivesse um pouco de conhecimento acerca dos divergentes entendimentos dos tribunais brasileiros sobre a possibilidade de Municípios restringirem a realização de atividades permitidas pela legislação federal ou estadual, mais elementos teria para duvidar do “milagre” operado pelo nosso regime de repartição espacial do poder estatal.

As infundáveis idas e vindas e a multiplicidade de posicionamentos divergentes acerca da competência dos municípios proibirem, por exemplo, a queima da cana-de-açúcar, vedarem totalmente ou estabelecerem épocas ou zonas de defeso para a aplicação de agrotóxicos, parecem indicar que o conceito, a definição e os limites do “interesse local”, na seara ambiental, estão longe de ser sedimentados.

Ao julgar o Recurso Extraordinário 586.224/SP, interposto pelo Estado de São Paulo e pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo - SIFAESP contra a Câmara Municipal e o Município de Paulínia, julgado no ano de 2015. Os recorrentes pretendiam - e conseguiram - obter a reforma da decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a declaração da inconstitucionalidade da Lei do Município de Paulínia 1952/1995, que havia proibido a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas, considerado o leading case sobre a competência legislativa dos Municípios, o Supremo Tribunal Federal delimitou os contornos da designação “interesse local” constante no inciso I, do artigo 30 da Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988.

Segundo o Supremo: “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”. Citando Hely Lopes Meireles, o Tribunal pontua que o interesse local é caracterizado pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União, pois não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Conceituar interesse local, de acordo com o Ministro Luiz Fux, relator do Acórdão, é tarefa simples. Todavia, a definição do termo somente será obtida mediante análise de cada caso concreto.

O parâmetro para a identificação do interesse local, conforme o voto do Ministro Luis Roberto Barroso, há que ser aferido caso a caso, em um exercício de deslocamento da definição da competência em abstrato para o plano mais concreto: o âmbito de interesse.

Em 2016, ao julgar a constitucionalidade de uma lei do Município catarinense de Palmitos que proibia a comercialização e aplicação do herbicida 2,4 D em seu território, o Supremo Tribunal Federal - Recurso Extraordinário 930407/2016 - condicionou a constitucionalidade da lei municipal à devida demonstração da peculiaridade local ensejadora da proibição, especialmente quando as legislações federal e estadual autorizarem a circulação do herbicida.

O mesmo caso havia sido julgado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Arguição de Inconstitucionalidade em Reexame Necessário em Mandado de Segurança 2004.018087-0/0001.00) que não encontrou eiva de inconstitucionalidade em atividade legiferante de município que – em estrita atenção aos interesses ambientais predominantemente locais – procede à regulação, nos seus limites territoriais, do uso do herbicida hormonal do grupo dos fenoxiacéticos (2.4-D), valendo-se, para tanto de sua competência suplementar constitucional outorgada pelo art. 30, incisos I e II, da CF/88.

Trocando em miúdos, os interesses ambientais predominantemente locais, facilmente percebidos na decisão do Tribunal de Justiça do Estado no qual se encontra o Município de Palmitos e que, por isso, detém melhores condições de “definir”, nos termos postos pelo Ministro Fux, seu interesse local ou de “delimitar” o âmbito do interesse do Município, por estar “mais próximo” dele, desapareceu na decisão do Supremo, que não conseguiu identificar as peculiaridades locais que ensejaram a proibição. Não basta, nos termos da decisão do STF, à mulher de César ser honesta, tem



de parecer honesta. Não é suficiente ao legislador expressar em lei - ato intrinsecamente abstrato - a vontade do povo, faz-se necessário indicar os motivos ensejadores da sua substancialização, certamente presentes nos anais de seu projeto!!!

Eis que, em 23 de janeiro de 2020, o primeiro caso da doença confirmado no Brasil é notificado pelo Ministério da Saúde, apesar de divulgação deste dado ter sido feita somente em 02 de abril de 2020. Em 30 de janeiro, a Organização Mundial de Saúde anuncia que a saúde pública global vivia uma situação de emergência. Em 11 de março, a OMS declara a pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2).

A partir da semana seguinte, Governadores e Prefeitos passaram a adotar medidas com o intuito de restringir a circulação de pessoas e promover o isolamento horizontal. Paralelamente, o Governo Central, apesar do esforço do Ministério da Saúde, parece ignorar - sob a ótica da governança da saúde - a pandemia e preconiza a adoção de medidas menos restritivas preocupadas em garantir a saúde econômica do País.

Até que, em 20 de março de 2020, o Presidente da República baixou a Medida Provisória 926/2020, alterando a Lei Federal nº 13.979/2020 e introduzindo uma série de dispositivos que procuravam concentrar nas mãos da União o poder de decidir sobre medidas de isolamento e combate à pandemia. Três dias após, o Partido Democrático Trabalhista ingressa com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com o intuito de ver declarada a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei, via controle judicial concentrado.

A partir deste contexto que culminou no julgamento da ADI 6341, o texto se propõe, por um lado, a analisar a importância da adoção de um sistema de repartição de competências para o enfrentamento da crise sanitária que acomete o Brasil e problematizar sobre as discrepâncias das decisões que enfrentam o tema, com a esperança de que, pelo menos a nível jurisprudencial, a atual e delicada situação venha a gerar vetores e critérios de decisão uniformes que transmitam certeza, tão escassa nestes dias.

A pesquisa que o originou é analítica, segue o método dedutivo e adota como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica, o estudo de caso e a análise de jurisprudência.

## **1. O REGIME DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: COMPLICADO E (IM)PERFEITINHO**

A compreensão do regime de competências adotado na Constituição Federal de 1988, passa,

antes de tudo, pelo entendimento de suas funções estruturais, organizacionais e jurídicas.

A forma de organização espacial do poder adotada pela Constituição e o pacto federativo dependem da repartição de competências para funcionarem adequadamente.

Ao contrário da experiência norte americana, no Brasil o poder emanou historicamente do centro para partes. Não foram os Estados autônomos que abdicaram de suas soberanias em favor de sua União, foi a União que delegou poderes e atribuições aos Estados Federados, o que impõe a adoção de mecanismos que diminuam o grau de centrifugacidade presente na construção do Estado Brasileiro, possibilitem a harmonia entre os entes que compõem a Federação e diminuam os poderes dos entes, homogeneizando-os.

Assim, além de organizar o funcionamento do Estado (função organizadora) e limitar o poder estatal em relação aos indivíduos (função jurídica), a repartição de competência procura equalizar os poderes entre os entes (função estrutural), truncando o sistema adotado, posto que a diminuição da centralidade histórica encontra resistências de ordem política, organizacional, jurídica, cultural, entre outras. Já, o adjetivo complicado - utilizado para caracterizar o sistema de competência no título do item - decorre da autonomia que a Constituição de 1988 conferiu aos Municípios.

Tais fatores delimitam o princípio geral que regula a repartição de competências entre os entes que integram o Estado ao da predominância do interesse, fazendo com que as matérias de interesse nacional sejam de competência da União; as matérias de interesse regional, dos Estados e as matérias de interesse local, dos Municípios.

A partir deste princípio, as competências são geralmente classificadas de acordo com a natureza que possuem ou conforme as atribuições que conferem a cada ente da federação (classificação que leva em consideração o caráter de extensão). Quanto à natureza, as competências podem ser executivas, administrativas e legislativas.

Segundo Minato (2008), as competências executivas determinam as diretrizes, estratégias ou políticas de exercer o poder relacionado ao meio ambiente. Já as administrativas, incidem sobre os aspectos de implementação e fiscalização das medidas protetivas e preventivas ao meio ambiente e as competências legislativas cuidam das possibilidades de cada ente para legislar sobre questões respeitantes ao meio ambiente.

Quanto à extensão, as competências são classificadas em: i) exclusivas: atribuídas a uma única entidade da federação, sem possibilidade de delegação e de suplementação (artigos 21 e 30, ambos da CF/88); ii) privativas: atribuídas a uma única entidade federativa (União e Municípios), mas que

comportam delegação via Lei Complementar (artigo 22, parágrafo único da CF/88); iii) comuns: atribuídas a todos os entes da federação (CF/88, artigo 23), neste caso, prevalece sempre a de caráter mais rigoroso ou que proteja melhor o bem jurídico que visa tutelar e; iv) concorrentes: atribuídas à União e Estados, sendo que a União deve limitar-se ao estabelecimento das regras gerais e os Estados (e do Distrito Federal) têm a prerrogativa de suplementar as referidas regras gerais, ou seja: de adequar as regras gerais a suas realidades (artigo 24, § 1º). Os Municípios, sempre que presente o interesse local, poderão também atuar de forma suplementar, por força do artigo 30, II da CF/88. Nos casos de competência concorrente, as normas da União são hierarquicamente superiores.

E, porque, como ressalta Minatto (2008), “[...] uma classificação não exclui a outra, sendo que uma acrescenta à outra [...]”, tem-se competências executivas exclusivas destinadas à União (artigo 21 da CF/88) aos Estados (CF/88, artigo 25, §§ 1º, 2º e 3º) e aos Municípios (artigo 30, VIII e IX, da CF/88); competências administrativas comuns (CF/88, artigo 23) e; competências legislativas exclusivas pertencentes à União (artigo 22 da CF/88) e aos Municípios (CF/88, artigo 30, I), suplementares destinadas aos Municípios (artigo 30, II, da CF/88), privativas da União (CF/88, artigo 22) e concorrentes, exercidas pela União, Estados, Distrito Federal (artigo 24, da CF/88).

Há autores que acrescentam às competências acima, quando tratadas em relação à extensão, as residuais, não atribuídas à União ou aos Municípios (CF/88, art. 25, § 1º) e, que, por isso, pertencem aos Estados Membros.

Por possibilitar o cruzamento de classificações por mais de um critério, o sistema de competências apresenta um grau de dificuldade para ser compreendido que é agravado pelas divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre vários aspectos, definições e conceitos, dentre os quais, a legitimação concorrente pautada na autonomia da vontade dos entes da federação para estabelecerem regras mais rígidas, válidas para o seu território.

Há diversas questões abertas relacionadas ao regime de competências. O texto, após a narração da guerra brasileira contra o vírus, “inimigo comum e invisível”, pretende retomar alguns dos aspectos mais relevantes relativos a conflitos sobre o exercício das atribuições decorrentes do sistema de competência adotado pela Constituição Federal de 1988, em especial, os relacionados aos critérios utilizados para dirimir conflitos quando houver discrepância entre graus e níveis de proteção nos casos de competência comum; de divergência entre a legislação federal, estadual e municipal, naqueles casos de competência concorrente em que os critérios de solução indicados nos parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988 são insuficientes ou mal compreendidos, especialmente ligados ao seguinte questionamento: por que os estados e municípios somente poderão suplementar

a legislação federal acima do piso de proteção do bem jurídico tutelado estabelecido pela união?; e a definição de interesse local no caso das competências dos Municípios.

## **2. O “ANTIGO ANORMAL”: SARS-COV-2, COVID-19, “E DAÍ?” ISSO É PROBLEMA DOS GOVERNADORES E PREFEITOS, ELES QUE RESOLVAM “ISSO AÍ”**

Coronavírus, Sars-Cov-2 e Covid-19, eis termos que mais causam pavor nos dias atuais. Em tempos de pandemia, o descontrole generalizado, as crises sanitárias, econômicas, políticas e outras tantas de caráter social e pessoal, é o que têm dominado a ordem do dia em todos os cantos do Planeta, desde o avanço do novo vírus China afora.

Até pouco tempo atrás, o cenário atual era inimaginável, não que o “fim do mundo” já não tivesse sido anunciado por diversas vezes, mas uma pandemia estava fora de cogitação neste momento, mesmo porque os vírus da família corona já eram conhecidos.

Conforme as informações do Ministério da Saúde (2020), os primeiros vírus desta família foram isolados em 1937, mas foi apenas em 1965 que o vírus foi descrito como coronavírus, nome atribuído pelo fato de seu perfil na microscopia parecer uma coroa. Os coronavírus, conhecidos como causadores de infecções respiratórias, não apresentavam o mesmo risco que o atual e talvez por isso o inicial desinteresse sobre o assunto.

O que não se imaginava, era que em meados de 31 de dezembro de 2019, conforme os dados do Ministério da Saúde (2020), a mutação deste vírus, para o que atualmente é conhecido como SARS-CoV-2, causador da doença Covid-19, conforme denominação feita pela Organização Mundial da Saúde - OMS, fariam o mundo “experimental” a desastrosa e primeira onda da “gripezinha”.

Neste dia, 31 de dezembro de 2019, a OMS recebeu o alerta sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, local, até agora, mais provável do início do surto. As notícias davam conta de que se tratava de uma nova cepa (tipo) de coronavírus, ainda não identificada em humanos. Em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram a identificação de um novo coronavírus (OPAS/OMS, 2020).

Segundo matéria da Revista Veja (2020), cientistas apontam o pangolim como possível hospedeiro intermediário do vírus, que posteriormente contaminou morcegos, portadores iniciais, e em seguida os seres humanos, embora essa transmissão também possa ter ocorrido por meio de outras espécies. A mutação ocorrida neste processo, entre o pangolim e o morcego, é explicada pelo fato de a China, local do início do surto, ter como prática o comércio de animais silvestres ainda vivos.

Pois bem. O mundo não poderia parar por conta daquilo que parecia ser uma simples gripe ou no máximo uma pneumonia mais forte, até porque não se tinha a real dimensão do problema. Quem poderia imaginar o baque que o mundo sofreria nos próximos dias e meses?

O fato é que o mundo não parou, as viagens continuaram, o mercado manteve-se superaquecido, as pessoas continuaram a circular normalmente, afinal, aquele era um problema chinês e o que o Brasil, do outro lado do mundo, “teria a ver com isso”?

O vírus espalhou-se rapidamente, inicialmente em Wuhan, na China, local em que ocorreu o primeiro registro sistemático na fase inicial da pandemia. No entanto, era uma questão de tempo, pouco tempo, para que o vírus se espalhasse por todo o globo, levando milhões de pessoas à congestionar os sistemas de saúde de diversos países, e no pior dos cenários, à morte de milhares infectados.

No Brasil, “era tempo de renovação”. Passado o primeiro ano do novo governo federal, com algumas das reformas estruturais concretizadas e outras encaminhadas, era tempo de abandonar velhos hábitos para um novo ano e, sobretudo, de sepultar definitivamente a velha política e despertar a “nova” democracia, ainda que travestida com roupagem totalitária. O que poderia estragar os “aparentes avanços” que se faziam sentir?

Os astrólogos previram o ano de 2020 como desafiador. No entanto, não se imaginava o quanto aquele dia 31 de dezembro de 2019 viria a modificar o cenário mundial, logo no início de 2020.

Em 30 de janeiro de 2020, pouco tempo depois da descoberta do novo vírus, a Organização Mundial da Saúde – OMS, declarou que o surto ocasionado pelo novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o que caracteriza este como o maior nível de alerta da OMS, segundo o previsto no Regulamento Sanitário Internacional (OPAS/OMS, 2020). Mesmo com as declarações realizadas pela OMS, o Brasil não parou, pelo menos inicialmente.

Tendo em vista a iminência do aumento do número de casos, em 03 de fevereiro, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), e, no final do mesmo mês, lançou um Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus COVID-19.

O primeiro caso de coronavírus no Brasil foi registrado no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, em um homem com 61 anos, com histórico de viagem para Itália, país que à época era o

epicentro da doença. A partir disso, o vírus espalhou-se pelo território brasileiro e a transmissão passou a ser comunitária, designação empregada para situações nas quais não se tem informações sobre o local onde as pessoas contraíram o vírus (EL PAÍS, 2020).

No entanto, não se sabe ao certo como a doença chegou ao Brasil e se este foi realmente o primeiro caso, pois conforme a reportagem do portal G1 Notícias (2020), quando da confirmação do primeiro caso de Covid-19, havia no país 20 casos em investigação e 59 suspeitas descartadas.

O fato é que há uma dificuldade em estabelecer quando e onde o vírus iniciou sua trajetória no Brasil, até mesmo porque não se tem a real noção de quantas pessoas já foram infectadas, justamente pelas características do vírus e dos seus sintomas. No entanto, o que se sabe é que o número de contaminações disparou significativamente, principalmente a partir das grandes aglomerações, como foi o caso do carnaval, e pela grande circulação da população. A partir disso, o país iniciou as primeiras medidas para contenção da propagação do vírus.

Em março de 2020, no dia 11, a OMS declarou o surto como uma pandemia (OPAS/OMS, 2020).

Atento a este alerta, O Ministério da Saúde, liderado à época pelo Ministro Luiz Henrique Mandetta, fez diversas recomendações como a recomendação de cancelamento de eventos, a suspensão das aulas, o home office, a liberação de valores para o combate ao novo coronavírus, a contratação de novos médicos, a capacitação de profissionais da saúde, e a disponibilização de novos leitos de UTI, dentre outras ações (BBC NEWS, 2020). Mas a medida mais defendida pelo então Ministro da Saúde era o isolamento social, além das medidas pessoais de higiene e saúde.

À época o então Ministro destacou que a prioridade nas políticas públicas seria a de proteger os mais idosos e os portadores de doenças crônicas, considerados como o principal grupo de risco (BBC NEWS, 2020).

Pelo fato de os dados iniciais indicarem que as principais vítimas graves ou fatais eram pessoas idosas ou com alguma doença crônica, a adoção, então, do isolamento vertical foi defendida por diversos setores da economia e pelo Governo Federal. Na realidade, segundo o Presidente da República, Jair Bolsonaro, “o país não poderia parar por conta de uma ‘gripezinha’”.

No entanto, o Presidente não levou em consideração a experiência recente do prefeito de Milão, na Itália, Giuseppe Sala, que realizou apelo parecido, com o slogan “Milão não para”. O resultado disso foi a contaminação e morte de milhares de pessoas, catapultando o país a um dos maiores afetados pelo vírus na Europa. Após o desastroso episódio, o prefeito de Milão pediu

desculpas, em ato público, pela manifestação que admitiu ter sido um erro (G1 NOTÍCIAS, 2020).

Após diversos embates, o Presidente da República, crítico veemente do isolamento horizontal, defendido pelo Ministério da Saúde, o chefe da pasta foi exonerado em 16 de abril de 2020, em meio ao crescente e alarmante número de contaminações e mortes pelo COVID-19. O cargo foi preenchido pelo médico oncologista Nelson Teich (EL PAÍS, 2020).

Como se não bastasse, em 24 de abril, o então Ministro da Justiça, ex-juiz Sérgio Moro, pediu demissão do cargo, alegando inconsistências no atual governo relativas a interferências do Chefe do Poder Executivo na Polícia Federal. O episódio marcado por uma fala feita por Moro por volta das 12h, seguida por uma desastrosa entrevista coletiva concedida às 17h pelo Presidente da República, acompanhado de quase a totalidade dos Ministros de Estados, recheadas de acusações recíprocas e declarações, no mínimo, infelizes - não para os litigantes, mas para o País - petrificou uma sexta-feira já parada pelas várias medidas restritivas de circulação em vigência (G1 NOTÍCIAS, 2020).

Embora a crise entre os Ministros e o Presidente seja de extrema importância, não se levou em consideração o momento vivido pelo País e a delicadeza do agravamento da crise sanitária provocada pelo aumento da transmissão do vírus que já encaminhavam algumas cidades a experimentar o colapso nos sistemas de saúde. Além da crise sanitária, o país também enfrenta inúmeras vulnerabilidades sociais, pois apresenta um alto índice de desigualdade e pobreza, o que torna o cenário nacional ainda mais propício para o caos.

Diante de incansáveis descompassos na governança federal da saúde, a maioria dos Estados Federados, dos Municípios, inclusive o Distrito Federal, adotaram medidas de restrição de circulação, que vão desde o isolamento social, até medidas mais rígidas como a criação de barreiras para ingresso de pessoas residentes em outras regiões e o lockdown, além de proibição de eventos e aglomerações por tempo indeterminado, a suspensão de aulas presenciais, a utilização de máscaras, a disponibilização de álcool 70% nos estabelecimentos, a aplicação de multa em caso de descumprimento, dentre outras medidas. Estas restrições variam de acordo com o estado e município (UOL NOTÍCIAS, 2020).

Na Região Metropolitana de São Luís do Maranhão o lockdown foi imposto por decisão judicial. O ineditismo da medida mereceria análises mais aprofundadas não somente sobre o ativismo do judiciário, mas, principalmente, pela falta de gestão ou estrutura que a provocou.

Todas essas medidas desencontradas e desarticuladas, entre o Governo Federal, Distrito Federal, Estados e Município constituem-se uma das principais causas da disseminação da Sars-Cov-2

e do agravamento da Covid-19 no Brasil e, por mais paradoxal que pareça, um dos fatores mais significativos para o relativo sucesso do País em achatar a curva de contaminação.

Restringindo a análise aos aspectos negativos da desarticulação, matéria do BBC News (2020) indica que os principais erros cometidos pelo Brasil, que tendem a levar o país para o lockdown, foram: a) a adesão irregular do isolamento social; b) a flexibilização da quarentena e seu anúncio próximo; c) a falta de restrição na circulação de pessoas; d) o comportamento do Presidente da República que minimiza os riscos e confunde a população, chegando até a caracterizar o vírus como uma “gripezinha”; e) a troca do Ministro da Saúde em meio a pandemia; f) as notícias falsas e as promessas milagrosas de cura que desviam a atenção da necessidade de isolamento; g) e a dissonância entre o Governo Federal, Estadual e Municipal, incluído o Distrito Federal, que não permite a adoção de uma diretriz única e efetiva no combate ao novo coronavírus.

Tais constatações independem de provas, a querida leitora ou o dileto leitor que leram algo ou assistiram qualquer programa ou noticiário sobre a maior quaresma de todos os tempos - a alusão ao termo se deve ao fato de que as primeiras medidas de isolamento social foram tomadas na semana seguinte à do carnaval.

No entanto, as medidas adotadas pelos entes federados é o que têm evitado, por hora, o colapso sanitário no país, pois, a infeliz resposta dada pelo Presidente da República a um questionamento sobre o número de mortes decorrentes da Covid-19: "E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre [...]", pode ser tomada não pela sua inapetência, apatia, inaptidão, falta de articulação, de preparo, de sensibilidade e para tratar da questão de saúde pela qual o País atravessa, mas pela sua incompetência - no sentido jurídico do termo - para adotar medidas menos restritivas à circulação de pessoas, tendentes a “retirar os CNPJs” das UTIs, ainda que à custa do cancelamento de milhares de CPFs.

O fato da Nação contar com um governante e não um estadista para guiá-la em um momento delicado, talvez - e a dúvida se deve ao momento em que este texto é redigido - tenha sido um dos fatores que contribuiu para que o menor dos males viesse a afligir o País, já que projeções realizadas por instituições internacionais renomadas indicavam um cenário muito mais catastrófico.

O que não deixa margens para discussões é que a “incompetência” do Chefe do Poder Executivo Federal para adotar as medidas de combate à pandemia consideradas por ele como as mais pertinentes e “passar a bola” para os Governadores e Prefeitos se deu, nas palavras do Presidente do Supremo Tribunal Federal, gentilmente pronunciadas com “perceptível satisfação” pela visita inesperada de uma comitiva de empresários liderados pelo Chefe do Poder Executivo



Federal, para tratar da liberação das atividades econômicas, graças ao funcionamento das instituições e dos mecanismos de pesos e contra-pesos.

### **3. A TÍTULO DE CONSIDERAÇÕES FINAIS: O “NOVO NORMAL” - O QUE APRENDEREMOS SOBRE REPARTIÇÃO TERRITORIAL DO PODER COM A QUARESMA MAIS LONGA DA HISTÓRIA, SE O REGIME DE COMPETÊNCIAS ADOTADO PELO BRASIL NOS SALVAR, É CLARO?**

Até o presente momento, o regime de competências adotado pela Constituição de 1988 tem contribuído para evitar o colapso no sistema de saúde e na consequente contaminação em massa da população. Não que isto não venha a acontecer ou que a contaminação tenha sido freada, mas as medidas adotadas por alguns estados e municípios, como o lockdown, as medidas de higiene e saúde (como máscaras, álcool e o distanciamento), a restrição/proibição de atividades e locais que contenham e propiciem aglomerações e a aplicação de multas, têm conseguido mitigar a situação, pelo menos por hora.

A pressão exercida, principalmente pelo Governo Federal, os adeptos de suas teorias, a grande preocupação com a economia do país e a realização de manifestações públicas podem ter causado uma flexibilização em tais medidas em alguns estados e municípios, principalmente pela ausência de uma diretriz única e pelo fato de o Presidente tentar minimizar a situação.

Não só isso, mas também o fato de incutir na sociedade a falsa sensação de segurança, juntamente com a ideia de que o problema está controlado, culminaram, de certa forma, no relaxamento do isolamento social e no aumento da propagação do vírus. É importante lembrar, no entanto, que vários são os fatores que tendem a acarretar o agravamento do problema, porém, conforme as diversas indicações da OMS e das autoridades da área da saúde, o isolamento é considerado como uma das formas mais eficazes da contenção do vírus.

O fato é que, a partir das discussões acerca da competência dos estados e municípios em legislar sobre as restrições e as medidas sanitárias e ambientais sobre o COVID-19, levaram o STF a se pronunciar sobre o assunto.

A edição da Medida Provisória - MP, 926 de 20 de março de 2020, criada com o intuito de estabelecer procedimentos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus e que alterou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, causou certo alvoroço no cenário nacional, uma vez que buscou concentrar o poder de decidir sobre medidas de isolamento e combate à pandemia, somente em nível federal.

Tão logo ocorreu a publicação da Medida, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, em 23 de março de 2020, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, argumentando que a redistribuição dos poderes de polícia sanitária, que foi introduzida pela MP 926/2020 na Lei Federal 13.979/2020, seria responsável por interferir no regime de cooperação entre os entes federativos, Distrito Federal, estado e municípios, conferido pela Constituição Federal de 1988 (STF, 2020).

Segundo o autor da ação, a Medida Provisória concedeu “[...] à União as prerrogativas de isolamento social, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação” (STF, 2020).

O Partido, assim se referiu: “Os dispositivos da MP nº 926/2020 impugnados nesta ação inovaram na Lei Federal nº 13.979/2020 quanto a providências de polícia sanitária e aos respectivos legitimados para adotá-las no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus” (ADI 6341, 2020).

Um dos pontos suscitados pelo Partido, faz referência ao art. 23 da CF/88 e ao fato de a Constituição permitir que os Entes Federados legissem, por meio da competência comum, acerca de questões de saúde e em prol do interesse local, tão necessário no cenário atual.

Segundo a inicial, a redistribuição de poderes de polícia sanitária, realizada pela referida Medida Provisória, interferiu nos contornos do regime de cooperação do Distrito Federal, estados e municípios, pois confiou apenas à Presidência da República as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, serviço público e atividades essenciais (ADI 6341, 2020).

A argumentação inicial também criticou o fato dessa centralização esvaziar uma dimensão de extrema importância da responsabilidade constitucional dos demais entes, para cuidar da saúde, dirigir o sistema único e executar ações de vigilância sanitária (ADI 6341, 2020).

Portanto, a Medida Provisória feriu a possibilidade de cooperação entre os Entes Federativos na busca por soluções e medidas efetivas no combate ao COVID-19.

Já o art. 24 da CF/88, estabelece a competência concorrente entre a União, Distrito Federal, estados e municípios, ponto também discutido na inicial da parte autora da ADI, no qual a União se limita a estabelecer regras gerais, mas que não exclui a competência suplementar dos Estados. No caso de inexistência de lei federal, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, com o fim de atender suas particularidades.

Ou seja, a predominância do interesse local é garantida pela Constituição Federal e deve ser observada no momento da atual pandemia.

Por isso, por meio da ADI 6341, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF, por unanimidade, decidiu que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória 926/2020, não afastam a competência concorrente e nem a legitimidade das tomadas de providências normativas e administrativas realizadas pelo Distrito Federal, pelos estados e municípios no enfrentamento da pandemia (STF, 2020).

Assim, conforme afirmado pelo STF: “Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior”, pois dizem respeito ao coletivo e à saúde pública, em que todos os cidadãos têm interesse (ADI 6341).

Essa decisão permite e reafirma a importância da observância dos dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988, em relação à competência, conceitos pouco estudados nos bancos escolares, mas que mostram-se de grande relevância, principalmente, para situações em que envolvem um risco iminente, como o atual, bem como o descompasso do governo federal em adotar medidas que busquem preservar a vida e a saúde humana.

A necessidade de intervenção dos estados e municípios, tendo em vista o interesse local, e, principalmente, o desinteresse do governo federal, também confere, certo alívio à população, que vê suas expectativas de proteção, por meio do aparato estatal, de certa forma, preservadas.

Aparentemente, a “gripezinha” já ceifou a vida de mais de 9 mil pessoas no Brasil, sem contar as subnotificações. Estes números não param de crescer, e provavelmente não deixarão de aumentar nos próximos dias, meses e quem sabe lá, por anos.

A tal da “gripezinha” veio demonstrar que não está de brincadeira, pois já se estudam novas mutações do vírus, o que pode dificultar a busca por vacinas ou medicamentos no seu combate, enquanto isso, resta a expectativa de que os estados e municípios implementem mecanismos capazes de controlar a pandemia, pois ao que tudo leva a crer, no que depender do governo federal, o vírus irá se espalhar ainda mais rápido.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BBC NEWS. **O que o Brasil está fazendo para combater a pandemia do coronavírus**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51844550>. Acesso em 08 de maio de 2020.

BBC NEWS. **Coronavírus: os sete erros que põem Brasil na rota do 'lockdown', segundo especialistas**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52551974>. Acesso em 08 de maio de 2020.

BBC NEWS. **Quais são as principais medidas do governo brasileiro contra o Coronavírus até agora?**

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51889723>. Acesso em 08 de maio de 2020.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** - ADI, 6341. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 06 de maio de 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 06 de maio de 2020.

EL PAÍS. **Evolução dos casos de coronavírus no Brasil**. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-04-15/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>.

Acesso em 08 de maio de 2020.

EL PAÍS. **Mandetta é demitido por Bolsonaro**. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-04-16/mandetta-e-demitido-por-bolsonaro.html>. Acesso

em 08 de maio de 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

G1 NOTÍCIAS. **Ex-juiz Sergio Moro anuncia demissão do Ministério da Justiça e deixa o governo**

**Bolsonaro**. Disponível em: [https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-anuncia-](https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-anuncia-demissao-do-ministerio-da-justica-e-deixa-o-governo-bolsonaro.ghtml)

[demissao-do-ministerio-da-justica-e-deixa-o-governo-bolsonaro.ghtml](https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-anuncia-demissao-do-ministerio-da-justica-e-deixa-o-governo-bolsonaro.ghtml). Acesso em 08 de maio de

2020.

G1 NOTÍCIAS. **Investigação aponta que 1ª morte por coronavírus no Brasil ocorreu em janeiro, diz ministério**. Disponível em:

[https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/ministerio-da-saude-diz-que-](https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/ministerio-da-saude-diz-que-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil-foi-identificado-no-fim-de-janeiro.ghtml)

[primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil-foi-identificado-no-fim-de-janeiro.ghtml](https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/ministerio-da-saude-diz-que-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil-foi-identificado-no-fim-de-janeiro.ghtml). Acesso em 08 de

maio de 2020.

G1 NOTÍCIAS. **Prefeito de Milão admite erro por ter apoiado campanha para cidade não parar no início da pandemia de coronavírus na Itália**. Disponível em:

[https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/27/prefeito-de-milao-admite-erro-por-](https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/27/prefeito-de-milao-admite-erro-por-ter-apoiado-campanha-para-cidade-nao-parar-no-inicio-da-pandemia-de-coronavirus-na-italia.ghtml)

[ter-apoiado-campanha-para-cidade-nao-parar-no-inicio-da-pandemia-de-coronavirus-na-italia.ghtml](https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/27/prefeito-de-milao-admite-erro-por-ter-apoiado-campanha-para-cidade-nao-parar-no-inicio-da-pandemia-de-coronavirus-na-italia.ghtml).

Acesso em 08 de maio de 2020.

MINATTO, Otávio. **Competências Ambientais**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 20 Jun. 2008. Disponível em: [www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/direito-ambiental/252](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/direito-ambiental/252). Acesso em: 17 Jun. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19**. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/resposta-brasileira-a-emergencia>. Acesso em 08 de maio de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sobre a doença**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em 07 de maio de 2020.

OPAS/OMS BRASIL. **Folha informativa - COVID-19** (doença causada pelo novo coronavírus). Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em 07 de maio de 2020.

REVISTA VEJA. **Coronavírus**: cientistas apontam possível hospedeiro da infecção. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/coronavirus-hospedeiro-infeccao-pangolim/>. Acesso em 08 de maio de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Notícias STF**: STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>. Acesso em 08 de maio de 2020.

UOL NOTÍCIAS. **Aulas suspensas e home office**: como estados e municípios atuam em pandemia. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/14/confira-medidas-adotadas-por-estados-e-municipios-no-combate-ao-coronavirus.htm>. Acesso em 08 de maio de 2020.

# PODER, DISCURSO CIENTÍFICO E BIOPOLÍTICA: LEITURA INICIAL DA PERSPECTIVA DE CALAMIDADES GLOBAIS SOB O CONCEITO DE *ONICRISE*<sup>1</sup>

Ariane Faverzani da Luz<sup>2</sup>

Mariana Chini<sup>3</sup>

Gabriel Antinolfi Divan<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho oferece uma possibilidade de análise de um contexto de crise global ou calamidade a partir de alguns aportes conceituais: a passagem dos predicados da soberania para a categorização biopolítica é ponte para toda uma série de institutos de poder que se conflagram para além da dimensão (tida por) normal ou naturalizada. Nesse âmbito, saem de cena as proeminências estatais-políticas e entram uma série de novos contextos que não pressupõem necessariamente novos atores nem protagonistas específicos. Até pela lógica de ausência de centros visíveis de emanção do poder dentro o paradigma batizado de imperial, sua lógica atinente e o próprio formato de crise que ele insere – a *onicrise*.

Dentro desse esquadro, a análise do discurso científico (e suas verdades autorreferentes e imponentes) como veículo para uma série de possibilidades de incrustação de poder e controle que operam justamente no tom prioritário que a emergência da calamidade ou crise (global) sugere.

Nesse contexto, em um primeiro momento ou seção, a ideia é exhibir os contornos iniciais do modo ou dimensão biopolítica do poder: a hipótese de que aparelhos de introspecção de normalidade e gestão da vida, em si, em todos seus elementos, podem ser trabalhados a partir da internalização de normas que se exibem de forma a sugerirem tons inquestionáveis em momentos

---

<sup>1</sup> Esse trabalho apresenta temas e conclusões parciais fruto das discussões realizadas junto ao Projeto de Pesquisa *Estado de Direito, sistemas de justiça e crítica jurídica: horizontes de uma “nova política”* (PPGD-UPF).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF) com auxílio CAPES. Pós-graduanda em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Especialista em Ciências Criminais pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Meridional (IMED). Graduada em Direito pela Faculdade Meridional (IMED). Advogada. Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [arianefaverzani@outlook.com](mailto:arianefaverzani@outlook.com).

<sup>3</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF) com bolsa CAPES. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Centro Universitário Internacional Uninter (UNINTER). Especialista em Teologia pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Bacharela em Filosofia pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Sarandi, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [mar.chini@hotmail.com](mailto:mar.chini@hotmail.com)

<sup>4</sup> Doutor em Ciências Criminais (PUCRS). Professor do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo (PPGD-UPF). Coordenador do Projeto de Pesquisa *Estado de Direito, sistemas de justiça e crítica jurídica: horizontes de uma “nova política”* (PPGD-UPF). E-mail: [divan.gabriel@gmail.com](mailto:divan.gabriel@gmail.com)

calamitosos – mormente como no exemplo da eclosão de guerras, desastres ou na iminência de contágios infecciosos mortíferos.

Em uma segunda seção ou excursão, procurar-se-á estabelecer a necessidade de politização do discurso científico, não para que se estabeleça o questionamento de suas possibilidades de idoneidade, mas para evitar que ele seja alvo fácil de dois tipos complementares de captura: o uso político direto (estatal-soberano) e o uso biopolítico escamoteado fértil frente à racionalidade moderna que elege a ciência como centro emanador de verdades e mecanismo apolítico e neutro para tanto.

Por fim, o texto trabalha com a nova configuração de uma crise global em um mundo marcado por novas configurações do capitalismo, igualmente, condizentes e diametrais à constatação biopolítica do poder. A forma como se erigem crises parciais ou episódicas, seu trato e seu espólio relativo ao binômio saber-poder enfatiza que uma política do comum precisa ser engendradora para combater a apreensão biopolítica dos resultados críticos. Não apenas uma configuração gananciosa ou que elege prioridades conforme interesses, mas, sim, se mostra em curso uma verdadeira gestão da(s) crise(s) que amplia e desenvolve seus focos de poder em múltiplas escalas. E arregimenta discursos e saberes para sua confirmação e avanço.

## **1. UMA LEITURA DA CRISE E DO CONTROLE: A CALAMIDADE E O HABITAT NATURAL DA BIOPOLÍTICA**

Um dos mais emblemáticos relatos exemplificativos de uma tecnologia política de controle (engendrando tanto uma oportunidade crucial de teste prático de discursos, quanto experiência/coleta de dados para um direcionamento vital), é aquele trazido por Foucault, ao contrariar a impressão usual que se tem de uma calamidade epidemiológica enquanto pura emergência de gestão. Seu já famoso registro das técnicas de governo e práticas de quantificação social durante o trato emergencial/profilático na Europa do século XVII procura demonstrar que a proporção de uma crise como essa é diretamente ligada ao seu teor de oportunidade para verdadeiros experimentos políticos que vivificam o binômio que envolve saber e poder - além de reforçar um ponto ótimo para o incrustar disciplinar no seio das práticas que esquematizavam ou representavam a normalidade social de então.

A descrição do funcionamento sitiado de uma cidade francesa e dos mecanismos de gestão e vigilância – a partir dos relatos de Montgomey em *La Milice française*, de 1636 – exibem um padrão bastante distinto do que se poderia crer em termos de pânico social generalizado e afrouxamento do

maquinário governamental. Dada possibilidade de contágios fatais e de novos surtos epidêmicos na esteira da tragédia de séculos anteriores, quando peste bubônica (comumente batizada de Peste Negra, no período) dizimou algo que estimativamente pode se aferir como metade da população europeia, a gestão desse tipo de situação se verificaria de um modo peculiar.

Foucault aduz que a premissa fazia óbvio uso de aparelhos de contenção corpórea (como a patrulha constante regrada a partir de órgãos milicianos que coordenavam a impossibilidade de trânsito físico – e a aplicação consequente de multas e penalidades, até mesmo capitais). O controle policesco igualmente impelia aos moradores da vila a ausência de contato, e um esquema de entrega de provisões e víveres era articulado para que todo e qualquer encontro presencial fosse inexistente fora dos parâmetros catalogados: “(...) Espaço recortado, imóvel, fixado. Cada qual se prende a seu lugar. E, caso se mexa, corre perigo de vida, por contágio ou punição” (FOUCAULT, 2008, p. 162).

O que chama a atenção, porém, é a instalação de ferramentas procedimentais que davam o verdadeiro sustentáculo à premissa, para além do que se pode pensar em termos de uma singela aplicação de rigidez punitiva direta: à divisão espacial provisória dos espaços, que impelia “(...) às portas, postos de vigilância; no fim de cada rua, sentinelas” e que passava em revista o número de moradores de cada residência obrigando exhibições e permitindo inquirições sobre ausências “(...) sob pena de morte” (FOUCAULT, 2008, p. 162-163), se uniu um verdadeiro aparato tecnológico e metodológico de catálogo político tão ou mais fundamental. Um verdadeiro organograma informativo lastreado nessa possibilidade de aquisição totalizante de dados era transmitido em escalas aos intendentos e superiores políticos, que tinham em mãos, na estratégia eficiente de controle epidêmico, embutida também a possibilidade de um grau de gerência e conhecimento não propiciado por qualquer tipo de pacto ou acordo usual. Havia uma fragmentação administrativa lógica, ainda que o compartilhamento informacional por vezes se apresentasse como fluxos de coesão que se auto articulam e se auto compõem como uma corporificação indistinta. A esquemática não se exhibia enquanto ideia ou possibilidade de trato – dentre tantas. Apresentava-se tal estratégia não apenas possível, como irremediável. É uma figuração grandiosa de como o poder pode se acoplar a uma dinâmica situacional para soar não enquanto técnica imposta, mas enquanto resquício óbvio de algo naturalizado. Ou, nas palavras do próprio Foucault, um espaço recortado, vigiado, onde a ordem responderia à própria peste (2008, p. 163).

O autor descreve ainda a experiência da peste (do ponto de vista da tecnologia do poder) como espécie de sonho político, onde (contrariando a ficção literária de que o desespero e as



suspensões das ordens geravam um caos previsível - pesadelo) não ofertou transgressão massiva das leis, mas, ao contrário “(...) a penetração do regulamento até nos mais finos detalhes da existência e por meio de uma hierarquia completa que realiza o funcionamento capilar do poder” (FOUCAULT, 2008, p. 164). Ao contrário de táticas de isolamento e/ou banimento aplicadas ao contingente dos, ora ditos, leprosos, a cidade pestilenta, ou em vias de uma erupção epidêmica, possibilitava não apenas a legitimação de um exercício arbitrário de discriminação, mas, sim, dessa verdadeira introjeção dos estamentos do poder calcada na urgência: o controle indistinto e a administração direta das vidas, hábitos, práticas e sua imensidão catalogar constituíam *data* e instituíam um nível de saber eventualmente não justificável nem adquirível em situações usuais, e que certamente não se dissipava quando do retorno aos patamares diuturnos.

Historicamente postada, a hipótese de um poder correlato a uma sociedade e uma tática de governança calcada na disciplina (poder disciplinar) fora considerada ultrapassada - ou voluptuosamente aprimorada - a partir de especulações do próprio autor naquilo que ele categorizou como biopolítica: um poder dirigido ao corpo em si, não apenas setorizado e disciplinado como se em cápsula, mas dirigido à massa global afetada por processos em conjunto. Um poder não apenas disciplinar de subjetivações, mas, propriamente, de nascimento, morte, produção e mesmo doença (FOUCAULT, 2005, p. 289). A possibilidade de regência global da vida.

A partir de várias consubstanciações de saberes – e a partir, ainda, de uma tentativa de gestão da vida em si, muito escorada primordial e inicialmente no conjunto dos discursos médicos e biológicos, o autor entabula a noção de que a hoje assentida derrocada material da soberania nos moldes políticos-jurídicos estatais teve nesses parâmetros sua pedra de toque. Sub-repticiamente, o poder ancorado em uma soberania estatal, nos moldes da doutrina política clássica, já se mostra flagrantemente carente de enraizamento quando do desenvolvimento multifacetado da sociedade na era industrial. A hipótese da disciplina (mormente nos séculos XVII, e início do XVIII) é o primeiro mecanismo – ou primeira acomodação – de um estamento de poder que vai se configurar (fundamentalmente, no século XVIII, em sua segunda metade) e que visa corrigir uma crucial questão de sua mecânica ligada ao eixo da soberania: dela “(...) escapavam muitas coisas, tanto por baixo quanto por cima, no nível do detalhe e no nível da massa” (FOUCAULT, 2005, p. 298). A soberania paira agora como um espectro artificializado, que perde justamente sua capacidade como esquema organizador e assim como figuração do próprio poder que se identifica. Ela passa a ser percebida como artifício de um tipo de pulverização de poder, e não o imediato e teórico contrário (poder legitimado pela soberania).

Um poder soberano explícito, enquanto exibição da própria capacidade de permissão última para permissão de viver ou morrer (FOUCAULT, 1999, p. 128; ou, na emblemática descrição da espetacularidade dos suplícios públicos, CF. FOUCAULT, 2008, p. 9-18), dá lugar, primeiramente à disciplina para, posteriormente, se recompor biopoliticamente.

Não é à toa que se refere usualmente à questão médica, sanitária, biológica ou até diretamente epidemiológica em termos desse debate. Aprimorado o aparato de poder através de uma disciplina de cunho panóptico (que gera normalidades a partir de autodisciplinas que vão se introjetando e desenvolvendo), a discussão, agora biopolítica, lega às raias do século XIX uma *expertise* agregada a partir da experiência medieval: o poder não apenas penetra enquanto regulamento orgânico, mas ele institui e constitui a partir de uma verdadeira gestão política da ambiência. Nesse contexto, o interesse recai amplamente sobre a medicalização, agora muito mais voltada para um largo campo que vai muito além de uma ciência do cuidado do enfermo e da cura: o papel assumido inclui táticas de conduta profilática de massa, passando pelas boas práticas de higiene, e atinge uma espécie de economia sexual que traz ares tanto de disciplina quanto dessa nova regulação do corpo enquanto material da política – típica, aliás, e conveniente aos núcleos citadinos industrializados e seu regime espacial e social particular (FOUCAULT, 2005, p. 291-300). Duas esferas entrelaçadas: para o corpo, uma anátomo-política aproveitando a conveniência dos registros disciplinares; para a população, a massa, um controle biopolítico – ambas se interpenetrando “(...) como funções correlatas de uma forma de governamentalidade que se assenhora da totalidade dos fenômenos orgânicos em escalas variáveis” (CORRÊA, 2016, p. 232).

Várias foram as teses que se utilizaram da influência *foucaultiana* para pensar e reconfigurar o exercício de poder a partir da lógica biopolítica: Agamben, por exemplo, em uma linha de pensamento e interpretação que se fez notória, retoma a questão do poder soberano por outro prisma. A nota de sua versão de biopolítica é a própria manutenção de um poder que é soberano (e segue sendo de instituição de vida – e morte), e que traz consigo a marca da indeterminação entre a presença (dentro) ou a ausência (fora) de um ordenamento jurídico legitimador, para simbolizar nitidamente seu caráter cru, de exercício incondicionado dessa força (AGAMBEN, 2004, p. 39). O que esse soberano exerceu sempre fora uma (bio)política quando do exercício de um abandono ou inclusão para além de qualquer feixe jurídico de contenção que redundava em controle sobre a vida do sujeito em si – e não sobre um conjunto de preceitos, direitos e estamentos juridicamente estipulados como compositores de uma esfera individual idealizada. Em relação a esse poder, uma vida nua, vinculada ao soberano mais do que pela norma positivada ou qualquer tese sobre

contrato/pacto social: pela própria possibilidade de dissolução de impeditivos gravados nesses, enquanto poder político originário – ou definitivo (AGAMBEN, 2007, p. 98).

Traz-se aqui, a lume, partícula do ideário de Agamben não porque se pretenda desenvolver seu cerne (o que fugiria das pretensões do presente texto e para o que ora faltaria fôlego), mas pelo fato de que a partir de sua influência – aderindo-se ou não às suas teses e desenvolvimentos – se abriu verdadeiro imperativo para a discussão da intersecção entre poder, soberania, biopolítica e controle. Contemporaneamente é inegável pensar nos critérios de análise biopolíticos desde - porém não apenas – Foucault para introduzir aquilo que se pode chamar de forma ampla como sociedades de (e do) controle em si (CORRÊA, 2016, p. 232-235): fluxos de informação a partir de dispositivos outrora inimagináveis se unem na tarefa das propostas de gestão dos corpos e modelos, em espaços agora de forma categórica não apenas físicos, mas virtuais que promovem um tipo inédito de liberdade, mas trazem consigo um modo inédito de aprisionamento e vigilância.

Inscrita em uma era que pode ter como epíteto o tráfego de dados em forma de hiper informação, a calamidade, a catástrofe, a situação emergencial ou epidêmica, traz consigo ares de uma rediviva e notável oportunidade para o reforço dos exercícios de poder e controle. Os pânicos intermitentes que ganham corpo e complexidade na medida em que a própria sociedade se complexifica formam uma formidável cadeia de justificativas: a guerra - não mais geolocalizada, mas perpetrada pelo terrorista não-identificável e pulverizado entre os iguais, a vida inteira comprimida entre dados de acessibilidade incrivelmente franqueada, a incontidência do contágio epidemiológico ante a realidade globalizada. A espreita da calamidade oferece constantemente uma necessidade que escancara a forma como efetivamente se dá o exercício de poder.

Os estamentos políticos e jurídicos sobre os quais se instituem os pilares do que se convencionou sob normalidade e nos quais se assenta a fachada do poder legítimo são alvos fáceis diante dos critérios da emergência (e parecem sempre a camada primeira a se desmanchar em prol da conveniência, não obstante seu caráter de guardiões ou blindagem de parâmetros mínimos de temas que vão de direitos e deveres ditos fundamentais até preceitos básicos de civilidade): o conceito mais básico ou nano-molecular da cruzada entre política e direito, o de pessoa (dotada de dignidade), ele mesmo, sucumbe ante o poder da calamidade. Tudo é passível de revisão, suspensão e (supostos) paliativos emergenciais. O Direito se fragiliza enquanto limite que deveria impor, e passa também a ser veículo para o poder. A ameaça que justifica o extremismo é constante. Constante também é a justificação para a exceção. A metáfora da guerra rompe fronteiras semânticas e se coloca como prioridade em todo e qualquer campo. Está-se sempre em guerra contra algo e o

parâmetro do combate que visa a destruição e morte (do inimigo) nubla os parâmetros sempre em prol do extremismo enquanto misto de retórica e fundamento (Cf. AUGUSTO, 2020).

O ardil é ainda mais evidente se unida a metáfora perene da guerra - e do(s) inimigo(s) - à remansosa questão sanitária que evoca justamente a impossibilidade de oposição argumentativa: o duelo entre a vida (de todos) e a morte traz o tom inescapável, fatal, do controle como única alternativa racional. E com ele o medo de outro tipo concomitante de contágio: o de uma normalidade cada vez mais invadida por critérios excepcionais, emergenciais, 'de guerra' que incitam o questionamento sobre se sua eficiência não autoriza um salto no padrão para que eles se instituem oficialmente. Se para o próprio Foucault à sua época (Cf. 2005, p. 299) a formatação social a partir das cidades e agrupamentos modernos já possibilitava espécie de controle de ares policiais espontâneos, uma bem vinda era da informação e do compartilhamento da mesma se perfaz, em realidade, em uma era do "Capitalismo de Vigilância" (Cf. ZUBOFF, 2019), onde as distinções entre o público e o privado são desativadas (AGAMBEN, 2004, p. 79), mas para a franquia ao exercício do controle (e ganhos específicos de poucos), em detrimento de qualquer utopia de democratização.

Os choques entre as táticas e contingências desse controle como paradigma se valem de uma série de desenvolvimentos que transitam nessa indistinção entre público e privado para substituir uma soberania obsoleta por mecanismos mais ágeis e efetivos: de um capitalismo mundial integrado - e as formas como ele produz assujeitamentos - identificado por Antonio Negri e Félix Guattari nos anos 80 (Cf. NEGRI; GUATTARI, 2017, p. 39-46), passando pela adequação-ótima das estratégias biopolíticas ao que Dardot e Laval vão instituir como a governança típica da racionalidade neoliberal e seus padrões disciplinares originais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 215-243), um pano de fundo de controle e poder que se reatualiza de forma constante. A ameaça direta à democracia do "Capitalismo de Vigilância" aduz uma ordem econômica que não se furta de usar a matéria humana como produto. O encontro entre esse tipo fluido de poder - que se notabiliza não raramente por superar a própria estrutura da disciplina a partir de um desaparecer, ou se configurar como normalidade voluntária (HAN, 2018, p. 25-28) e as possibilidades de gestão de corpos, mentalidades e vivências é tremendo. Incomensurável.

De todos esses fatores, fica patente que o estado de calamidade promovido por eventos tais como a guerra, a catástrofe natural, o sinistro epidemiológico entre outros, gera um momento de estado da arte ou ponto ótimo quando se precisa cada vez menos de disfarces e estratégias para o exercício biopolítico. O antigo perigo iminente da instalação permanente dos conteúdos excepcionais (triumfantes pela régua da eficácia) pode se valer de uma aliança com a própria forma de produção já

consagrada a partir de uma via de controle que nunca fora tanto de mão dupla.

Algumas constatações, por sua vez, seguem válidas. O destino de toda norma, regra, prática ou procedimento emergencial parece ser, ao fim e ao cabo, só um: se instituir.

## **2. EXCURSUS NECESSÁRIO SOBRE A QUESTÃO DA DISCURSIVIDADE CIENTÍFICA**

Para além de confins que não serão explorados na presente digressão (mesmo por difusão de foco), residiria certamente um conjunto de elucubrações maiores sobre a questão da racionalidade calculadora e/ou científica ter triunfado enquanto padrão de consecução de teores sólidos em relação à verdade em si. Um longo percurso seria necessário para a explicitação dos aportes que levam desde o marco do *cogito* cartesiano (Cf. RENAUT, 1998, p. 14), até a consagração paradigmática do sujeito racional e pensante como “situado no centro do conhecimento” (Cf. HALL, 2001, p. 27), enquanto efeito (e, de certo modo, causa, igualmente) desse triunfo. Nos limites da presente análise, pois, a inexistência de pretensão de discussão específica sobre os meandros (em termos de *episteme*) de um discurso científico específico (relativo a saberes voltados para o enfrentamento de crises sanitárias ou pandêmicas, por exemplo, relativas a episódios globais e seu contexto diferenciado), vai preenchida com outra constatação: a de que a alardeada ausência de parcialidade atingida com a filtragem científico-racional do conhecimento – e mesmo a uma dita “aliança natural entre ciência e democracia” (JAPIASSU, 1996, p. 58-59) - obscurece seu potencial como discurso eminentemente político (em um sentido) e as próprias acepções e aparelhagens políticas (em outros) dele decorrentes.

Assim, serão expostas considerações que partem desse cabedal que se situa basicamente em dois eixos ou fios condutores (a) a potencialidade política contida ou latente no discurso ancorado em saberes científicos – mesmo os ditos ‘duros’ (*hard science*); (b) a potencialidade biopolítica incontida no uso desse mesmo aparato técnico-discursivo e seu alcance como discurso de poder e revelador de outra(s) de suas dimensões.

A valorização das descobertas científicas e a forma de ensiná-las e de repercuti-las revelam o interesse em propagar um ideal específico que seja aceito como verdade, bem como demonstram a superioridade da ciência como meio de produção de conhecimento (ROCHA, 2017, p. 916). Contudo, a sua superioridade encontra sabidas limitações ao considerar a vinculação da ciência à atuação do cientista, a qual seria intransponível em virtude de que o comportamento do cientista conduz a produção do conhecimento científico (ROCHA, 2017, p. 918).

Diante disso, defende-se a premissa de que a ciência deve ser ensinada “[...] como ela é, ‘encarnada’ nos cientistas, contaminada por suas idiosincrasias, situada historicamente, e irremediavelmente influenciada pelas circunstâncias” (ROCHA, 2017, p. 920). Assim, após descartar a ideia de superioridade inata sobre os demais saberes, infere-se que a ciência deve ser utilizada de forma ponderada e racional a fim de que possa contribuir para o desenvolvimento de proposições e não para a imposição de verdades absolutas. Nesse sentido, Rocha (2017, p. 920) pondera sobre uma própria otimização do próprio aproveitamento de virtudes e benesses de padrões e descobertas científicas se os mesmos não se apresentassem como dotados de um grau inevitável de verdade absolutizada.

Logo, a perpetuação de uma tradição científica que visa se manter intacta em detrimento das demais concepções não deve ser estimulada, pois esta não possui direito exclusivo de manipular o conhecimento e de menosprezar os resultados obtidos por outros métodos (FEYERABEND, 1977, p. 21). A ciência deve se adaptar à existência das demais possibilidades de conhecimento e estar disposta a considerar as inúmeras opções que se apresentam, sem restringi-las previamente.

Entretanto, a ciência permanece como soberana, uma vez que seus praticantes não se sujeitam a compreender e a tolerar ideologias distintas (FEYERABEND, 1977, p. 453). Tal posicionamento decorre da força que a ciência possui para impor seus propósitos, utilizando-a “[...] como seus ancestrais usaram a força de que eles dispunham para impor o cristianismo aos povos que iam encontrando em suas conquistas” (FEYERABEND, 1977, p. 453).

Conquanto a ciência possa ser visualizada como uma potência que permanece dominante, não detém autoridade maior que a de outras formas de vida, observa-se que suas pretensões não são “[...] mais importantes que os propósitos orientadores de uma comunidade religiosa ou de uma tribo que se mantém unida graças a um mito” (FEYERABEND, 1977, p. 454). Desse modo, “[...] cada qual deve ter a possibilidade de decidir por si próprio e de viver de acordo com as crenças sociais que tenha por mais aceitáveis” (FEYERABEND, 1977, p. 454).

Salienta-se que a intenção não é destruir ou equiparar a ciência a um conceito pejorativo, mas, sim, destitui-la de uma posição privilegiada etérea em relação ao fator de poder que ocupa, exerce, estimula e vivifica, em termos políticos. Por conseguinte, “tal destituição significaria colocar a ciência em igualdade de condições na competição com formas alternativas de conhecimento, garantindo que tenham igualdade de acesso às instituições do poder” (ROCHA, 2017, p. 921).

Nessa perspectiva, deve-se considerar que por meio de um método científico se mostra possível construir mecanismos de poder e de controle, os quais denunciam um caráter opressor da

ciência que, por vezes, mantém-se oculto. Nesse sentido, “a ciência é um empreendimento essencialmente anárquico: o anarquismo teórico é mais humanitário e mais suscetível de estimular o progresso do que suas alternativas representadas por ordem e lei” (FEYERABEND, 1977, p. 17).

No âmbito político, a união do Estado com a ciência pressupõe uma veracidade das propostas políticas, já que estariam assentadas em pareceres científicos. Com essa medida, constata-se maior facilidade em inculcar socialmente concepções que anteriormente poderiam ser refutadas de antemão, o que demonstra que o discurso científico também pode ser um discurso de poder, assim como uma sociedade fundamentada em discursos de poder não é inteiramente livre, pois o seu gerenciamento está condicionado ao interesse de atores específicos. Trabalhar-se-á, *infra*, justamente com uma dessas perspectivas, mas que rompe com a própria noção da especificidade – e de atores, propriamente – para exibir uma lógica de crise e de racionalidade que captura a própria ciência (material-politicamente, ou mesmo discursiva-biopoliticamente).

Dessa forma, denota-se que o processo de decidir pertence a um grupo de “especialistas”, constituindo “[...] uma sociedade em que a deliberação política se centraliza em um grupo de ‘planejadores’, havendo pouco espaço para participação popular e a comunidade leiga” (ROCHA, 2017, p. 922). Com isso, não se advoga uma permeabilidade total de conceitos científicos a critérios volitivos (o que contrariaria os próprios termos ora expostos), em prol de ares democráticos que subverteriam a razão da própria ciência em existir. Mas, sim, a autoconsciência científica enquanto discursividade calcificadora de verdades que possuem uso, consistência, possibilidades e consequências políticas. Considerações que não precisam perverter o papel científico, nem recorrem à ilusão de uma independência total e neutralidade do mesmo, que não se verificam.

A discussão não se localiza, pois, no binômio que, ou assevera uma pueril e infundada – e pouco útil – crítica ou rebaixamento dos saberes científico-rationais de fulcro experimental em seu âmago e metodologia, ou se recusa a perceber e problematizar seus influxos de poder – como se os ganhos do padrão cientificista não apenas superassem, mas bloqueassem qualquer discussão desse fundo.

E, como se verá, nem uma contrariedade efetiva à primeira premissa (a) se faz possível em termos de opções políticas que advém diretamente de articulações científicas (médico-sanitárias, por exemplo), nem parece ser possível de negação a realidade de que, um momento crítico – ou *onicrítico*, como abordado em sequência – a quantidade acumulada de saberes e poderes (b) pode ocasionar o uso (também) da *episteme* como ferramenta para a legitimação de experiências, controles e inclusões de comando em meio à normalidade da vida.

Em apertada síntese: a produção das ditas verdades científicas deve ser sempre vista como igualmente política, da mesma forma que não escapa às irradiações das atuais concepções de capitalismo – e de neoliberalismo enquanto racionalidade - e se perfaz, também, como plataforma de testes para incursões biopolíticas que visam governar (literalmente) padrões e modos de vida. Isso decididamente não rebaixa ou diminui o papel científico, senão que retoma ele enquanto criador de ferramentas e hipóteses (dado que seu padrão de instituidor de verdades termina inteiramente capturado pela lógica biopolítica imperial, conforme passa-se a discutir).

### **3. CRISE DENTRO DE CRISE: CAPITALISMO, CIÊNCIA E O CENÁRIO DE UMA ONICRISE GLOBAL**

Ao conceber-se que crises pandêmicas (como exemplo, aqui, primordial) já são de conhecimento comum da humanidade, concebe-se que as formas de controle biopolítico a elas aplicadas, também o são. Destarte, como anteriormente analisado, modelos excepcionais se fazem comumente vigentes durante esses períodos. A problemática, porém, se apresenta na possibilidade de prolongamento e conservação de tais excepcionalidades mesmo após o fim da respectiva adversidade; dando ensejo a técnicas biopolíticas que ultrapassam a esfera da necessidade e se estabelecem em um espaço de puro controle.

Aduz Safatle que o destino dos corpos e da morte das pessoas “são partes de um experimento de tecnologia social, de nova forma de gestão”, denominado tal “um ‘estado suicidário’, como disse uma vez Paul Virilio”. Dito estado, segundo o autor, pode ser vislumbrado no Brasil através de “um novo estágio nos modelos de gestão imanentes ao neoliberalismo”, vez que vai “além da temática necropolítica do estado como gestor da morte e do desaparecimento”. Ademais, esse estado é ator da própria catástrofe, consistindo na “mistura da administração da morte de setores de sua própria população e do flerte contínuo e arriscado com sua própria destruição”, podendo levar à “emergência de uma nova forma de violência estatal e de rituais periódicos de destruição de corpos”: uma forma que mescla capitalismo (neoliberal) e (uma configuração alternativa de) escravidão que gera fungibilidade/dispensabilidade de vidas em prol da ininterrupção do funcionamento do “engenho” (SAFATLE, 2020).

Note-se que o contexto pandêmico (enquanto ilustração de calamidade) se assemelha a outros no tocante à busca pelo controle econômico e dos indivíduos. Mas se diferencia quanto à forma de estado e de governo vigentes, principalmente no âmbito internacional. A singularidade basilar do cenário está nos liames da globalização. E a própria conjuntura interna de saberes como o médico ou o epidemiológico (baluartes de *hard science* que ilustram usualmente a própria



racionalidade científica como verdade inabalável obtida sob parâmetros inescapáveis) parece sujeita a esse tipo de influxo. Não o esclarece, aconselha, nem domina: se mostra por vezes subjugada politicamente (em um cenário ou camada), e mesmo orquestrada (bio)politicamente, em outro.

Em uma conjuntura de calamidade, interessa ao mundo todo que a crise cesse, mesmo que para isso seja necessário restringir fronteiras e impedir a circulação de pessoas – opções de controle visível e sentível. No entanto, o que não se pondera é a possibilidade de impedimento de circulação de mercadorias. Ou seja, podem-se barrar seres humanos, mas não dinheiro. Dinâmica que, dentre contingências relativas a catástrofes, perigos de contágios e mesmo guerras declaradas, já se podia verificar com clareza. Como diria Mbembe (2020), não há que se esquecer “as multidões que povoam as prisões do mundo, e também aqueles outros cujas vidas foram despedaçadas face aos muros e outras técnicas de fronteirização”.

Esse cenário de crise (econômica, política, sanitária, etc.) é analisado por diferentes autores, recebendo as mais variadas conceituações. Dentre as que se destacam, está a de Império, traçada por Hardt e Negri no início da década de 2000. A partir dessa perspectiva, o que se apresenta é uma nova forma global de economia que não determina nenhum centro territorial de poder e “nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas”, incorporando o mundo todo em uma nova forma capitalista de produção, gerida biopoliticamente (HARDT; NEGRI, 2001, p. 12 e 13).

O que mais interessa dessa teoria, para os fins desse trabalho, é o fato de que o Império se embasa na força da exceção, “[...] es decir, sobre el respaldo de una fuerza –militar y económica – que está lista en todo momento para intervenir en nombre de la estabilidad”<sup>5</sup> (ALFARO, 2011, p. 98). No presente caso, ambos os modelos de força se apresentam como necessários e indispensáveis para a manutenção das respectivas formas de vida de cada estado (e em cada estado).

O modelo atual de produção capitalista não franqueia modificações estatutárias que impliquem em perturbação de algumas estruturas (ainda que legue a de outras como mecanismo adaptativo). E não sendo esse o caso, torna-se urgente convencer o mundo de que os efeitos de uma crise econômica são mais devastadores do que os efeitos de uma crise sanitária, pois, como diria Lazzaroto (2000), os setores da saúde “não são governados pela lógica biopolítica do ‘cuidar da população’ nem da igualmente genérica ‘necropolítica’”. São comandados pelos precisos, minuciosos, invasivos, racionais na sua loucura, violentos nas suas realizações, dispositivos de produção do lucro e dos ganhos”.

---

<sup>5</sup> Tradução livre: “[...] ou seja, sobre o respaldo de uma força –militar e econômica– que está pronta a todo momento para intervir em nome da estabilidade”.

Em tal panorama, portanto, busca-se dividir a crise. Não se supõe que seja uma e a mesma, mas sim que se tratam de crises diversas e separadas, cujos efeitos sejam distintos e merecedores de tratamentos diversos e desencontrados. Ou seja, não importa que para resolver uma crise agrave-se a outra.

Ao falar da existência de uma *onicrise*, Hardt e Negri (2001, p. 209) asseveram que a dificuldade de definição de um inimigo comum (e a multiplicidade perimetral de sua ação não mais dividida equivalentemente entre mapas e soberanias estatais), leva o Império a se constituir de crises menores e indefinidas, mas que, mesmo assim, fazem parte de uma crise maior, ou, melhor dizendo: total. Isso significa dizer que o Império é ele mesmo crise. E, portanto, abarca (e se constitui) de todos os seus desequilíbrios e instabilidades. A composição de cenários de enfrentamento (que sempre requerem, em uma ou outra esfera, medidas emergenciais, excepcionais, de contingência, no limiar de vida ou morte), é o principal combustível de uma conjuntura para qual não interessam estabilidades.

Todavia, o que acontece na visualização e roteirização da crise atual é que a mesma não é vista como uma *onicrise*, e sim, como várias crises diversas, com níveis de importância distintos. Isso acarreta, por exemplo, no agravamento do embate entre saúde e economia, no qual a economia (em sentido amplo) costuma obter vantagem. No cenário geral o próprio embate sugere panoramas críticos/catastróficos que se movimentam, em outro nível de análise, como o referido motor para a expansão imperial.

Entende-se provável que a crise atual siga a mesma senda proposta por Hardt e Negri (2001, p. 209), mesmo que algumas de suas possíveis leituras conjunturais apontem para a própria escalada e/ou superação desse método ou conceituação de análise (como em LAZZAROTO, 2000). O que significa que, embora advinda de uma circunstância totalmente nova e desconhecida, conflui com a *onicrise* constituinte do Império na visão dos autores citados. Isto é, não exclui e nem se exclui das demais crises a ela contemporâneas.

Hardt e Negri (2017, p. 264) inclusive atualizam sua teoria sobre o Império em obra posterior, afirmando terem proposto que “almost twenty years ago [...] there was forming an Empire that is reorganizing global political relations and shifting priority away from the sovereignty of nation-states”<sup>6</sup>. Nesse contexto, “as the circuits of capitalist production and accumulation achieve properly global reach, nation-states are no longer sufficient to guarantee and regulate the interests of

---

<sup>6</sup> Tradução livre: “Há quase vinte anos atrás, [...] estava formando-se um Império que está reorganizando as relações políticas globais e desviando a prioridade da soberania dos estados-nação”.

capital<sup>7</sup>” (HARDT; NEGRI, 2017, p. 264).

Na abordagem imperialista concebe-se que “the most significant event of the first decade of the new millennium for geopolitics may be the definitive failure of unilateralism”<sup>8</sup>, desconcentrando as esferas de poder de predicados que condizem com os óbvios parâmetros clássicos de uma economia e um poderio militar nacionais fortes (HARDT; NEGRI, 2009, p. 203-205).

Lazaroto (2020) chega a especular uma mudança nos próprios estamentos básicos da relação Estado e Capital, para propor uma reconfiguração biopolítica da própria aliança verificada. E, para Mbembe (2020), reforçando a linha de ponderação aqui, antes, proposta, essa nova trilha promove novas possibilidades de linhas segmentárias, tanto francamente políticas (calcadas nos resquícios úteis de soberania estatal), quanto bio (ou necro) políticas: reforços fronteiriços (materiais ou virtuais), bem como padrões e permissões relativas ao controle dos corpos e subjetivações em si (para a vida ou para a morte).

Nesse panorama, compreende-se o capitalismo como um axioma que se estabelece “sobre la base de una premisa no comprobada (la necesidad del crecimiento ilimitado que hace posible la acumulación de capital)”<sup>9</sup>, de forma que “nada puede concebirse o intentarse por fuera de ese axioma”<sup>10</sup> (BERARDI, 2020, p. 40). Pensar que o discurso científico e suas verdades estariam para fora ou para além desses influxos é uma curva demasiadamente abstrata diante da falsa noção de que a verdade paradigmática, reforçada metodológica ou racionalmente, se evidencia e supera essas contradições. Descobertas científicas – curas ou paliativos epidêmicos – não transitam nem são encontradas de forma alheia a seus papéis dentro do esquema onicrítico, desempenhando funções que gravitam na órbita ora da economia, pura e simplesmente, ora de possíveis novas gestões da vida a partir da medicalização.

Levando-se em conta que para Hardt e Negri (2017, p. xvi), “one key struggle on the terrain of social production plays out over the uses, management, and appropriation of the common”<sup>11</sup>, afirmam de modo veemente que seu antípoda reside justamente nem tanto na existência em si da propriedade privada, mas em todo grau de mediador das formas sociais que nela residem – a partir de simples apropriação.

---

<sup>7</sup> Tradução livre: “À medida que os circuitos de produção e acumulação capitalistas atingem um alcance global adequado, os estados-nação não são mais suficientes para garantir e regular os interesses do capital”.

<sup>8</sup> Tradução livre: “O evento mais significativo da primeira década do novo milênio para a geopolítica pode ser o fracasso definitivo do unilateralismo”.

<sup>9</sup> Tradução livre: “sobre a base de uma premissa não comprovada (a necessidade do crescimento ilimitado que torna possível a acumulação do capital)”.

<sup>10</sup> Tradução livre: “nada se pode tentar ou conceber fora desse axioma”.

<sup>11</sup> Tradução livre: “Uma das principais lutas no terreno da produção social ocorre sobre os usos, gestão e apropriação do comum”.

Em discursos como os de Mbembe (2020), percebe-se essa aproximação, no instante em que esforços científicos e políticos (que não jamais resplandecem a tal aludida aliança entre ciência e democracia) parecem sempre condicionados não a ofertar uma gama de comuns para a efetividade e o uso racional dos produtos de descobertas. Eles passam, na linguagem vulgar, a ser produtos de apropriação e fontes de lucro, automaticamente, por definição. Seu exemplo traça um paralelo mórbido entre a dificuldade respiratória ocasionada por infecções e comorbidades e a própria questão da dificuldade (não menos literal) de se respirar, de forma ofegante, em um ambiente de poluição e desmatamento - agendado por uma prática capitalista que se vale da ciência tal um legitimador. Fator, aliás, que ultrapassa essa própria prática enquanto interdição, nos próprios moldes do governo de exceção frente ao direito ou a qualquer elemento de limitação de expansão ou poderio. O que redundaria, em aguda análise, na verificação de escolhas biopolíticas quanto a quem deve ser dada a primazia em continuar existindo. Isso porque, *“neoliberalism seems to have absorbed the common and society itself under its dominion, posing money as the exclusive measure of not only economic value but also our relations to each other and our world”*<sup>12</sup> (HARDT; NEGRI, 2017, p. xvi e xvii).

O discurso científico e suas práticas não poderiam fugir de uma política do comum (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 486-509) que se institua justamente na quebra da junção entre propriedade (ou direitos excludentes que constituem a base do capitalismo) e produção de sentidos, legitimidades, direitos e, assim, verdades. Seria a reversão por excelência do aproveitamento político (no primeiro sentido) dos estamentos científicos, ao mesmo tempo em que seria um desvelar problematizador (no segundo) de mecanismos que animam a produção e instituição de verdades de forma velada. Uma luta linear e política que teria inegáveis efeitos de movimentação de peças no esquadro biopolítico. Pressupor que uma agenda científica e seu arcabouço de conceitos atinentes é algo como (por própria definição) alheio a esse embate, e alheio – seja em sua conformação enquanto ciência/discurso, externamente, seja dentre os próprios conceitos e conhecimentos/objetos atingidos, internamente – à própria lógica motriz do mundo, é um excesso de confiança racional que não se pode manter.

O comportar de sucessivas crises por uma ambiência de crise-matricial, ou *onicrise*, está ligada a uma série de aparatos político-discursivos que se verificam e vivificam em uma rede de micro estabelecimentos de verdades. Nesse diapasão, é inegável que uma ingerência política (que pode, mas não necessariamente precisa se visibilizar) lutará por espaço e por influência frente à própria

---

<sup>12</sup> Tradução livre: “O neoliberalismo parece ter absorvido o comum e a própria sociedade sob seu domínio, colocando o dinheiro como medida exclusiva não apenas do valor econômico, mas também de nossas relações entre nós e nosso mundo”.

razão científica, enquanto uma de suas trincheiras mais profícuas.

É nessa ligação entre a necessidade de expor entremeios racionais e persuasivos para os comandos políticos epidérmicos (subjugados aos poderes do capital) que se alastra o teor biopolítico de expansão, como face mais corruptora desse poder. Uma intrusão que se institui a partir do próprio senso das produções de verdades e que conta não com a imposição aparente, bélica, quiçá, estatal, mas com a condescendência que não afronta um caminho único ou elementar.

Nesse campo, tanto a existência de fatores de crise como a da suspensão (efetiva e declarada, ou não) da normatividade (e da normalidade) por situações de grande calamidade sempre são palco para os discursos-hospedeiros imiscuírem esses elementos. O discurso da ciência e sua taxatividade na chancela de verdades e saberes maiores ou mais ilustrados é sempre um ativo importante de uma mescla de governança/administratividade com necessidade de subjugação, subjetivação, sempre favorecendo uma gama de interesses que não necessariamente resplandecem no desenvolvimento comum – ou na aurora de solução de crises ou catástrofes, episódicas ou não.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ainda no pano de fundo de uma calamidade global simultânea (como o erigir de uma pandemia), Judith Butler faz singela (porém profunda), reflexão sobre a capacidade de uma infecção viral ser, de forma inata, algo que não faz distinções ou discriminações, sem, porém, esquecer que hipóteses de contágio ou condições de precaução, e combate díspares, são frutos de uma discriminação eminentemente real, e provocada pelos próprios seres humanos (BUTLER, 2020, p. 60-62). Graus cooperativos de enfrentamento de lógicas atinentes a isso podem e devem ser almejados (na esteira do misto de alerta e propositura verificado em HARDT; NEGRI, 2017, p. xvi). Nesse ponto, a válvula de escape da lógica imperial se apresenta em um *locus* que parece a princípio alheio à própria realidade científica: a visualização de seu discurso enquanto peça de aquisição de conhecimento cumulativo, e não enquanto ativo disputável (e desfrutável) dentre as configurações típicas da propriedade e da geração de riqueza/lucro padronizada.

Ao cerne crítico – onicrítico – da biopolítica imperial, tudo é mensurável a partir de uma financeirização e tudo é adquirível em termos de capital político que engendra domínios de várias ordens (não apenas o econômico ou o bélico evidentes e pronunciados).

Há, contudo, que se buscar um combate que parta, também e com semelhante sagacidade, de constatações que são oferecidas dentre os limites macro políticos dessa ligeira contribuição, quais

sejam:

I- Momentos de crise (em sentido amplo) e/ou de calamidades (mormente no mundo globalizado onde essa materialização da calamidade pode atravessar – literalmente – fronteiras em velocidade incomum) são altamente propícios para a penetração de discursos, regras, propostas de câmbios de normalidade e estamentos (jurídicos, sanitários, espaciais, econômicos e mesmo afetivos) que evocam a emergência como eixo condutor;

II- Essa emergência não raramente se institui como não apenas (em uma primeira camada ou nível de análise) operacionalização de pressão de limites éticos ou testes de aparelhos, discursos e táticas, mas, também (em uma segunda camada), como possibilidade de câmbios cruciais nas relações de saber e poder que animam a governança, naquilo que vai, aqui, denominado, respectivamente, como (ordinariamente) política, e biopolítica;

III- A consagração (dado paradigma racional-moderno) da ciência enquanto a plataforma produtora de verdades autorreferentes, e da própria ideia de metodologia científico-racional como neutra ou apolítica colabora com essa interpenetração, uma vez que não raramente não visa uma contribuição de gestão ou propositura, mas a instituição de verdades que consagram a si mesmas e seus termos como ausentes de influxos e condicionamentos das ordens acima descritas (sobretudo em relação à segunda camada – biopolítica);

V- A demarcação de uma ordem global não mais atrelada à conveniência e disposição de soberanias estatais limítrofes, e sim às disposições de uma nova estrutura de capitalismo global, gera uma ênfase muito maior e mais certa no campo da análise biopolítica: perdem foco (mas sem sair de cena) as lógicas de poder explícito, exibido e justificado em dados de soberania, e entra em cena justamente um poder imperial que visa submeter e subjetivar de forma a não se exibir enquanto oposição frontal, mas como naturalidade;

VI – Desse modo, mais do que nunca se afirma o terreno da catástrofe, da emergência, da excepcionalidade de crise – da urgência tática provocada pelo espriar mundial do contágio mortal – como o campo biopolítico em si. E, especialmente no último contexto, o resplandecer dos discursos científicos (médico-sanitários, mas evidentemente, não apenas) como fonte de verdade inquestionável traz tanto a evidência de sua utilidade sob um aspecto, quanto pode embutir, claramente, toda uma gama de novas e orquestradas normalizações, por outro. Transmutando-se, assim, em núcleo de irradiação de poder e fonte de aquisição de saber que se interpenetram e geram conteúdo que se perfaz cumulativo, mas não parece eminentemente destinado ao uso e aproveitamento comuns, mas, ele próprio, coadunado por uma lógica de propriedade que o império

absorve e metaboliza, em conjecturas adaptativas de capitalismo e Estado;

VII- A perspectiva de uma leitura de fenômenos e acontecimentos – tais como ameaça pandêmica, dentre outros tipos de catástrofes ou calamidades – a partir da lógica dos predicados do cenário imperial, do enfraquecimento das soberanias delimitadas como centro de emanção de poder e da própria política (em visão mais corriqueira), em si, faz resplandecer os termos exatos de um panorama onicrítico. Enquanto se visualiza exatamente confrontos que opõe de modo prosaico vida, economia e outros avatares, o panteão da *onicrise* administra justamente os câmbios e rescaldos das modificações críticas que o compõe e alimentam.

A ciência pode exibir tanto um papel de confronto (para além da frente evidente da utilidade de suas descobertas e estamentos), quanto um papel de conformação ou amenização do próprio avanço biopolítico, restando primordial a constatação (e o alerta) de que sua estipulação de verdades se mostra tão cooptável quanto qualquer outra contingência.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Homo sacer: poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ALFARO, Tullang Yulng. El lugar de la historia en tiempos de globalización: Un análisis a partir de Marc Abélès y Michael Hardt-Antonio Negri. **Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas**. Revista anual de la Unidad de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas. INCIHUSA – CONICET. Vol. 13 nº 1 / ISSN 1515-7180. Mendoza: Julio 2011, p. 91-110. Disponível em: <[https://www.academia.edu/16183677/El\\_lugar\\_de\\_la\\_historia\\_en\\_tiempos\\_de\\_globalizaci%C3%B3n\\_n\\_2011\\_](https://www.academia.edu/16183677/El_lugar_de_la_historia_en_tiempos_de_globalizaci%C3%B3n_n_2011_)> Acesso em 25/09/2019.

AUGUSTO, Acácio. Guerra e pandemia: produção de um inimigo invisível contra a vida livre. In **Pandemia crítica** (série de textos). Disponível em <https://n-1edicoes.org/018> (Acesso em Abril/2020).

BERARDI, Franco “Bifo”. Crónica de la psicodéflicación. In: AGAMBEN, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; et al. **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias**. Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio). 1.ª edición: marzo, 2020, p. 35-54.

BUTLER, Judith. El capitalismo tiene sus límites. *In*: AGAMBEN, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; et al. **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias. Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio). 1.ª edición: marzo, 2020, p. 59-66.

CORRÊA, Murilo Duarte Costa. Ficção e fabulação: o direito e a política nas sociedades de controle. *In* **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 14, 2016, p. 226-258. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/18777/16482> (Acesso em Mar/2020).

DELEUZE, Gilles. GUATTARI, Félix. **O anti-Édipo**: capitalismo e esquizofrenia 1. Tradução de Luiz B. L. Orlandi. – São Paulo: Ed. 34, 2010. – (Coleção TRANS).

FEYERABEND, Paul. **Contra o Método**. Tradução de Octanny S. da Mota e Leonidas Hegenberg. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). 4ª Tiragem. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade**. Vol.1: a vontade de saber. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13 ed., Rio de Janeiro: Graal, 1999.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. Nascimento da Prisão. Trad. Raquel Ramallete. 35 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Trad. Maurício Liesen. 1 ed. Belo Horizonte: Âyiné, 2018.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Assembly**. Oxford University Press: New York, 2017.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Commonwealth**. The Belknap press of Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2009. Disponível em: <http://www.thing.net/~rdom/ucsd/biopolitics/Commonwealth.pdf> - Acesso em: 21/02/2020.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 2ª Edição – Editora Record: Rio de Janeiro, 2001.



JAPIASSU, Hilton. **A crise da razão e do saber objetivo**. As ondas do irracional. São Paulo: Letras e Letras, 1996.

LAZZAROTO, Maurizio. É o capitalismo, estúpido! Tradução: Beatriz Sayad. **n-1 edições**. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/016> - Acesso em: 22/04/2020.

MBEMBE, Achille. O direito universal à respiração. Tradução: Ana Luiza Braga. **n-1 edições**. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/020> - Acesso em: 22/04/2020.

RENAUT, Alain. **O indivíduo**. Reflexão acerca da filosofia do sujeito. Trad. Elena Gaidano. Rio de Janeiro: Difel, 1998.

ROCHA, César Antonio Alves da. Skinner e Feyerabend sobre o Método e o Papel da Ciência em uma Sociedade Livre. **Temas em Psicologia**, v. 25, n. 3, p. 913-926, set. 2017.

SAFATLE, Vladimir. Bem vindo ao estado suicidário. **n-1 edições**. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/004> - Acesso em: 23/04/2020.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. New York: PublicAffairs, 2019.

# OS PARADOXOS ENFRENTADOS PELAS SOCIEDADES PÓS-MODERNAS DECORRENTES DA PANDEMIA DO COVID-19 PODEM CAMINHAR PARA O ESTABELECIMENTO DE REGRAS DE GOVERNANÇA GLOBAL DEMOCRÁTICA

Aulus Eduardo Teixeira de Souza<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Conforme esclarece o Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>2</sup>, a expansão do COVID-19 deve ser tratada como evento de Emergência de Saúde Pública global. A doença, transmitida por mamíferos não humanos selvagens aos humanos, tem nos morcegos o maior reservatório natural viral do COVID-19.

Além disso, a falta de higiene e saneamento básico nos possíveis locais onde os primeiros focos foram verificados – mercado de frutos do mar, na cidade de *Wuhan*, na província de *Hubei*, na China – e a falta de transparência das informações prestadas pelo Governo Chinês, colaborou sensivelmente para o aumento dos casos disseminados e, conseqüentemente, para o dimensionamento da pandemia global vivida nos tempos atuais.

A referida pandemia mata centenas, em milhares de pessoas, em todas as partes do mundo, destruindo famílias, prejudicando o convívio social dos indivíduos e impedindo que os familiares possam sepultar seus entes queridos, sob a justificativa, pelos órgãos de controle do Estado, de evitamento da disseminação do contágio viral.

Nesse sentido, medidas severas de isolamento e controle social foram implementadas pelos países em todo o mundo, monitorando os cidadãos por meio das tecnologias disponíveis e prejudicando o sistema dual de produtividade e consumo.

A economia capitalista vem sofrendo periodicamente, durante a pandemia do covid-19, golpes

---

<sup>1</sup> Doutorando em ciência jurídica pela Univali em dupla titulação com Universidade de Alicante – ESP. Mestre em Direito pela Universidade Caxias do Sul. Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Estácio de Sá. Membro da Academia Catarinense de Letras Jurídicas (ACALEJ). Procurador jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Santa Catarina. E-mail: [aulus@edsadv.com.br](mailto:aulus@edsadv.com.br)

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). A Organização Pan Americana Da Saúde (OPAS) é um organismo internacional, especializado na saúde do sistema interamericano, que atua no âmbito das américas como escritório regional da OMS, cujo sede está estabelecida em Washington D.C., Estados Unidos e gerencia 27 escritórios espalhados pelas américas e 3 centros especializados de trabalho e pesquisa.

Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=885:opas-oms-no-brasil&Itemid=672)>  
Acesso em: 28 mar.20.

severos que podem levar as Nações à bancarrota, revelando o declínio da ordem capitalista do consumismo insustentável e a ascensão de uma ordem global assentada na solidariedade, cooperação sinérgica e regras governamentais claras de governança nas ações.

Sob esses argumentos é que se apresenta o presente trabalho, cuja finalidade é demonstrar, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se do método dedutivo, que os fenômenos decorrentes dessa pandemia viral, que assola o mundo, afetaram paradoxalmente a família, o Estado e a Democracia, revelando aspectos menos importantes em tempos anteriores e outros contraditórios aos costumes e hábitos sociais nos tempos atuais.

## **1. DEMOCRACIA AMEAÇADA, O ESTADO E A SOCIEDADE CONTRA O COVID-19**

Mas, o que sabemos sobre esse vírus e sua família viral? Segundo dados atualizados do Ministério da Saúde brasileiro em 09/05/2020 145.328 casos da doença foram confirmados, cujo índice de fatalidade é de 6,8% correspondente a 9.897 mortes por 1 milhão de habitantes (BRASIL, 2020).

O Nordeste e o Sudeste do Brasil, são as regiões com maior incidência viral, seguidos do Norte, Sul e Centro-Oeste brasileiros. Desde 26/02/2020 que o Brasil tem buscado alternativas para o enfrentamento do COVID-19, todavia, os esforços parecem inócuos. O espalhamento desta pandemia tem se mostrado quase invencível aos esforços das autoridades nacionais.

Isso porque o coronavírus não reconhece fronteiras territoriais, estas servem a um propósito comercial e de propriedade. Não se vislumbra medidas de enfrentamento coordenadas entre os países, a colaboração com vistas ao evitamento da destruição da Sociedade em razão da contaminação é limitada a colaboração interna ou de países do mesmo continente.

Inicialmente, assim como o ebola, a gripe suína (H1N1) (TESINI, 2020), o caso foi categorizado apenas como um surto, no entanto, em razão da vertiginosa celeridade com que se disseminou, a questão passou ao *status* de uma Pandemia mundial colocando as nações do mundo em absoluta vulnerabilidade e alerta.

O SARS-CoV-2, como também é conhecido o COVID-19, é uma síndrome respiratória aguda grave, caracterizada por um tipo relevante de pneumonia, conforme asseverou o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus (ICTV) (DUARTE, 2020, p. 3585-3590). Trata-se de uma família viral do subgênero *β-coronavírus*, da subfamília *Orthocoronavirinae* e que contamina aves e mamíferos, ou seja, é uma família viral de zoonóticos. (WOO et al, 2012; ZHU et al, 2020).

Estudos apontam que os morcegos são reservatórios naturais do COVID-19, os quais transmitem o vírus por meio de transmissores intermediários, como mamíferos selvagens comercializados para consumo humano em alguns países asiáticos.

O primeiro surto epidêmico da doença, caracterizada por uma pneumonia muito severa, foi constatado em janeiro/2020 no mercado central de frutos do mar da cidade de *Wuhan*, na província de *Hubei*, na China. (XINHUA, 2020).

Diante da incidência pandêmica do COVID-19, a humanidade passou a perceber a relevante importância da cooperação entre as Nações e entre as Nações e a Sociedade, isto é, emerge a importância do alinhamento das medidas de enfrentamento dos eventos de magnitude global no âmbito político, social e jurídico, interna e externamente, conferindo especial destaque a Cooperação e à Solidariedade.

A esse exemplo junta-se a perspectiva de Gama Neto (2020) no sentido de que na maioria dos países e, igualmente, na China, considerada o berço da pandemia, o espalhamento viral é um problema de ordem sanitária, política e jurídica, porquanto, desafia a credibilidade que os governos possuem em face de seus cidadãos para enfrentar a questão, e ainda, promover efetivo desconforto diplomático e comercial frente as tensões naturais do relacionamento global.

Nesse sentido, o Estado tem a obrigação de enfrentar a pandemia de maneira austera, responsável e técnica. É preciso coletar, analisar e publicizar dados e medidas adotadas para a contenção e controle da pandemia instalada.

Também é razoável esclarecer, sob outro prisma acerca da importância de padronização das informações, especialmente, quando se implementa as medidas em um país como o Brasil, onde a transcontinentalidade e a diversidade cultural contribuem para a elevação dos índices de incorreções na análise de dados.

É preciso, segundo Platero e Gomes (2020, p.1-11), ter cuidado com os aspectos variáveis de espaço-tempo nas comparações dos dados verificados, bem como, as peculiaridades da localidade onde coleta as informações. O Estado brasileiro tem realidades socioambientais muito diferentes e, portanto, há que se ter muita cautela na divulgação desses dados, porquanto, influenciam sobremaneira no *modus vivendi* dos cidadãos.

Isso porque, a divulgação equivocada pode levar ao aumento ou a redução dos índices de contágio revelados dessa pandemia.

Vencido o razoável esclarecimento, é indubitável que ao Estado cabe zelar pelo controle do

crescimento exponencial do contágio dessa pandemia. Todavia, as medidas implementadas para o enfrentamento da incidência viral também não podem justificar a eventual supressão, além dos limites da razoabilidade, dos direitos e liberdades individuais das pessoas.

Se assim não for, estar-se-á diante de evidente enfraquecimento da Democracia, não perdendo de vista que o verdadeiro detentor do Poder é o Povo e, portanto, os direitos, garantias e as liberdades individuais devem ser preservadas sob qualquer justificativa.

Não basta a simples implementação de restrições e isolamentos rigorosos que submetam a Sociedade à condição tirânica do soberano no sentido de evitar que a pandemia se alastre, isso porque, segundo Carneiro (2015, p.147), “essa responsabilidade não é do direito, mas sim da política, pois a ela caberia a elaboração de políticas públicas legislativas”, com vista a concretizar a Função Social do Estado Contemporâneo (PASOLD, 2003) na medida de suas possibilidades econômicas e sociais pelo bem comum.

Do contrário, por sua natureza jurídico-coercitiva, estará o direito fadado ao disciplinamento rigoroso do que pode e do que não pode ser feito. As medidas de caráter jurídico adotadas no enfrentamento da pandemia em curso devem, sobretudo, encontrar-se com a ética, a moral, os valores imperativos da ordem jurídica justa e, não obstante, alinharem-se aos objetivos da República, insculpidos no texto constitucional e que representam os fundamentos da Democracia brasileira (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o asseguramento da liberdade, do desenvolvimento, da igualdade e do exercício dos direitos sociais e individuais não se coadunam com a forma pela qual as restrições devidas a Sociedade na pandemia do COVID-19 estão sendo imposta pelos Estados.

Medidas como isolamento horizontal absoluto sem o acompanhamento de medidas de enfrentamento criterioso e multidisciplinar do problema, revelam o despreparo das Nações em lidar com a questão. Isto é, além da ameaça evidente à vida pelo vírus, o problema da pandemia apresenta uma ameaça tão letal quanto, o perecimento da economia a nível global.

Argumentos falaciosos justificados pela pandemia do SARS-CoV-2 têm sido articulados em alguns países para promover o adiamento do pleito eleitoral, como é o caso da Bolívia, onde a eleição de 3/5/20 mostrava-se fundamental para o restabelecimento da normalidade da democracia após a renúncia de Evo Morales em face da tentativa fracassada de se manter no Poder (LUIGI, 2020, p. 34-40).

Para enfrentar a crise epidemiológica, o governo brasileiro considera a possibilidade de

adiamento das eleições municipais em outubro/2020, especialmente por considerar que o cenário global reflete um momento delicado e sem precedentes (IBAÑEZ, 2020).

Com efeito, a pretexto de proteger a Sociedade, os países têm adotado posturas e medidas que confrontam o ideal democrático, por exemplo, a falsa mensagem chinesa de que os regimes totalitários de um Estado controlador possuem melhores capacidades de lidar com eventos emergenciais de saúde pública do que os países mais democráticos e liberais, inclusive com a retomada dos índices positivos de sua economia.

Outro tipo de postura que é desfavorável à Democracia é a vigilância tecnológica excessiva que invade a privacidade do cidadão restringido, pelos canais de comunicação e interação social, as interações individuais.

Além disso, no Brasil, o conflito entre os três entes da Federação acerca de quais seriam os melhores protocolos a serem adotados para fazer frente a crise epidemiológica, revelam que a União, Estados e Municípios não conseguem entrar em consenso sobre a medida mais eficaz e mais eficiente a ser adotada em face da crise, devido a sua competência concorrente para lidar com a questão.

Certo é que em tempos de normalidade, muitas dessas medidas objetivamente seriam consideradas autoritárias, contudo, diante do interesse coletivo, tais posturas vêm sendo adotadas sob a justificativa de proteger o cidadão e o Bem Comum (PASOLD, 1980, p. 22).

Veja-se no Brasil, por exemplo, os Decretos editados pelo governo Federal, tem estabelecido verdadeiros estados de exceção nos municípios da federação, porquanto, por razões de saúde e segurança pública, as posturas militarizadas dos Órgãos de fiscalização policial estão transformando o cidadão em inimigo.

Proibição do direito de ir e vir, suspensão de práticas religiosas, mesmo aquelas realizadas no âmbito do lar com membros da própria família. Suspensão dos serviços educacionais por período indeterminado. Aplicação de medidas de quarentena em pessoas que tenham viajado aos países com maior incidência, mesmo que estas não apresentem sintomas. (BRASIL, 2020).

Diante de tantas divergências e incertezas, instalou-se o medo, a insegurança e o pânico coletivo, em perversa manipulação de informações pelos governantes, a fim de tirar proveito político da situação pandêmica.

## **2. O AVANÇO DO GLOBALISMO PROVOCADO PELO CORONAVIRUS (COVID-19): COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE ENTRE AS NAÇÕES NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA GLOBAL**

A palavra Globalismo tem sido utilizada sob variadas perspectivas, desde um slogan de nacionalismo global até sinônimo de globalização (DUBROW, 2013, p. 94-110). A crise pandêmica do COVID-19 provocou um pouco mais de enfraquecimento no sistema capitalista global. Com isso, a proposta de uma nova ordem mundial denominada Globalismo avança sobre o sistema vigente em alguns países do ocidente (IANNI, 2012, p. 5-8).

No conflito de forças mundiais pelo poder, caminham lado a lado, o Globalismo, o Nacionalismo e o Capitalismo, os quais são, sem dúvida, aspectos de forças que interagem no sistema mundial da Globalização.

Nesse sentido, a globalização caracteriza-se por uma proposta de interação comercial e tecnológica entre as pessoas e tem interagido com o capitalismo econômico sob uma perspectiva mais nacionalista, no sentido de identidade da força social de um povo e não apenas sob o viés comercial.

Desta forma, o Nacionalismo mostra-se como um vetor importante para a ordem mundial, haja vista que se fortalecem de maneira integrada os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais de um país e, não se pode negar que, sob a justificativa da necessidade de Cooperação e Solidariedade entre as Nações, os indivíduos transformaram em parte, ou provisoriamente, sua perspectiva em relação aos seus semelhantes e o ambiente onde se vive.

As pessoas passaram a compreender a importância de valores, antes esquecidos, e que fazem parte de um ecossistema retroalimentar socioambiental. Valores que antes “não se tinha tempo” para desfrutar, com a pandemia viu-se que o tempo é mero coadjuvante na vida. Desta forma, inevitável foi a aproximação do Ser e o afastamento do Ter, isto é, o enfoque virou-se para uma proposta mais humanitária, afastando-se do consumismo materialista comum das sociedades capitalistas.

Com efeito, o discurso ideológico de um poder central que colabore com a redução das desigualdades, coopere com a epistemologia científica e enfrente adequadamente as crises de magnitude global que ameacem o Bem Comum (HOUTART, 2011) ganha a simpatia de parcela considerável da população global, especialmente, de países em desenvolvimento e que estão à margem da cúpula do poder econômico pseudo-central, isto é, que está nas mãos de algumas poucas nações financeiramente poderosas.

De uma forma ou de outra, a pandemia mundial provocada pelo COVID-19 fez com que as Nações enxergassem a necessidade de Cooperação e Solidariedade para lidar com a problemática e

que, a predação consumerista e produtiva do sistema capitalista revelou importante deficiência em lidar com a humanidade das pessoas.

Mas, é preciso não perder de vista as necessidades nacionais. Assim como a redução das desigualdades e a proteção do Bem coletivo, cada Nação possui peculiaridades distintas, o que aparentemente torna-se obstáculo a ideia de uma proposta ideológica globalista.

Por bem coletivo, considera-se todo aquele destinado a garantir a perenidade da sadia qualidade de vida, seus ecossistemas e interações sociais nesta e nas futuras gerações.

A pandemia espalhada em caráter sem precedentes pelo mundo, revelou a necessidade de regras gerais que disciplinem métodos de enfrentamento de problemas globais. Eventos de emergência em saúde pública, ambientais, demográficos e de imigração, são alguns dos problemas expostos a comunidade mundial que precisam de enfrentamento cooperado e solidário para que se possa surtir os efeitos esperados.

Portanto, com ressalvas a ideia de um Globalismo parcimonioso, que respeite o nacionalismo e a soberania dos Estados invoca simpatia de parte da comunidade mundial. O grande paradoxo em tempos de pandemia está na condição de que não importa a dimensão e o poderio econômico que possuam os países afetados, lidar só e isoladamente com a problemática pode não ser tão fácil, quanto trata-se de forma solidária e em cooperação.

Desta forma, não se pode desprezar que a criação de regras de governança e ética nos protocolos internacionais dos organismos formais como a ONU, OMC, CPAS, UNICEF, entre outros, são muito bem-vindas.

Trata-se de verdadeira transformação da maneira de se observar e dimensionar a ideia de uma agenda regulatória internacional. Com o estabelecimento de regras de governança global, os problemas de maior relevância, especialmente aqueles inerentes aos direitos humano e ao meio ambiente, poderão desfrutar da possibilidade de consenso procedimental de posturas.

Não se defende a ideia de um governo mundial, mas tão somente do estabelecimento de protocolos e regras de governança capazes de fazer frente coordenadamente às situações como a pandemia provocada pelo COVID-19.

O estabelecimento de regras de governança democrática global fortalece a ideia de um sistema conjunto de erradicação das desigualdades sociais e busca, permanente e conjugada, dos objetivos comuns entre as Nações.



Uma Democracia global pode até parecer relativamente controversa, contudo, vê-se, em tempos de pandemia viral, que a despeito das peculiaridades de cada região, os países tiveram bastante dificuldade em lidar sistematicamente com o problema.

Ferrajoli (2002, p. 39-40) alerta que a humanidade segue em direção a uma relativa universalização de direitos e regras de protocolo de ordem legal que confere maior proteção aos direitos e garantias do cidadão. E que, o alcance de objetivos comuns que visem o bem-estar da coletividade deve ultrapassar os limites dos tratados internacionais.

As realidades do sistema global constituído por nações soberanas demonstram que a elite internacional tem adotado postura protagonista do papel transnacional decisório em relação aos movimentos sociais de erradicação das desigualdades, da proteção do meio ambiente e do enfrentamento dos eventos de saúde e vigilância epidemiológica.

Não sem razão que a “governança global sempre significou “relações internacionais” – as interações econômicas, políticas, militares e culturais entre um grande número de estados soberanos” (ALVAREZ, 2016), dessa forma, a ideia de estabelecimento de regras de governança global democrática estaria vinculada a esses setores da sociedade global.

Todavia, o Nacionalismo está diretamente vinculado a ideia de patriotismo e, portanto, em caso de um protocolo governamental mundial, como ficaria a realidade dos povos no que tange sua identidade nacional? Na esteira dessa indagação revolvemos novamente o sistema capitalista vigente, mormente por uma questão sociocultural nas comunidades ocidentais.

A ideia nacionalista resulta no longo processo construtivo da de um Nação, nas quais existem indivíduos dispostos a dar a vida por seu país.

Trata-se de importante aspecto inerente a ideia de solidariedade e cooperação aplicada apenas às regras internas de Nação, cujos nacionais, identificam neles mesmos, em razão do mesmo território e das mesmas condições socioculturais, a condição essencial a vida do Estado Nação.

É o nacionalismo que concretiza a ideia da possibilidade de existência de guerras territoriais, traduzindo em verdadeiro obstáculo aos movimentos transnacionais e a Democracia global.

Mas, a questão central é que o Globalismo está na posição oposta ao Nacionalismo.

Muitos líderes mundiais destacam que há por trás do Globalismo um projeto ideológico de dominação e conspiratório de poder. Todavia, o fato de haver um projeto ideológico não significa que haja ou que tenha havido uma conspiração para tanto (GRAGNANI, 2019).

Para Giddens (2018, p. 16-18) o pensamento ideológico deve ser entendido como “a capacidade de grupos ou classes dominantes fazerem seus interesses parecerem universais para outros grupos ou classes. Tal capacidade é, portanto, um tipo de recurso envolvido na dominação”. E, sob uma perspectiva crítica, o Globalismo pode ser considerado como uma forma de confrontar a ausência de Cooperação e Solidariedade no sistema Capitalista atual.

Diante disso, a despeito de ser perceptível a necessidade de regras universais para o enfrentamento de determinadas questões emergenciais para a Humanidade, reveladas pelo estado pandêmico provocado pelo COVID-19, fica claro que a Cooperação de esforços entre as Nações, seja na troca de dados estatísticos, seja na transmissão de expertise e know-How científico, é postura essencial para o êxito das ações de enfrentamento.

Sendo incontroverso que a Saúde e a Vida são os bens mais preciosos de qualquer sistema, não importando se ideológico ou não. Ações globais coordenadas pela união de esforços, em solidariedade, fraternidade e cooperação, lastreadas na ciência, mostram-se formas viáveis de represar e conter o avanço do COVID-19.

O avanço do Globalismo sobre o sistema atual vigente se dá pela proposta de enfrentamento e redução das desigualdades sociais em todo o planeta, porquanto, grande parte do agravamento da crise de saúde que avança sobre as nações se assenta exatamente nas desigualdades sociais, econômicas e ambientais da comunidade global.

Isso porque, é nesse cenário de vulnerabilidade que as doenças atravessam fronteiras nacionais, onde o sistema capitalista não consegue conter e, portanto, os riscos à saúde pública tornam-se globalizados, exigindo das nações a cooperação em saúde, para que se possa obter resultados satisfatórios de um problema que possui dimensões complexas de enfrentamento e resolução (BUSS; TOBAR, 2020).

Não se trata de fixar a percepção de um Estado cosmopolita, mas da mundialização e padronização das respostas a serem dadas a contento as demandas globais. O que nos resta evidente é, sobretudo, que estamos evoluindo para um modelo integrado de percepções e decisionismo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Naturalmente, sem a pretensão de esgotar o tema, buscou-se no presente trabalho demonstrar alguns, dentre tantos outros, aspectos paradoxais que a Sociedade pós-moderna está enfrentando devido a pandemia do coronavírus.

Inicialmente foram apresentadas informações referentes a origem e disseminação deste vírus, bem como alguns dos reflexos sociais, políticos, econômicos e jurídicos que as Nações têm suportado durante a disseminação do vírus, denominado COVID-19.

Foram articulados argumentos consistentes com vistas a demonstrar como as medidas restritivas adotadas pelos Estados em face da Sociedade, a pretexto de contenção do alastramento do covid-19, tem se caracterizado como verdadeiro cerceamento das liberdades individuais e, portanto, enfraquecendo a Democracia Nacional.

A esse respeito, constatou-se como, e sob que circunstâncias, o Globalismo vem avançando sobre o Capitalismo Econômico na Sociedade pós-moderna, revelando a necessidade de instituição de regras e protocolos globais de enfrentamento dos problemas que prejudiquem o Bem Comum, como a Saúde, o Meio Ambiente e a redução das desigualdades sociais, com a consequente flexibilização do Nacionalismo, caracterizado pela Soberania dos Estados, em favor de uma postura proativa em benefício do interesse coletivo.

Diante disso, restou demonstrada a relevância da Cooperação e da Solidariedade, bem como da união de esforços entre as Nações a fim de salvaguardar a Vida e a Saúde de todas os indivíduos.

Não obstante, é possível concluir que mesmo diante de tantas dificuldades de ordem política, social e jurídica, bem como, dos paradoxos enfrentados pela Sociedade global, há evidente indicação do de vontade do interesse coletivo no sentido de alcançar, por meio dos organismos mundiais, o estabelecimento de regras e protocolos de Governança Global Democrática.

Não são poucas as crises que precisam de enfrentamento concorrente, sinérgico e integrativo, em cooperação solidária, a fim de evitar a destruição do planeta. Crise energética, alimentar, climática, econômico-financeira, todas com evidentes espectros multifacetados em caráter insustentável.

Por insustentabilidade entende-se o descontrole, o desequilíbrio, a não perenidade e, portanto, a evidente conclusão de que problemas globais de saúde pública, como a pandemia do covid-19, estão absolutamente interligados a forma, tempo e modo, como os seres interagem e resolvem a problemática decorrente das crises mencionadas.

É preciso reorganizar a vida em torno do Bem Comum, para garantir que a universalidade da proposta de estabelecer protocolos globais assentados em princípios democráticos que possibilitem confrontar injustiças, desequilíbrios sociais e evitar o fracasso das Nações diante da missão de proteger o planeta, seja eficaz naquilo a que se propõe.

A eficácia mencionada corresponde a formação pragmática de uma democracia globalizada pautada em regras de governança e eficiência.

Nesse sentido, o aproveitamento das oportunidades surgidas com a pandemia do COVID-19, a fim de fomentar o diálogo a respeito do fortalecimento da Democracia em linhas globais, caracteriza-se como abordagem benéfica no sentido de equacionar problemas inerentes a população mundial no que tange a redução das desigualdades, os problemas de sustentabilidade ambiental e o enfrentamento do capitalismo predatório ou o estabelecimento da proposta trazida pela ótica do Globalismo.

### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDERSEN, K.G. et al. *The proximal origin of SARS-CoV-2*. **Nat Med**, v.26, n.4, p.450–452, 2020. Tradução livre do autor.

ALVAREZ, Alexis. *Dimensions of Global Governance: 1919–2016*. Tese de Doutorado. UC Riverside. 2016.

BUSS, Paulo Marchiori; TOBAR, Sebastián. Covid-19 e as oportunidades de cooperação internacional em saúde. **Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)**, [recurso eletrônico], 2020. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/artigo-covid-19-e-as-oportunidades-de-cooperacao-internacional-em-saude/47207/>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 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: 09 mai. 20.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2020.

CHEN, Y; LIU, Q; GUO, D. *Emerging coronaviruses: genome structure, replication, and pathogenesis*. **J Med Virol**, v.92, n.4, p.418-423, 2020. Tradução livre do autor.

CARNEIRO, Walber Araújo. Crise e escassez no Estado Social: da constitucionalização à judicialização simbólicas. In: **Estado e constituição: estado social e poder econômico face a crise global**. BOLZAN, José Luís de. Et al. Florianópolis: empório do direito, 2015, p. 147.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Nova Teoria do Estado: Estado, República, Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2013.

DUARTE, Phelipe Magalhães. COVID-19: Origem do novo coronavírus/COVID-19: *Origin of the new coronavirus*. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 3, n. 2, p. 3585-3590, 2020. Tradução livre do autor.

DUBROW, Joshua Kjerulf. Governança global democrática, desigualdade política e a hipótese da resistência nacionalista. **Revista Sociologias**, v. 15, n. 32, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAGNANI, Juliana. O que é 'Globalismo', termo usado pelo novo chanceler brasileiro e por Trump? **Agência BBC News Brasil em Londres**. 03 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46786314>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Problemas Centrais em Teoria Social: Ação, estrutura e contradição na análise sociológica**. Tradução de Marcus Penchel. Petrópolis: Editora Vozes, 2018. Título original: *The politics of climate change*.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **As consequências da pandemia do Covid-19 na geopolítica: notas introdutórias**. Disponível em: <<https://redeptidc.com.br/assets/files/Rede%20CTIDC%20-%20covid%20geopolitica.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 20.

HOUTART, François. Dos bens comuns ao “bem comum da humanidade”. **Bruxelas, Fundação Rosa Luxemburgo**, 2011.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. Título original : *Staatslehre*

IBAÑEZ, Pablo. Geopolítica e diplomacia em tempos de Covid-19: Brasil e China no limiar de um contencioso. Espaço e Economia. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 18, 2020.

IANNI, Octávio. Nacionalismo, regionalismo e globalismo. **Revista Novos Rumos**, n. 25, p. 5-8, 2012.

LUIGI, Ricardo. A crise na Bolívia: da renúncia do presidente Evo Morales à convocação de novas eleições. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 1, n. 3, p. 34-40, 2020.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Não-Estado e Estado no Leviatã de Hobbes**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 1999.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. OAB/SC, 2003.

PLATERO, Klarissa; GOMES, Fabian. Números estatísticos e realidades: Uma proposta de reflexão sobre a pandemia de Covid-19 no Brasil. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social- Reflexões na Pandemia**, p. 1-11, 2020.

Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/index>>. Acesso em: 09 mai. 20.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem das desigualdades entre os homens**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

TESINI, Brenda L. *University of Rochester School of Medicine and Dentistry*. **Manual Merck**, 2020. Tradução livre do autor. Disponível em: <<https://www.msdmanuals.com/pt-pt/profissional/doen%C3%A7as-infecciosas/v%C3%ADrus-respirat%C3%B3rios/pandemia-de-2009-pelo-v%C3%ADrus-h1n1-da-influenza-gripe-su%C3%ADna>>. Acesso em: 28 mar.20.

WOO, P.C. et al. *Discovery of seven novel Mammalian and avian coronaviruses in the genus deltacoronavirus supports bat coronaviruses as the gene source of alphacoronavirus and betacoronavirus and avian coronavirus as the gene source of gammacoronavirus and deltacoronavirus*. **Journal of Virology**, v.86, n.7, p.3995-4008, 2012. Tradução livre do autor.

XINHUA. **China's CDC detects a large number of new coronaviruses in the South China seafood market in Wuhan**, 2020. Tradução livre do autor. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/27/c\\_138735677.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/27/c_138735677.htm). Acesso em 22 abr. 2020.

ZHU, N. et al. *A novel coronavirus from patients with pneumonia in China*, 2019. **N Engl J Med**, v.382, n.8, p.727-733, 2020. Tradução livre do autor.

# DIREITO DE ACESSO DOS CONSUMIDORES AOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA PROVOCADA PELO COVID 19

**Bruna Agra de Medeiros<sup>1</sup>**

**Fabício Germano Alves<sup>2</sup>**

**José Serafim da Costa Neto<sup>3</sup>**

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a questão da garantia do direito de acesso dos consumidores aos serviços públicos essenciais durante o período em que perdura a pandemia provocada pelo COVID 19. Em tempos de situações extremamente adversas como nas pandemias, o contexto das relações contratuais passa por diversas modificações e os problemas de inadimplência por parte dos consumidores geralmente assumem maiores proporções em razão das dificuldades enfrentadas. Dessa forma, é natural que surjam questionamentos no sentido da possibilidade de interrupção na prestação de serviços públicos considerados essenciais, em decorrência do cenário de crise que a situação possui e, em consequência, da inadimplência dos usuários no período de pandemias como a vivenciada em 2020.

O contexto ressalta a proeminência de inúmeras problemáticas de ordem jurídica, dentre elas a discussão a respeito da elasticidade com relação às dinâmicas contratuais, e, especificamente, no que tange a demandas consumeristas em relação à serviços públicos de natureza essencial. A temática está primeiramente atrelada ao fundamento da República Federativa Brasileira que assegura à sociedade a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), bem como em sede de objetivo a promoção do bem de todos (artigo 3º, IV) e as condições perenes de sua vigência, o que significa que, ainda que com todas as adversidades vivenciadas, há a obrigação estatal quanto ao cumprimento regular desses dispositivos.

Ademais, é preciso considerar que a excepcionalidade da questão pandêmica histórica de

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre e graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Civil pela FCV. E-mail:brunaagra@gmail.com.

<sup>2</sup> Advogado. Especialista em Direito do Consumidor e Relações de Consumo (UNP). Especialista em Docência no Ensino Superior (FMU). Mestre em Direito (UFRN). Mestre e Doutor em Sociedad Democrática, Estado y Derecho pela Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) – Espanha. Professor da Graduação e Pós-Graduação da UFRN. E-mail: fabriciodireito@gmail.com

<sup>3</sup> Advogado. Especialista em Direito Público (PUC). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (FCV). Mestrando em Direito Constitucional (UFRN). Professor da UFRN. E-mail: costa\_netto@ymail.com.

abrangência mundial não altera a obrigação imposta ao Estado Democrático de Direito, o qual inadmitte exceções em que supostamente poderia se eximir de suas responsabilidades institucionais, razão pela qual faz-se imperiosa a respeitabilidade e a busca incessante pela concretude do atendimento dos direitos fundamentais à coletividade. Nessa senda, há de se reconhecer que o esforço é integrado entre os entes públicos, assim como as discussões acerca das medidas judicialmente coerentes a serem adotadas encontram-se afluídas. Em sede exemplificativa, tem-se o seguinte questionamento: é plausível a restrição de acesso à serviços como energia elétrica ou consumo hídrico pelo inadimplemento, considerando a situação pandêmica?

Dentre as várias questões emergentes, portanto, um dos pontos de realce diante da problemática exposta, alude à dinâmica da prestação dos serviços públicos, notadamente àqueles de origem essencial e o seu público alvo, no caso, os consumidores. Trata-se de determinadas atividades que representam o usufruto de vida digna da população brasileira e, ainda, envolve determinadas atividades urgentes, ou seja, que não podem esperar o término da pandemia, o que incita alterações legislativas com vistas à adequação das relações cotidianas ante o cenário de crise.

Na realidade, a compreensão dessa temática vai além de aspectos de ordem pragmática, pois a ocasião precisa ser analisada em seus aspectos pormenorizados. Sendo assim, as indicações científicas de isolamento social, para além das discussões de competência constitucional, devem ser compreendidas, por exemplo, não apenas sob a ótica das dificuldades financeiras decorrentes das medidas econômicas e sanitárias adotadas, mas, ainda, considerando, por exemplo, perspectivas de aumento de despesas domiciliares, já que a indicação normativa prima pelo isolamento, ainda que em suas medidas gradativas. A sensibilidade de perceber empaticamente características como essa, por si só, enseja a discussão a respeito do direito consumerista à manutenção do usufruto de serviços essenciais.

Desta feita, a pesquisa pretende apresentar a conformação mais adequada, do ponto de vista doutrinário e da legislação protetiva do consumidor, relativamente ao direito de acesso aos serviços públicos essenciais nesse contexto diferenciado. Como procedimentos metodológicos, adota-se uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e hipotético-dedutiva, objetivo descritivo em relação à temática tratada e propósito de apresentar uma avaliação formativa do objeto estudado. Em um tema de abrangência mundial, apesar de sua magnitude, mister se faz estabelecer o recorte metodológico, como observado nas linhas anteriores, voltado para o âmbito do Brasil e as legislações correlatas.



## 1. REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Preliminarmente, convém trazer o conceito de serviço público e, em seguida, explanar a respeito da sua classificação como “essencial”. Embora haja uma vasta discussão sobre seu conceito, pode-se afirmar que o serviço público consiste em todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, de acordo com normas estatais e com o intento primordial de satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias à coletividade ou meras conveniências do Estado (MEIRELLES, 2002, p. 136).

A doutrina faz, ainda, a distinção entre as acepções que entendem o serviço público como sendo subjetivo e àquela que o concebe de forma objetiva. A primeira observa-se quando há a atuação da administração pública em sentido formal, ou seja, não faz alusão a qualquer atividade específica, mas ao conjunto de órgãos e entidades que desenvolvem funções administrativas diversas; enquanto a segunda, em seu turno, reporta determinada atividade ou conjunto delas, referindo-se especificamente às atividades prestadas efetivamente, e, não, aos órgãos ou entidades que a fizeram (DI PIETRO, 2018, p. 172-175).

À luz da norma máxima do ordenamento jurídico nacional, destaca-se a dicção do artigo 175, segundo o qual incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a consecução de serviços públicos, diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão. O legislador constituinte embasou esse dispositivo determinando, em alusão às normas de eficácia contida, a possibilidade de serem editadas leis relativamente ao regime de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos e suas peculiaridades, os direitos dos usuários, a política tarifária e, ainda, a obrigação de manter o serviço adequado.

No que toca às competências, observa-se que a Constituição Federal de 1988 permitiu a orientação dessa matéria por meio da aplicação do *princípio da predominância dos interesses*, cuja aplicação determina que os interesses nacionais são da União, àqueles de origem regional pertencem aos Estados e, por fim, os de âmbito local estão sob a égide dos municípios. Dito isto, à luz e semelhança da Constituição Federal reproduzem-se os princípios administrativos, a partir dos quais, por exemplo, constata-se as atividades administrativas de competência dos Municípios (artigo 30) e da União (artigos 21 e 22). Acrescenta-se os Estados, por sua vez, possuem o rol de sua competência delimitado no artigo 25, §1º e 2º, em sua natureza remanescente; as competências de natureza comum (artigo 23) e àquelas consideradas pela doutrina assente como concorrentes (artigo 24) devido a incidência entre a União e os Estados, em exclusão das municipalidades nesse ponto (MENDES; BRANCO, 2017, p. 746-751).

Adentrando propriamente no objeto do trabalho, é preciso compreender que uma das matrizes dos serviços públicos está pautada nos serviços públicos de natureza essencial. Nesse mister, Hey Lopes Meirelles define o atributo da essencialidade fazendo alusão às atividades que “se relacionam integralmente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene, saúde públicas, judiciário etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados” (MEIRELLES, 2015, p. 422). De forma complementar aduz Rizzato Nunes (2012, p. 307) que o elemento chave do serviço essencial é “o aspecto real e concreto de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação”, reforçando, desse modo, o caráter fundamental da prestação de algumas atividades para a coletividade.

Desta feita, pode-se compreender que os serviços essenciais são aqueles que contribuem para a regularidade da vida cotidiana das sociedades relativamente às necessidades básicas imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito e que, por meio delas, pode-se assegurar o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, Constituição Federal). Sobre o tema, é interessante apontar a visão de Alessandro Segalla (2001, p. 134-135), para quem a prestação dessas atividades está associada ao *princípio da continuidade dos serviços públicos*, tendo em vista que não se admite a sua descontinuidade, e, ainda, que tal princípio deriva do *princípio da supremacia do interesse público* e da obrigatoriedade que o Estado tem de prestar os serviços essenciais à coletividade (ALVES, 2020).

A crise do COVID 19 chama a atenção na contemporaneidade para a temática do direito que os consumidores têm quanto ao acesso à serviços públicos de cunho essencial, assim como incita discussões sobre como operacionalizá-los, considerando que o risco é iminente para toda a população e, ainda, que vige o debate a respeito de quais os serviços seriam desta forma tidos como imprescindíveis. Nesse sentido, considerando o cenário crítico, endossado pelo contexto multifacetado de crise – de saúde pública, econômica, e política – há de se delimitar propositalmente e em momento oportuno o caráter inadiável dessas atividades e cujo funcionamento não admite cessação.

Em seara infraconstitucional, a Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão que serão responsáveis pela prestação dos serviços públicos dispostos do artigo 175 da Constituição Federal. Nessa lei existem disposições sobre os contratos de concessão e de permissão, estipulam-se direitos e obrigações dos usuários e, para além dessas normativas, dedica-se o Capítulo II para tratar ‘Do Serviço Adequado’, isto é, à delimitação das condições mais adequadas dos serviços públicos prestados aos usuários.

Os serviços públicos serão prestados pelo Poder Público, direta ou indiretamente, mediante concessão e permissão, modalidades que devem por lei, garantir o atendimento aos consumidores, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e generalidade, o que permite inferir que, pela inteligência do *princípio da legalidade*, justifica-se a segurança do fornecimento de serviços essenciais à população, ainda que no cenário de crise do COVID 19. Ademais, há de se ressaltar que o contexto hodierno não se subsumi às hipóteses que essa lei elenca em seu artigo 6º, §3º, segundo o qual não seriam descontinuidades dos serviços aquelas motivadas por razões técnicas ou de segurança, ou, ainda, derivadas de inadimplemento do usuário de acordo com o interesse da coletividade.

Oportunamente, cabe citar a tendência da doutrina administrativista recente em atender aos anseios sociais na tentativa de colocar os administrados como sujeitos a serem tutelados e, portanto, dando-lhes oportunidades para discussões e avaliações precisas sobre a prestação dos serviços. Nesse ponto, cabe referenciar a Lei n. 13.460/2017, que endossa a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública, permitindo direitos de manifestação, institucionalização de ouvidorias e, inclusive, põe à serviço da sociedade conselhos à disposição dos utentes com o fito de permitir-lhes o acompanhamento das atividades fornecidas e possíveis melhorias a serem propostas.

É lúcido, nesse sentido, entendê-las como iniciativas louváveis, especialmente diante de circunstâncias pandêmicas, considerando que os cidadãos devem possuir meios para requererem o que a própria lei os assegura, a exemplo do que garante o artigo 5º: presunção de boa-fé do usuário; igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação; cumprimento de prazos e normas procedimentais; adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários; autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade; aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações, entre outros direitos previstos.

É preciso refletir, nesta seção, que os serviços públicos, no caso, essenciais, são destinados muitas vezes à um público alvo preciso, qual seja, os consumidores, que se encontram em posição merecedora de tutela específica em razão da vigência dos princípios constitucionalmente implícitos da *supremacia do interesse público*, assim como de sua *indisponibilidade* perante os administrados. Desta feita, o ordenamento jurídico pátrio previu enquanto sistema protetivo o Código de Defesa do

Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que em seus artigos 2º e 22 estabelece a proteção adequada aos consumidores, enquanto sujeitos dos direitos em questão, e ao serviço efetivamente prestado, parâmetros de qualidade e eficiência, cuja análise será feita adiante.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti (1998, p. 148), refletindo sobre os serviços públicos e as tendências contemporâneas delimitou os serviços públicos da seguinte maneira:

Forçoso é reconhecer que a noção de serviço público é essencialmente evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social e, como todo instituto, só pode ser compreendido pelo estudo de sua história e das tendências sociais da nossa época. E é indubitável que a concepção tradicional dessa noção foi atingida, e o regime de alguns serviços públicos passou a assumir uma nova compostura diante das inovações trazidas com a reforma do Estado, em especial diante da compatibilidade ou não das políticas que levam à fragilização na prestação do serviço público pelo Estado com o texto constitucional brasileiro.

Nesse esteio, retoma-se esse conceito para pontuar que assiste respaldo à teoria exposta, de que o serviço público é evolutivo e condicionado às circunstâncias históricas e sociais, isto é, precisa-se compreender o estado de complexidade que as sociedades chegaram com a disseminação do vírus (COVID 19) e, assim, primar pela concretude da própria norma já posta e firme do ordenamento jurídico pátrio. Aplicando a teoria na prática, pois, tem-se que, em verdade, há hipóteses legais em que a continuidade dos serviços públicos não é absoluta, submetendo-se pois a determinadas exceções, como em casos caracterizados pelo inadimplemento por parte do usuário, situações em que há a necessidade de fazer obras e outras que legitimam a interrupção da prestação de algumas atividades.

No entanto, em que pese tais discussões, é de clareza solar e, inclusive, há entendimento uníssono no sentido de que a relação entre a concessionária de serviço público e o usuário final, relativamente ao fornecimento de serviços públicos essenciais, como água e energia, assume natureza consumerista, de modo a ser plenamente cabível a aplicação da legislação consumerista<sup>4</sup>. É indubitável a existência de especificidades que unem a temática em discussão ao Código de Defesa do Consumidor, motivo pelo qual dedica-se o próximo item à análise detida do aludido vínculo.

---

<sup>4</sup> Sobre o tema é assente a jurisprudência, segundo a qual: "A jurisprudência desta Corte possui entendimento pacífico no sentido de que a relação entre concessionária de serviço público e o usuário final, para o fornecimento de serviços públicos essenciais, tais como água e energia, é consumerista, sendo cabível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor." STJ. AgRg no AREsp 354991/RJ. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. T2 - Segunda Turma. Data de Julgamento: 05/09/2013. DJe 11/09/2013.

## 2. ESPECIFICIDADES EM RELAÇÃO AO CONSUMO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

A partir do surgimento da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, surgiram discussões sobre a aplicabilidade da referida lei aos serviços públicos em geral. O foco do debate para fins deste trabalho é análise da existência da relação jurídica de consumo na atividade de prestação de serviços públicos essenciais e se a referida atividade poderia ser interrompida, por exemplo, por inadimplemento do consumidor, no período de uma pandemia como a que foi causada pelo COVID-19.

Na sociedade industrial, em razão da estandardização das atividades e dos próprios consumidores, o Estado regulamentava, organizava e distribuía de maneira impositiva a prestação dos serviços. Com o surgimento da chamada “sociedade de serviço”, adotou-se um sistema segundo o qual a prestação de serviços públicos deveria ser feita de modo que pudesse satisfazer as expectativas individuais e ao mesmo tempo assegurar a perenidade social (RACHLINE, 1996).

A prestação de serviços públicos passou a ser regida, ao menos de maneira parcial, pelos princípios e regras do mercado quando foi inserida no processo concorrencial. Com isso, tornou imperiosa também a aplicação das normas de proteção e defesa do consumidor em alguns casos (ARAGÃO, 2017). Apesar da existência de entendimento no sentido da absoluta distinção entre prestação de serviço público e relação jurídica de consumo (AMARAL, 2006), existe um dispositivo na lei que disciplina a concessão e permissão de prestação dos serviços públicos (artigo 7º, *caput*, Lei nº 8.987/1995) que faz menção expressa à Lei nº 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor instituiu expressamente como um dos direitos básicos do consumidor, “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (artigo 6º, inciso X); como um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo a “racionalização e melhoria dos serviços públicos” (artigo 4º, inciso VII); e no artigo 22, *caput* a seguinte determinação: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

A existência dos referidos dispositivos legais por si só já denota a compatibilidade entre o microsistema protetivo do consumidor e a atividade de prestação de serviços públicos, independentemente de serem prestados diretamente pelo próprio Poder Público ou indiretamente por meio de órgãos concessionários ou permissionários. Assim, seria então plenamente possível um

usuário de serviço público ser enquadrado no conceito de consumidor destinatário final deste serviço (BOLZAN, 2010).

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a natureza consumerista das relações compostas por usuários de serviços públicos específicos e remunerados, tais como: usuário de serviço de distribuição de água potável (STJ. Resp. n.º 263.229/SP. Rel. Min. José Delgado. Julgamento em 14/11/2000. DJ 09/04/2001), usuários pagantes de pedágio pela manutenção da rodovia (STJ. Resp. n.º 467.883/RJ. Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito. Julgamento em 17/06/2003. DJ 01/09/2003.) e usuários dos correios (STJ. Resp. nº 527.137/PR. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 11/05/2004. DJ 31/05/2004).

Entretanto, não é possível aplicar o Código de Defesa do Consumidor indistintamente a todos os serviços públicos. Durante muito tempo foi um grande desafio a manutenção do equilíbrio entre a defesa do usuário de serviço público e a defesa do consumidor (MARQUES NETO, 2002). Consumidor e usuário de serviço público possuem conceitos equivalentes, mas que não são idênticos (LARROSA AMANTE, 2011).

A definição de serviço contida no artigo 3º, §2º do Código de Defesa do Consumidor (“serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”) impõe como requisito essencial que ele seja prestado “mediante remuneração” ou seja, uma contraprestação de natureza remuneratória, sem explicitar se esta deveria ser realizada direta ou indiretamente.

Considerando o requisito da remuneração exigido na definição de serviço instituída pelo Código de Defesa do Consumidor, surgiram posicionamentos na doutrina (MARQUES, BENJAMIN, MIRAGEM, 2016; NOVAIS, 2006) e na jurisprudência (STJ. Resp. nº 840.864/SP. Rel. Min. Eliana Calmon. Julgamento em 17/04/2007. DJ 30/04/2007; STJ. Resp. nº 493.181/SP. Rel. Min. Denise Arruda. Julgamento em 15/12/2005. DJ 01/02/2006) no sentido da não aplicabilidade da normatização consumerista aos serviços públicos próprios, também chamados coletivos ou *uti universi*, nos quais não há identificação dos destinatários (v.g., educação, saúde, segurança pública etc.).

Em razão do fato de que essa espécie de serviço público (próprio) é remunerada apenas indiretamente, por meio do pagamento (compulsório) de tributos em geral e algumas taxas, a ela não se aplica a normatização proveniente do microsistema consumerista, uma vez que a prestação desses serviços não configura relação jurídica de consumo, estando vinculada somente ao Estado

como detentor de autoridade (NOVAIS, 2006). A relação jurídica que existe entre o Estado e o contribuinte é objeto do Direito Tributário (COELHO, 2018) e não do Direito das Relações de Consumo.

A relação jurídica de consumo somente resta configurada na prestação dos serviços públicos impróprios, também chamados individuais ou *uti singuli*, em que os destinatários são determinados ou determináveis (v.g., abastecimento de água e distribuição de energia elétrica), prestados pelo Poder Público, por meio da administração direta ou indireta, ou ainda por um particular, em regime de concessão ou permissão de serviço público. Essa categoria de serviços públicos é remunerada de forma direta, mediante o pagamento (facultativo) de tarifa ou preço público.

Somente partindo do pressuposto da inexistência de serviços públicos *uti universi* (assim consideradas apenas as funções irrenunciáveis do Estado), sendo então entendidos como serviços públicos somente os de natureza econômica *uti singuli*, que podem ser delegados à iniciativa privada mediante contrato de concessão ou ato de permissão, é que poderia haver uma equiparação entre usuários de serviços públicos e consumidores. (AZEVEDO, 2002).

A própria Constituição Federal, no momento em que instituiu um tratamento específico para “usuário de serviço público” e “consumidor” em dispositivos diferentes (a proteção ao usuário de serviço público é disciplinada no artigo 175, parágrafo único, inciso II e a defesa do consumidor é tratada nos artigos 5º, inciso XXXII, artigo 150, §5º, e 170, inciso V), reconhece implicitamente uma dicotomia entre ambos (SOUTO, 2006).

O artigo 22, *caput* do Código de Defesa do Consumidor, ao instituir a obrigação aos órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, de fornecer serviços essenciais de maneira contínua, consagrou no ordenamento jurídico brasileiro o *princípio da continuidade do serviço público essencial*. Como o referido dispositivo não apresentou uma lista de serviços que deveriam ser considerados essenciais, é possível tomar como parâmetro o artigo 10 da Lei n.º 7.783/1989 (Lei de Greve) que inclui nessa categoria serviços como: tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, transporte coletivo etc.

O *princípio da continuidade do serviço público essencial* incide concomitantemente sobre as relações de consumo e sobre a atividade de prestação de serviço público essencial. Isso quer dizer que, quando se tratar da prestação de um serviço público essencial que esteja submetida ao microsistema de proteção consumerista (serviço público *uti singuli*), constitui um direito do consumidor a sua continuidade, ou seja, não é possível que a atividade seja interrompida, nem

mesmo nos casos excepcionais previstos na Lei nº 8.987/1995 (artigo 6º, §3º) e na Lei nº 11.445/2007 (artigo 40, inciso V), que tratam de hipótese de inadimplemento.

Sendo assim, enquanto perdurar a situação de excepcionalidade gerada pela pandemia causada pelo COVID-19, por força do *princípio da continuidade do serviço público essencial*, ainda que o consumidor venha a ficar inadimplente em relação ao pagamento dos serviços públicos essenciais, estes deverão ser mantidos.

### **3. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL E SUA APLICAÇÃO DURANTE A PANDEMIA PROVOCADA PELO COVID 19**

O primeiro caso de COVID-19, nome da doença que decorre do contágio pelo SARS- CoV2, que se tem registro ocorreu na data de 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Em seguida, a propagação do vírus decorrente de seu elevado nível de contágio fez com que atingisse o continente asiático e avançasse para os demais continentes de maneira avassaladora.

Não se pode olvidar a contribuição de uma economia globalizada para a transmissão rápida do COVID 19, visto que o grande fluxo de pessoas entre as nações, aliado ao potencial infeccioso do vírus fez com que a proliferação fosse tal que a Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 declarasse a situação de pandemia. Nesse contexto, o Brasil iniciou a elaboração de disposições normativas e políticas públicas buscando amenizar os efeitos da pandemia que já assolavam o mundo.

A Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do vírus responsável pelo surto de 2019. No artigo 3º, §8º, dessa Lei afirma-se: “As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”. No entanto, a Lei supracitada não traz em seu bojo quais são os ditos serviços públicos e atividades essenciais, mas no §9º, ainda do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, confere-se competência ao Poder Executivo Federal para dispor, mediante Decreto, quais são os mencionados serviços públicos e atividades essenciais. Nesse sentido, foi publicado o Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, o qual regulamenta a Lei nº 13.979/2020 e define os serviços públicos e as atividades essenciais, especificamente no seu art. 3º, cujo teor traz 35 (trinta e cinco) incisos definindo-os.

Posteriormente, o Decreto Federal nº 10.288, de 22 de março de 2020, inclui os serviços relacionados à imprensa como sendo de natureza essencial, e o Decreto Federal nº 10.292, de 25 de



março de 2020, altera e amplia o rol de serviços públicos e atividades essenciais do Decreto nº 10.282/2020.

Desse modo, traçado o panorama geral da pandemia COVID 19 e da legislação brasileira acerca do tema é preciso que se trate do *princípio da continuidade do serviço público essencial* aplicado ao período de pandemia tratado.

É imperioso reconhecer que a doutrina brasileira já trata do *princípio da continuidade do serviço público*, conforme se vislumbra das lições de Celso Ribeiro Bastos (1996, p. 165), segundo o qual o serviço público deve ser prestado de maneira contínua não podendo, portanto sofrer interrupções, no entanto o mencionado autor faz distinção entre aqueles serviços públicos cuja continuidade é relativa e os que ele entende ser absoluta, ou seja, não podem sofrer interrupção sob qualquer hipótese. Além disso, é salutar compreender, do que já foi citado anteriormente acerca das disposições do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, que garante ao usuário-consumidor a continuidade dos serviços públicos ditos essenciais, inclusive sob pena de responsabilização do prestador de serviço à título de indenização (GRINOVER *et al*, 2001, p. 89).

Desse modo, tem-se que a legislação brasileira hodierna em caráter extraordinário decorrente da pandemia fixou quais são os serviços públicos e as atividades essenciais, razão pela qual se pode compreender que se aplica a esses serviços o *princípio da continuidade do serviço público*. Nesse contexto, torna-se relevante trazer à baila questão polêmica acerca da aplicação desse princípio durante uma situação pandêmica, qual seja, é possível a interrupção do serviço, em razão do inadimplemento do usuário no período da pandemia?

A controvérsia resta evidente com relação a se o inadimplemento do usuário pode dar azo a interrupção do serviço, considerando a essencialidade dos serviços em comento, seja pela salvaguarda dos direitos do consumidor já citados anteriormente ou pela preservação do *princípio da dignidade da pessoa humana*, já que a ausência de sua prestação poderia ferir de morte o núcleo essencial da dignidade do cidadão. Nessa linha tem-se as lições de Vidal Serrano (2003, p. 86), para quem os serviços ditos essenciais jamais poderiam ser interrompidos por ausência de pagamento, pois atingiriam os indivíduos no âmago da sua dignidade, pois se não causassem dano dessa natureza, não se estaria a tratar de essencialidade.

Perspectiva diversa é a apresentada por outra corrente doutrinária reconhecendo a possibilidade de interrupção do serviço por inadimplemento, desde que haja o aviso prévio, considerando a ponderação entre os interesses individuais e os coletivos, bem como a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico financeiro, quando se trata de concessionárias, e pela

natureza contraprestacional dos serviços, mesmo aqueles de natureza essencial (CARVALHO FILHO, 2009, p. 318).

Desse modo, tem prevalecido o entendimento da possibilidade de interrupção do serviço por inadimplemento do usuário, conforme se verifica do julgamento do Recurso Especial n.º 363.943/MG de relatoria do ministro Humberto Gomes de Barros, segundo o qual:

O fornecimento gratuito de bens da vida constitui esmola. Negamos empregos a nosso povo e o apascentamos com esmolas. Nenhuma sociedade pode sobreviver, com seus integrantes vivendo de esmolas. A lição ministrada pelo grande poeta Zé Dantas parece-me definitiva: “Seu Doutor uma esmola Para o homem que é são ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão”. Nego provimento ao recurso especial, para dizer que é lícito a concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica mantém inadimplência no pagamento da respectiva conta.

Todavia, em situação excepcional de pandemia, foram determinadas medidas ainda mais assecuratórias em favor do usuário-consumidor, tais como a impossibilidade de corte de energia por 90 (noventa) dias determinada pela ANEEL para as residências e imóveis onde são exercidos serviços e atividades essenciais, por meio da Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020.

Ademais, determinados Estados também garantiram proteção aos consumidores contra cortes de serviços essenciais mesmo que por inadimplência, vide o exemplo do Rio de Janeiro, que por intermédio da Lei Estadual nº 8.769, de 23 de março de 2020, especificamente em seu artigo 2º, estabelece, *in verbis*:

Art. 2º. Fica vedada a interrupção de serviços essenciais por falta de pagamento, pelas concessionárias de serviços públicos. §1º – Entende-se como serviços essenciais para efeito do disposto no caput deste artigo, o fornecimento de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica.

A Lei supracitada, inclusive, foi objeto de discussão judicial no processo n.º 0022076-18.2020.8.19.0000, no qual foi determinado pelo juiz de primeira instância a concessão de medida liminar autorizando a concessionária de energia elétrica a fazer a interrupção da prestação do serviço. No entanto, essa decisão foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), cujo conteúdo foi categórico ao afirmar que não pretendia estimular a inadimplência dos usuários ou desconsiderar a necessidade de arrecadação pela empresa concessionária, no entanto a situação excepcional merece ser tratada com esse caráter de excepcionalidade, ao tratar da pandemia do COVID 19.

Vale mencionar, ainda, o exemplo do Estado do Amazonas, pois determinou também a proibição de que as concessionárias de água e energia elétrica realizassem cortes do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento, em situações de extrema gravidade social, incluindo as pandemias. Destaca-se as previsões da Lei nº 5.143/2020 do Estado do Amazonas, visto que suas normas não se limitam ao momento vivenciado com a pandemia do COVID 19, abrangendo outras situações vindouras.

Isso posto, pode-se constatar, mediante as argumentações expostas, que, em verdade, os serviços públicos de natureza individualizada estão submetidos à tutela consumerista, devendo-se, pois, louvar iniciativas legislativas e executivas que primam pela continuidade desses serviços, em atenção e concretude, inclusive, ao disposto no artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A situação emergencial induziu a realização de pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais acerca de como seria operável o direito de acesso dos consumidores brasileiros aos serviços públicos essenciais diante da pandemia ocasionada pelo COVID 19. Nesse sentido, as pesquisas então desenvolvidas permitiram trazer à discussão algumas leis, a exemplo da que regulamenta as interações consumeristas, e as novas leis editadas em decorrência do cenário apresentado.

Diante do exposto, considerou-se que os direitos fundamentais são, em sua essência, irrenunciáveis, inegociáveis, intransmissíveis e, especialmente, não admitem a retrocessão. Isso posto, para além dessas considerações, observa-se a perenidade de algumas obrigações constitucionais que, ainda no contexto pandêmico, devem ser concretizadas. Essa dinâmica, como aludido, estimula reflexões acerca das novas características que circundam o momento vivenciado e como as populações estão vivendo de modo a se adaptarem a ela, no caso em tela, concernente ao usufruto de direitos de natureza basilar. As pesquisas apenas comprovam que o Direito se encontra em movimento dinâmico e tornando-se cada vez mais complexo, haja vista os inovadores contornos jurídicos que admitem, e, como tal, ensejam a integração crescente dos entes federativos no sentido de que haja cooperação jurídica apta a dirimir controvérsias dessa natureza.

Nessa conjuntura, refletindo a problemática do acesso à serviços públicos de ordem essencial, conclui-se que os serviços públicos impróprios (*uti singuli*) se submetem à normatização de proteção e defesa do consumidor, de modo que se aplica em relação aos que forem considerados essenciais, o *princípio da continuidade do serviço público essencial* previsto no artigo 22, *caput* do Código de Defesa do Consumidor, que consagra para o consumidor o direito à sua prestação de maneira perene

em um período de excepcionalidades como o da pandemia do COVID-19.

Ainda, foi possível constatar a confluência de esforços em seara legislativa, tendo em vista a compilação de alguns atos normativos com o fito de tornar ordenamento jurídico pátrio compatível com as necessidades sociais então apresentadas e enfrentadas diante da expansão do COVID-19. Dentre as normas expostas nesse trabalho, dá-se ênfase, por oportuno, à Lei nº 13.979/2020, que tratou das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Ademais, faz-se mister acentuar a relevância do Decreto Federal nº 10.288/2020, responsável por incluir os serviços relacionados à imprensa como sendo de natureza essencial, e o Decreto Federal nº 10.292/2020, que alterou e, em claro juízo de complacência diante da realidade fática, ampliou o rol de serviços públicos e atividades essenciais do Decreto anterior.

### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/jun./jul. de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/antonio-carlos-cintra-do-amaral/distincao-entre-usuario-de-servico-publico-e-consumidor>. Acesso em: 17 abr. 2020.

AMAZONAS. **Lei nº 5.143, de 26 de março de 2020**. Proíbe que as concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica realizem o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento, em situações de extrema gravidade social, incluindo pandemias.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

AZEVEDO, Fernando Costa de. **Defesa do consumidor e regulação**: a participação dos consumidores brasileiros no controle da prestação de serviços públicos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BOLZAN, Fabrício. Serviço público e a incidência do Código de Defesa do Consumidor. *In*: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda (org.). **Leituras complementares de direito administrativo**: Advocacia pública. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

BRASIL. **Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais.

BRASIL. **Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020.** Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

BRASIL. **Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020.** Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Editora Forense, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. 2001. 439 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LARROSA AMANTE, Miguel Ángel. **Derecho de consumo**: protección legal del consumidor. Madrid: El Derecho, 2011.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro. v. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Saraiva, 2017.

NOVAIS, Elaine Cardoso de Matos. **Serviços públicos e relação de consumo**: aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor. Curitiba: Juruá, 2006.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SERRANO, Yolanda Alves Pinto. **Código de Defesa do Consumidor interpretado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. ed. Saraiva, 2012.

RACHLINE, François. **Services publics**: économie de marché. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.769, de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Breve apresentação do novo marco regulatório do setor elétrico brasileiro. *In*: LANDAU, Elena (coord.). **Regulação jurídica do setor elétrico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

# REFLETINDO PARADOXOS ÉTICOS DIANTE DA COVID-19: DESAFIOS PARA UMA CIDADANIA DEMOCRÁTICA

**Carlos Roberto Sabbi<sup>1</sup>**

**Geraldo Antônio da Rosa<sup>2</sup>**

**Amarildo Luiz Trevisan<sup>3</sup>**

"O pior da peste não é que mata os corpos, mas que desnuda as almas, e esse espetáculo costuma ser horroroso."  
(Albert Camus, A Peste)

## INTRODUÇÃO

O primeiro alerta do governo chinês sobre o surgimento de um novo coronavírus foi dado em 31 de dezembro de 2019. Gradativamente, cada país foi adotando suas próprias medidas para a preservação da saúde da sua população, tornando-se mais intensa a partir do dia 11 de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde – OMS, decretou uma pandemia provocada pela COVID-19.

Desde então, o mundo sofreu uma profunda alteração de rotina, especialmente pela quarentena adotada pelos países, que isolou a maior parte dos indivíduos em suas residências. Tal medida tem gerado muita polêmica, discussões e embates políticos em torno da defesa da ciência, da manutenção da economia, assim como, inclusive, muitos enfrentamentos éticos em todos os setores da sociedade. Uma das manifestações mais fortes nesse sentido foi a do historiador israelense Yuval Noah Harari, quando escreveu em seu texto *Como será o mundo depois do coronavírus*:

A epidemia do coronavírus é, portanto, uma grande prova de cidadania. Nos próximos dias, cada um de nós terá que escolher entre confiar em dados científicos e especialistas em atenção médica, ou em teorias conspiratórias infundadas e políticos interesseiros. Se não tomarmos a decisão correta, poderíamos estar renunciando a nossas liberdades mais apreciadas, pensando que esta é a única maneira de salvar nossa saúde. (HARARI, 2020, não paginado).

---

<sup>1</sup> Ex-professor universitário, gerente-geral aposentado pela CAIXA, Mestre em Educação pela Universidade de Caxias do Sul e Doutor em Educação pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) e pela Universidade Autônoma de Madri (UAM), e-mail [crsabbi@gmail.com](mailto:crsabbi@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor e professor do Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade de Caxias do Sul (PPGE/UCS). E-mail: [geraldorosa06@gmail.com](mailto:geraldorosa06@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor e professor do Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE/CE/UFSM), pesquisador PQ-1D/CNPq e líder do Grupo de Pesquisa Formação Cultural, Hermenêutica e Educação ([www.ufsm.br/gpforma](http://www.ufsm.br/gpforma)). E-mail: [trevisanamarildo@gmail.com](mailto:trevisanamarildo@gmail.com)



A decisão que prima pela alteridade, nesse caso, implica minimamente algumas noções de ética e cidadania, pois o combate a uma catástrofe dessa natureza envolve uma preocupação não apenas consigo próprio, mas com o outro e o coletivo. Basta abrirmos grande parte das redes sociais para nos depararmos com um nível superficial do debate público, que, de certa forma, está contaminado ideologicamente, pois às tais teorias infundadas e conspiratórias, de que fala Harari, espalhadas largamente na internet, - contra o uso de vacinas, como a defesa da terra plana, contra a tese do aquecimento global, etc. -, agora veio se juntar as atitudes contra as medidas restritivas de isolamento social para o combate à epidemia da COVID-19. Nada de totalmente novo sob o sol, se pensarmos que o comportamento aí presente de certa maneira longe da alteridade é o que denominamos na Filosofia de utilitarista, visto que o ético implica uma certa dose de preocupação (da relação) com o outro. Nesse caso, o cuidado com a alteridade do outro é postergada, porque o que vem em primeiro lugar é uma preocupação utilitária: a sobrevivência da economia, considerando que o outro tem sua sobrevivência condicionada à plena funcionalidade do sistema econômico. Então: qual horizonte reflexivo podemos buscar nessa situação? O argumento de salvar a vida primeiro e só adiante salvar a economia, ou vice-versa?

Outro dilema ético se refere aos tratamentos para a doença, pois bem sabemos de que ainda não dispomos de uma vacina para a COVID-19. Alguns argumentam que entre deixar morrer ou tomar um medicamento, mesmo não tendo sido ainda totalmente comprovado cientificamente, seria melhor escolher o primeiro. Defendem que os contrários a essas terapias alternativas só vendem desilusão e desesperança ao argumentarem com ironia e descrédito com relação aos tratamentos alternativos, como a Cloroquina. Os que são contrários a essas medidas dizem que não se trata de vender desilusão e descrédito, o problema é dar falsas esperanças. A pessoa deixa de se cuidar, fazer higiene pessoal, porque acha que na “hora H” vai ser curada pelo medicamento experimental e, na verdade, está sendo iludida por uma terapia ainda sem evidências científicas. O efeito nesse caso vira uma causa, o que é anticientífico. Aqui, ao problema do “vírus” ideológico, que já está atacando mortalmente a nossa sociedade há um bom tempo, misturam-se os riscos das informações desencontradas e sem fundamentação expostas nas redes sociais, endossando uma sociedade que acredita ter se tornado, de uma hora para outra, doutora em Cloroquina pela Universidade do *WhatsApp* e do *Facebook*, mostrando com prepotência “saberem” muito mais do assunto que os órgãos ou entidades de saúde que se dedicaram ao estudo, com muitas décadas de reconhecimento em termos de produção científica, como é o caso das próprias universidades e de renomados Institutos de Pesquisa. Por conta dessas questões, a Universidade de Campinas (UNICAMP) se pronunciou, assim como outras entidades e associações do mundo científico, argumentando que:

As manifestações de apoio ao uso da HCQ para COVID-19 se baseiam em evidências frágeis, não apoiadas por investigações sólidas que devem ser fundamentadas em ensaios clínicos controlados. A universidade, como centro do conhecimento, deve sempre recomendar indicações e propostas que valorizem a razão científica em lugar de soluções intuitivas e crenças, que apesar de geralmente bem intencionadas podem estar eventualmente equivocadas. (UNICAMP, 2020, não paginado).

Poderíamos elencar uma série de outras questões, como a guerra sórdida ou a concorrência entre os países pelos EPIs, (Equipamentos de Proteção Individual), os materiais voltados para a segurança e proteção dos trabalhadores individualmente da saúde, ou mesmo a utilização desses equipamentos, como os respiradores, dado que em grande parte dos hospitais não há aparelhos disponíveis para todos os possíveis infectados, segundo projeção de cientistas. Além disso, há ainda um dilema refletido nos desacertos com relação às estatísticas de casos por países e no mundo, como veremos mais adiante. Nessa confusão provocada pelo vírus, Jürgen Habermas assinalou uma das questões que salta aos olhos nesses embates: “Uma coisa pode ser dita: nunca houve tanto conhecimento sobre nossa ignorância e a compulsão de agir e viver sob incerteza.” (HABERMAS, 2020, não paginado).

Como as questões não são tão simples assim, é preciso minimamente transcender os aspectos ideológicos e mesmo científicos e técnicos, para desenvolver um olhar ético, dado que isso implica não apenas “salvar vidas”, mas em “deixar morrer”, como a biopolítica tem ressaltado em várias discussões (TREVISAN; ROSA, 2016; 2018). Cremos que este é o momento de deixarmos um pouco de lado a guerra ideológica e pensar em que sentido podemos contribuir para que tenhamos o mínimo de vítimas da pandemia possível. Talvez, isso ajude a salvar muitas vidas. De fato, a guerra ideológica só pode nos afundar ainda mais, uma vez que a desinformação, num momento de exceção como este, é uma ameaça para a vida tão importante quanto os descuidados com a higiene e limpeza para as pessoas, para a sociedade, para o país e o mundo.

Diante disso, o que queremos aqui é traçar possíveis caminhos diante dos paradoxos que a ética passa a se confrontar frente à pandemia provocada pelo COVID-19. A conclusão de que o mundo como era antes do atual panorama deixará de existir, presente em muitas análises, é confrontada à medida que se assimila os riscos e as consequências éticas dessa nova realidade. Observamos a necessidade de transitar a discussão dos aspectos ideológicos para os âmbitos da ética, a fim de compreender melhor as contradições a que está submetido o debate público, enredado em querelas intermináveis e infrutíferas. De fato, é possível que esteja presente o maior

embate, até então, entre a ética utilitarista<sup>4</sup> e a ética universalista ou cosmopolita<sup>5</sup>, com pessoas defendendo as ciências relacionadas à saúde acima de tudo e outras ponderando a necessidade de se observar demais variáveis, como a econômica.

Sem dúvida, os dois lados possuem seus fundamentos e razões e devem ser considerados, diante da reflexão a que nos propomos neste trabalho. Por isso, vamos analisar inicialmente algumas situações pontuais das estatísticas geradas a partir da pandemia, acentuando e refletindo sobre os paradoxos éticos, de modo mais pontual, para os governantes, os quais necessitam administrar suas nações, mas ainda de modo mais especial sob a ótica da ética que se apresenta para toda a população e para o exercício de uma cidadania democrática planetária.

## 1. DILEMAS ESTATÍSTICOS E ÉTICOS DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

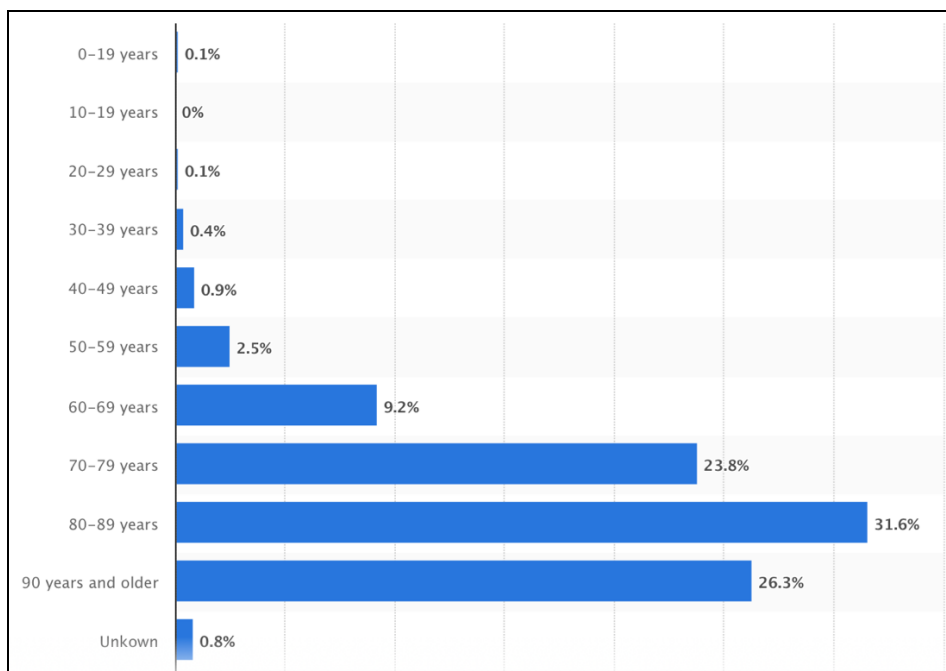
Os números dos levantamentos da pandemia do coronavírus divulgados pelos países possuem diferenças importantes e, mesmo se considerando variáveis localizáveis e até geográficas e suas consequências, parecem não se justificar. Um exemplo concreto dessas disparidades é o caso da letalidade, conforme pode ser observado e comparado nas Figuras 1 e 2, mais especificamente a partir do grupo com as idades entre 60 e 69 anos, que na Itália é de 9,2% enquanto na Espanha está em 3,4%. Essas diferenças gritantes se repetem, em especial, também nas faixas de 70 a 79 anos e na de 80 a 89 anos.

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, utiliza-se o termo “ética utilitarista” para definir os aspectos práticos e úteis de uma ética com os princípios de Maquiavel, no sentido de se sacrificar o bem de alguns, desde que isso satisfaça a maioria.

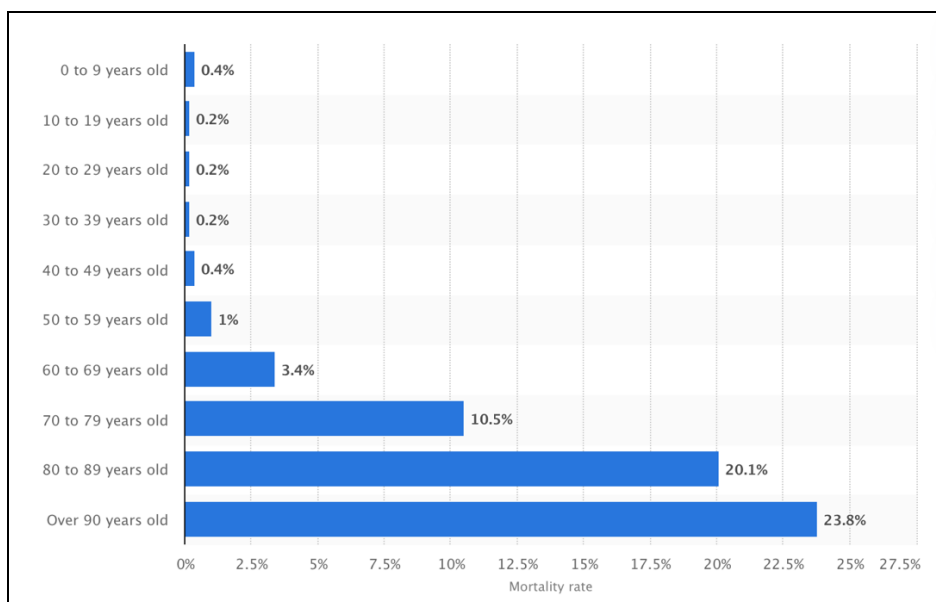
<sup>5</sup> Neste trabalho, lança-se mão do termo “ética universalista” ou cosmopolita não na linha daqueles que a entendem como um princípio inabalável e que deve ser aplicada de modo incorruptível, independentemente do que advirá na sequência. Esse seria o viés das éticas excessivamente racionalistas que justamente queremos evitar. Pensamos, sim, numa ética universal que possa ao mesmo tempo atender às circunstâncias dos diferentes contextos; uma ética que não enxerga na pandemia, assim como Donald Trump, a presença de um “*foreign virus*” (vírus estrangeiro) (BERARDI, 2020, p. 52), mas que vê aí um problema ou um desafio global.

Figura 1 – Taxa de mortalidade por coronavírus (COVID-19) na Itália em 11 de abril de 2020, por faixa etária



Fonte: Statista, 2020.

Figura 2 – Taxa de mortalidade de coronavírus (COVID-19) na Espanha em 9 de abril de 2020, por faixa etária



Fonte: Statista, 2020.

Poder-se-ia trazer aqui estatísticas comparativas de outros países e se encontrariam essas e, talvez, outras diferenças gritantes, caracterizando um cenário dramático para a tomada de decisões

por parte dos governantes, diante da ausência de elementos confiáveis, ao menos até o presente momento. Assim, as decisões estão sendo adotadas e modificadas a cada instante pelo quadro de incertezas que começam pela própria letalidade, tão distintas nos números divulgados pelos mais diversos países. Mesmo que se possa contra-argumentar que o vírus está se modificando em contato com o meio, ou seja, que ele evolui e se transforma conforme a sua disseminação por diversos países, sendo mais virulento aqui do que acolá por vezes, o fator importante em questão é a falta de dados confiáveis para se ter resoluções, dentre os quais, a testagem populacional, bem como a subnotificação. E a isso se soma a descrença na ciência e na tecnologia, que já vinha sendo cultivada em muitos países anteriormente, como aduz o historiador israelense Yuval Noah Harari:

Porém para conseguir esse nível de cumprimento e cooperação, necessita-se confiança. As pessoas necessitam confiar na ciência, confiar nas autoridades públicas e confiar nos meios de comunicação. Nos últimos anos, políticos irresponsáveis socavaram deliberadamente a confiança na ciência, nas autoridades públicas e nos meios de comunicação. Hoje, esses mesmos políticos irresponsáveis podem se ver tentados a tomar o caminho do autoritarismo, argumentando que não se pode confiar que o público fará o correto. (HARARI, 2020, não paginado).

O risco do autoritarismo de que fala Harari talvez encontre explicação no texto de outro pensador, intitulado *La emergencia viral y el mundo de mañana*, de Byung-Chul Han (2020), coreano, professor de Filosofia e Estudos Culturais na Universidade de Berlim. O filósofo constata que os países asiáticos têm enfrentado melhor o combate à pandemia da COVID-19 que os ocidentais. Enquanto na Europa especialmente se procurou fechar fronteiras físicas, na Ásia os governos trataram de acionar os controles autoritários já existente sobre a população, via Internet e outros dispositivos tecnológicos, para minimizar os efeitos pandêmicos. “O aspecto negativo é que, evidentemente, legitimaria um novo e aterrorizante sistema de vigilância”, conclui Harari (2020, não paginado).

É por isso que a COVID-19 nos impõe diversos dilemas éticos, entre eles reacende uma discussão que já vinha se desenvolvendo no seio da sociedade. No artigo *El virus, el sistema letal y algunas pistas para después de la pandemia*<sup>6</sup>, o filósofo alemão Gabriel Markus expõe claramente esse dilema nos seguintes termos: “El coronavirus pone de manifiesto las debilidades sistémicas de la ideología dominante del siglo XXI. Una de ellas es la creencia errónea de que el progreso científico y tecnológico por sí solo puede impulsar el progreso humano y moral”<sup>7</sup> (MARKUS, 2020, p. 131).

---

<sup>6</sup> Tradução: O vírus, o sistema letal e algumas pistas pós-pandemia.

<sup>7</sup> Tradução: “O coronavírus revela as debilidades sistêmicas de ideologia dominante do século XXI. Uma delas é a errada crença de que o progresso científico e tecnológico por si só pode impulsionar o progresso humano e moral.”

Analisar os paradoxos que a ética apresenta é uma das tarefas que a Filosofia se ocupa, desde sua origem. Na antiguidade, a Filosofia se confundia com a ciência e os filósofos eram considerados cientistas. A partir do século XVII, vários ramos do conhecimento se desvincularam da filosofia e se constituíram em ciências independentes com técnicas e métodos próprios. Hoje, já não há essa confusão, porém se compreende perfeitamente que tudo antes passou pela Filosofia. Por isso, é necessário mais do que nunca, no atual cenário, uma retomada do aprendizado filosófico, histórico e cultural, de como a humanidade se fez valer frente a outras pandemias ou catástrofes, e como soube sair dos dilemas éticos e paradoxos colocados.

Quando Walter Benjamin fala sobre a história do progresso, por exemplo, ele o faz do ponto de vista da catástrofe. Não há um progresso linear e homogêneo, há choques de forças violentas que vão acumulando enormes quantidades de escombros sobre escombros. A alegoria extraída da 9ª de suas *Teses sobre o conceito de história* lembra o papel da violência ocasionada pelo progresso na sociedade do espetáculo e das imagens fortes sobre catástrofes (BENJAMIN, 1940). O anjo da história tem um olhar estupefato, com as costas voltadas para o futuro e os olhos presos ao passado. Ele gostaria de intervir para recompor os cacos do progresso e promover a redenção dos mortos. Mas a sua ação messiânica está sendo bloqueada pelo vento ou tempestade que sopra do passado em direção ao futuro. A tempestade é o progresso que arrasta as forças messiânicas para um futuro incerto, enquanto acumula diante de si a montanha de lixo. Ela não é a causa de todos os escombros, mas um meio para um fim, cujo mote é o progresso. Não há qualquer possibilidade de redenção ou de emancipação nesse contexto, pois estamos imersos na presença cega da natureza na sociedade. A cegueira da razão advém dessa influência de forças que ultrapassam o nosso querer. A frieza da natureza se faz presente nas relações humanas e desestabiliza as relações sociais tornando o retorno do reprimido (em nós e na sociedade) como a irrupção, não do messiânico, mas do terror do império de normalização da catástrofe.

Assim, Benjamin se coloca na tradição da crítica cultural que advém de Rousseau a Freud, a qual vê o progresso não como realização do ideal da natureza, como pensavam os românticos e até os iluministas do séc. XVIII. De outra forma, ele a vê como um outro que nos assombra e embrutece, pois não volta realizada da sua viagem no tempo; a natureza, reprimida e violentada, volta como trauma e patologia.

Por isso, a seguir, tem-se o ousado propósito de trazer para o nível da compreensão o significado da ética e da moral no confronto com os paradoxos que vínhamos assinalando. Além disso, tratar-se-á de uma breve panorâmica da evolução desses conceitos ao longo do tempo. Tudo

isso de forma mais objetiva possível, fugindo dos conceitos rebuscados e se aproximando de definições pontuais, de maneira que uma dinâmica clara e concisa produza uma maior lucidez do assunto.

## 2. A PERSPECTIVA DA ÉTICA COSMOPOLITA PARA OS DILEMAS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A ética é um ramo da Filosofia, apêndice este que muitos entendem já ser uma ciência, como é o caso de Vázquez (2008), que afirma ser a ciência da moral, ou seja, ciência de uma forma específica de comportamento humano. Talvez seja bem mais simples compreender a moral do que a ética. Ética é reflexão e nunca se constituirá em um conjunto de normas, mas de juízos de valor, tendo como objetos o bem e o mal e como objetivo a felicidade. A moral é o conjunto de valores que uma sociedade definiu para si própria e o comportamento diante deles reflete o que seria o padrão ético. A raiz da ética é de natureza antropológica<sup>8</sup> e tem como objeto o homem inserido verdadeiramente na vida prática. Mas é, também, ontológica<sup>9</sup> porque tem como objeto o posicionamento do ser humano, que exige meditação, escolha e apreciação de valores. De forma simplificada, significa *comportamento*, como será a conduta diante da moral. A moral está no meio entre a liberdade de um lado e a responsabilidade de outro. Conche (2006, p. IX – XI) disse a esse respeito que:

Criticou-se a filosofia de Heidegger por não conseguir fornecer nenhuma diretriz moral. Se nós mesmos, porém, não estivermos em condições de fundamentar uma moral universal, se permanecermos em uma moral de opinião — a nossa —, a ser confrontada com outras morais de opinião igualmente não fundamentadas, estaremos no mesmo ponto que ele: no niilismo moral; e um consenso qualquer sobre os "direitos do homem" nada muda com relação a isso.

Antes de se atingir esse nível de moral perfeita, os fundamentos devem se alicerçar na história e nos costumes de um povo. Qualquer outro pensamento diferente exigiria um comportamento distinto e imaginar o fundamento de Conche e de uma legião de outros pensadores com similar opinião obrigaria a população mundial a definir um único comportamento em relação a tudo. Cada moral tem seu lugar (povo) e tem o seu tempo (época em que se adota os costumes vigentes).

---

<sup>8</sup> *Antropologia* (segundo o Aurélio): Antropologia biológica. 1. Ciência que tem por objeto a variação biológica do ser humano, tanto em seu desenvolvimento evolutivo quanto em sua expressão histórica e contemporânea; antropologia física. Antropologia social. Ramo da antropologia que trata das características socioculturais da humanidade (costumes, crenças, comportamento, organização social) e que se relaciona, portanto, com várias outras ciências, tais como etnologia, arqueologia, linguística, sociologia, economia, história, geografia humana; antropologia cultural.

<sup>9</sup> Ontológico, segundo o Dicionário Houaiss (2009), é relativo à ou próprio da ontologia, a investigação teórica do ser; no *heideggerianismo*, relativo ao ser em si mesmo, em sua dimensão ampla e fundamental, em oposição ao ôntico, que se refere aos entes múltiplos e concretos da realidade.

A ética está sempre no meio entre os deveres e os direitos. Ela se estabelece como condição básica para a arte da virtude e o exercício da cidadania. A condição de cidadão só é alcançada, dentre outros pressupostos, quando há o predomínio da justiça, a qual está no meio entre a igualdade de um lado e a equidade de outro. O objetivo da ética é a felicidade, enquanto os objetos da ética são o bem e o mal.

Sobre a questão da ética, sendo tratada como ciência ou como uma ramificação da Filosofia, a sua profundidade é imensa, especialmente quando se defrontam paradoxos. E parece não existir dúvidas de que a Filosofia a compreende como a área mais complexa do conhecimento, dentre todos os campos existentes na academia. Por ser assim, o senso comum tem imensas dificuldades de compreender a ética.

Para iniciar os aprofundamentos, comecemos por alguns pontos que fundamentam o contexto ético. A filosofia, em que está embutida a ética, conforme destaca Faria (2007), se trata de um evento único, datado e localizado, que conferiu ao pensamento ocidental o rumo que este vem percorrendo no decorrer destes vinte e cinco séculos.

Os gregos Ptolomeus, depois de 332 a. C. reinaram como a última dinastia dos faraós, adotando a religião, a filosofia e a ética dos egípcios. O saque à biblioteca de Alexandria foi decisivo para mascarar a origem das ciências e dos princípios egípcios, pois a destruição ou, possivelmente o deslocamento dos textos antigos, destituiu o Egito de suas fontes elementares. Os significados egípcios foram perdidos e seus ritos antigos proibidos.

Na *pólis* grega a formação ética do cidadão aparecia como uma exigência política, conforme narra Faria:

Talvez esse seja um dos principais traços distintivos entre a Antiguidade e a Idade Moderna nas sociedades ocidentais. Na Grécia a ética não está encerrada no âmbito da consciência individual, restrita ao campo “privado”. Ela diz respeito ao comportamento do homem, ao modo como lida com suas paixões e afetos, uma vez que esses comportamentos se refletem sobre a *pólis* e são para ela causa de corrupção, fragilidade, decadência, ou, ao contrário, de integridade e força. (FARIA, 2007, p. 19).

Em 1514, Maquiavel inaugura o pensamento político moderno com sua obra *O Príncipe*. Ao contrário dos teólogos que tinham sempre como ponto de partida a Bíblia e aos renascentistas que partiam das obras dos filósofos, Maquiavel parte da sua experiência, vivenciada durante o seu tempo. Foi quando se separou historicamente a ética da política.

Destaca-se nesse sentido a narrativa de MacIntyre (2001) sobre um momento histórico da evolução da moral:



Foi nos séculos XVII e XVIII que a moralidade passou a ser entendida em geral como oferecendo uma solução para os problemas gerados pelo egoísmo humano e que o conteúdo da moralidade passou a ser igualado ao do altruísmo, pois foi nesse mesmo período que os homens passaram a ser vistos como se fossem, num grau perigoso, egoístas por natureza; e só quando consideramos a humanidade perigosamente egoísta por natureza que o altruísmo se torna, de imediato, socialmente necessário, porém obviamente impossível e, se e quando ocorre, inexplicável. Na tese aristotélica tradicional, tais problemas não surgem, pois o que a educação das virtudes me ensina é que o meu bem como homem é o mesmo que o bem dos outros, a quem estou unido na comunidade humana. (MACINTYRE, 2001, p. 383).

No século XIX, Nietzsche foi o balaústre para a crítica do edifício ético existente por dezenove séculos, defendido pelos grandes mestres da cultura cristã, o que abriu caminho para uma ética de cunho mais utilitário. Bonella vai afirmar, a partir de MacIntyre, que:

O utilitarismo implica o que podemos chamar de princípio do sacrifício em que a satisfação das preferências de muitos poderia justificar o desrespeito pela preferência de poucos. Daí a preocupação em ressaltar que o utilitarismo não pode justificar adequadamente os direitos e as liberdades fundamentais, que seriam parte da análise das instituições democráticas. (BONELLA, 2003, p. 75-76).

Nesse aspecto, “O utilitarismo incorpora a racionalidade do indivíduo prudente que pensa na maximização do seu bem.” (BONELLA, 2003, p. 76). Talvez o exemplo mais gritante de utilitarismo no século XX, acelerando o combate à tradição judaico-cristã, tenha sido a perseguição a cristãos e judeus que, de uma forma geral, demarcou a ofensiva contra a ética judaico-cristã. Estima-se em cinco milhões de judeus mortos pelo regime nazista e a isto se juntaram as perseguições do regime soviético, durante quase sete décadas, à Igreja Ortodoxa russa, provocando várias dezenas de milhões de mortos.

Por fim, se nota que a moral, lentamente, modifica-se com o passar dos tempos. A ética, por sua vez, hoje ocupa um espaço até menor que na *pólis* grega, passados dois mil e quinhentos anos, e o mais impressionante é a sua desconsideração como possibilidade de auferir a felicidade.

Com esse breve resumo do contexto dos fundamentos éticos, é possível se transportar para a conjuntura atual. Além dessas conclusões sobre o que pode ser considerado a essência da ética, surgem, em plena evidência, na atualidade, os paradoxos éticos diante da crise provocada pela COVID-19 em todo o planeta.

Por isso, podemos concluir essa etapa com a reflexão de Gabriel Markus, quando diz em seu artigo *El virus, el sistema letal y algunas pistas...* que: “Sin progreso moral no hay verdadero

progreso.”<sup>10</sup> (MARKUS, 2020, p. 131). Contra a visão populista e antissistema de que tudo o que discorda da linha dominante de reflexão é coisa de comunista, ele se socorre das reflexões de outro filósofo alemão para dizer: “Aquí cabe emplear una expresión de Peter Sloterdijk dándole una nueva interpretación, y afirmar que no necesitamos un comunismo, sino un *coimmunismo*.”<sup>11</sup> (MARKUS, 2020, p. 132). Buscar essa imunização na ética é um grande desafio, mas é algo extremamente benéfico para despertar a humanidade do "sono dogmático" de aprisionamento ideológico, pois enquanto nosso pensamento ficar refém das quinquilharias ideológicas, e não investirmos intensamente no que realmente interessa para a evolução do país, como o desenvolvimento de uma educação ética, ficaremos sempre a reboque de qualquer outro país lá fora. Por isso, essa outra afirmação de Markus vem bem a calhar nesse contexto que estamos vivendo:

Necesitamos una nueva ilustración, todo el mundo debe recibir una educación ética para que reconozcamos el enorme peligro que supone seguir a ciegas a la ciencia y a la técnica. Por supuesto que estamos haciendo lo correcto al combatir el virus con todos los medios. De repente hay solidaridad y una oleada de moralidad. Está bien que sea así, pero al mismo tiempo no debemos olvidar que en pocas semanas hemos pasado del desdén populista hacia los expertos científicos a un estado de excepción que un amigo de Nueva York ha calificado con acierto de «Corea del Norte cientifista».<sup>12</sup> (MARKUS, 2020, p. 133-134).

Que seria essa outra Ilustração ou Iluminismo? Como poderíamos deixar de seguir cegamente a ciência e a técnica em um momento de extremo risco e vulnerabilidade pelo qual estamos passando? Ora, como bem aduz Markus acima, são dois extremos diferentes a evitar: de um lado o desprezo do populismo que está tomando conta das discussões da esfera pública, especialmente das redes sociais, e de outro o estado de exceção *dos experts* científicos, que se submete de cabeça aos preceitos fechados do cientificismo e do utilitarismo. Ambos negam a dimensão de uma ética de princípios aristotélicos, por exemplo, e até de uma ética cosmopolita ou universalista, na linha do que propõem Kohlberg; Levine e Hower (1983, p. 75), quando dizem que “há uma forma universalmente válida do processo de pensamento moral racional, à qual todas as pessoas poderiam se articular, supondo-se condições sociais e culturais apropriadas para o desenvolvimento dos estágios cognitivo-morais.” Markus aponta para uma saída metafísica, porém nós indicamos uma ética cosmopolita que vai além das fronteiras nacionalistas: “Convirtámonos, por tanto, en ciudadanos del mundo, en

---

<sup>10</sup> Tradução: “Sem progresso moral não há verdadeiro progresso.”

<sup>11</sup> Tradução: “Aqui cabe empregar uma expressão de Peter Sloterdijk, conferindo-lhe uma nova interpretação, e afirmar que não necessitamos de um comunismo, mas de um *coimmunismo*.”

<sup>12</sup> Tradução: “Necessitamos de uma nova ilustração, pois todo o mundo deve receber uma educação ética para que reconheçamos o enorme perigo que supõe seguir cegamente a ciência e a técnica. Com certeza estamos fazendo o que é certo ao combater o vírus com todos os meios. De repente há solidariedade e uma onda de moralidade. É bom que seja assim, porém ao mesmo tempo não devemos esquecer de que em poucas semanas teremos passado do desdém populista para os especialistas científicos a um estado de exceção que um amigo de Nova York qualificou com acerto de «Coreia do Norte cientista»

cosmopolitas de una pandemia metafísica. Cualquier otra actitud nos exterminará y ningún virólogo nos podrá salvar.”<sup>13</sup> (MARKUS, 2020, p. 134).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática enfocada no artigo procurou mostrar os dilemas éticos existentes no problema da pandemia da COVID-19 no planeta, para extrair desse contexto a discussão da ética. Dessa forma, o texto esboçou a retirada do problema do nível do debate público contaminado ideologicamente, sem ficar preso a essas polarizações desencontradas, principalmente das redes sociais, para a dimensão da educação ética.

É notório o descompasso histórico entre a importância da ética e o seu valor que na prática lhe é atribuído, bem como sua importância há 2.500 anos com a atual. Não somente a reflexão ética, mas a essência filosófica atual da vida provém dos gregos. Sócrates é considerado como o fundador da ética e da moral. Já Platão, seu discípulo, foi o primeiro grande pensador que articulou ideias no sentido de se encontrar a felicidade no âmago da ética.

O poder econômico vende permanentemente a ideia de que a felicidade é encontrada no poder, no dinheiro e nos bens materiais. A manipulação encontra facilidades no baixo nível educacional, mas não muitas dificuldades nos demais estratos. O apelo é extraordinariamente forte e boa parte da humanidade, em consequência, é massa de manobra, além de infeliz. O fato da existência da ética – como ciência ou não – que tem por objetivo a felicidade é praticamente ignorado pelas pessoas, destarte todo tratamento acadêmico e científico que já lhe foi atribuído.

A felicidade é o maior desejo do Ser Humano, que caminha na direção contrária na esperança de encontrá-la. A inversão dos principais valores da vida nunca esteve tão latente; o pressuposto do desapego como condição elementar para a felicidade não é plenamente compreendido ou não é exercitado e ironicamente prevalece o ter em detrimento do ser.

Do mesmo modo um povo não é mais livre somente porque *tem* soberania política. Se ele não se preocupar com os outros povos, com a convivência ética planetária não ficará incólume frente a essas e outras possíveis catástrofes globais do futuro. Por isso é tão estreito ou reduzido os propósitos das frequentes *Fake News* no *Facebook*, celular, ou então pelo uso de qualquer outra rede, incentivando a tal "guerra ideológica esquerda x direita". Para que essas pessoas caiam na realidade e deixem de ser instrumentos da ignorância e do atraso, o caminho de evolução e

---

<sup>13</sup> Tradução: “Convertemo-nos, portanto, em cidadãos do mundo, em cosmopolitas de uma pandemia metafísica. Qualquer outra atitude nos exterminará e nenhum virologista poderá nos salvar.”

desenvolvimento indicado aqui é o da educação ética, com estudo e pesquisa sérios e compenetrados em todas as áreas do conhecimento.

Poderíamos nos questionar assim na linha do que propõe os estudos do livro *Agnotology. The making and unmaking of ignorance*<sup>14</sup>, cujo objetivo é questionar o porquê de nos perguntamos tanto pela epistemologia, ou seja, estudando o que e como sabemos, mas esquecemos de perguntar sobre “o estudo da ignorância”, as razões de não haver “desenvolvimento de ferramentas para entender como e por que várias formas de conhecimento ‘não vieram a existir’ ou desapareceram, ou foram atrasadas ou demoradas e negligenciadas, para o bem ou para o mal, em vários pontos da história” (2007, p. 5). Desse modo, seria interessante nos perguntar: por que prosperou tanto uma ética particularista, ou utilitarista, e não uma ética cosmopolita, como advogava Kant no século XVIII? Talvez desse lugar possamos entender o quanto ficamos reféns do que Habermas dizia de que nunca se soube tanto, como agora diante da pandemia da COVID-19, do quanto ficamos conscientes da nossa própria ignorância.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BENJAMIN, Walter. **Teses sobre o conceito de história**. 1940. Disponível em: [https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2504181/mod\\_resource/content/1/Teses%20sobre%20o%20conceito%20de%20hist%C3%B3ria%20-%20Walter%20Benjamin.pdf](https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2504181/mod_resource/content/1/Teses%20sobre%20o%20conceito%20de%20hist%C3%B3ria%20-%20Walter%20Benjamin.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

BERARDI, Franco “Bifo”. Crónica de la psicodéflición. *In*: AMADEO, Pablo (ed.); AGAMBEN, Giorgio *et al.* **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. La Plata: ASPO, 2020, p. 35-54. Disponível em: [https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod\\_resource/content/1/Livro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf](https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod_resource/content/1/Livro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

BONELLA, Alcino Eduardo. Utilitarismo e ética. *In*: OLIVEIRA Nythamar Fernandes de; SOUZA, Draiton Gonzaga de. (org.). **Justiça e política**: homenagem a Otfried Höffe. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 75-86.

CONCHE, Marcel. **O fundamento da moral**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FARIA, Maria do Carmo Bettencourt de. **Direito e ética**. São Paulo, SP: Paulus, 2007.

---

<sup>14</sup> Tradução: Agnotologia: o fazer e desfazer da ignorância.

HABERMAS, Jürgen. **Jürgen Habermas über Corona**: “So viel Wissen über unser Nichtwissen gab es noch nie”. Frankfurter Rundschau. Disponível em: [https://www.fr.de/kultur/gesellschaft/juergen-habermas-coronavirus-krise-covid19-interview-13642491.html?fbclid=IwAR2qqr\\_4dzuVcKsskZWD8tnnqmSLr62WuH1Pb1YxpxEDLZTVN9HtYAIxm2E](https://www.fr.de/kultur/gesellschaft/juergen-habermas-coronavirus-krise-covid19-interview-13642491.html?fbclid=IwAR2qqr_4dzuVcKsskZWD8tnnqmSLr62WuH1Pb1YxpxEDLZTVN9HtYAIxm2E). Acesso em: 13 abr. 2020.

HAN, Byung-Chul. La emergencia viral y el mundo de mañana. *In*: AMADEO, Pablo (ed.); AGAMBEN, Giorgio *et al.* **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. La Plata: ASPO, 2020, p. 97-111. Disponível em: [https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod\\_resource/content/1/Libro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf](https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod_resource/content/1/Libro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

HARARI, Yuval Noah. O mundo depois do coronavírus. **Revista IHU ON-LINE**. Instituto Humanitas UNISINOS. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597469-o-mundo-depois-do-coronavirus-artigo-de-yuval-noah-harari>. Acesso: 12 abr. 2020.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário eletrônico Houaiss**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KOHLBERG, Lawrence; LEVINE, Charles; HEWER, Alexandra. **Moral Stages**: A Current formulation and a response to critics. 10 v. Basel; New York: Karger, 1983. Contributions to human development.

MACINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**: um estudo em teoria moral. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

MARKUS, Gabriel. El virus, el sistema letal y algunas pistas para después de la pandemia. *In*: AMADEO, Pablo (ed.); Giorgio Agamben *et al.* **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. La Plata: ASPO, 2020, p. 129-134. Disponível em: [https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod\\_resource/content/1/Libro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf](https://ead06.proj.ufsm.br/pluginfile.php/2624370/mod_resource/content/1/Libro%20Sopa%20de%20Wuhan%20ASPO.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

STATISTA. **Coronavirus (COVID-19) death rate in Italy as of April 24, 2020, by age group**. 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1106372/coronavirus-death-rate-by-age-group-italy/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

TREVISAN, Amarildo Luiz.; ROSA, A. G. Biopolítica, formação cultural e educação. Homenagem a Antônio Joaquim Severino. *In*: DALBOSCO, Claudio A.; PAGNI, Pedro A.; GALLO, Sílvio (org.). **Filosofia da Educação como Práxis Humana**: Homenagem a Antônio Joaquim Severino. 1. ed. 1 v. São Paulo: Cortez Editora, 2016, p. 265-282.

\_\_\_\_\_. Indústria Cultural, Biopolítica e Educação. **Pro-Posicoes (UNICAMP. Impresso)**, v. 29, p. 423-442, 2018.

UNICAMP. **Unicamp divulga nota sobre uso de cloroquina e hidroxiclороquina**. 2020. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/04/09/unicamp-divulga-nota-sobre-uso-de-cloroquina-e-hidroxiclороquina?fbclid=IwAR2N9OY4ZDcjYxfA3-W23IIMPscfmw9KZXXWzGvvTg4B0T1TyLRkhJCVqwQ>. Acesso em: 13 abr. 2020.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánches. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

# A FRAGILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Suzéte da Silva Reis<sup>1</sup>

Elia Denise Hammes<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Os momentos de crise evidenciam as fragilidades políticas, sociais e econômicas e revelam as complexidades que permeiam o enfrentamento das mesmas. A pandemia do Coronavírus não se restringe a alguns países. Ao contrário, até os primeiros dias do mês de maio de 2020 ela já havia alcançado cinco continentes – somente na Antártida não havia nenhum registro - e atingido cerca de 3.500.000 milhões de pessoas, provocando mortes, desemprego, sofrimento, fome e aprofundando as desigualdades sociais.

A adoção das necessárias medidas sanitárias e de liberdade de mobilidade da população, como o isolamento, a quarentena, o distanciamento social e o *lockdown*, afetou diretamente o mundo do trabalho. De um lado, o fechamento temporário de indústrias, comércio e outros estabelecimentos comerciais gerou incertezas e preocupações em relação à sustentabilidade das mesmas e, em consequência, afetou os empregos formais. De outro, trabalhadores informais e autônomos se viram, de uma hora para outra, sem conseguir trabalhar e, portanto, sem fonte alguma de renda.

Objetivando fornecer uma proteção emergencial no período de enfrentamento da crise do coronavírus, o governo federal brasileiro criou um benefício para os trabalhadores informais, contribuintes individuais da Previdência Social, desempregados e microempreendedores individuais (MEI), que tenham renda familiar inferior a três salários mínimos.

Em regra, o microempreendedor individual destina os recursos recebidos com a sua atividade laboral para o seu sustento e de sua família, pois são negócios pequenos que não permite gerar caixa. Desse modo, os efeitos da pandemia tendem a ser muito piores para essas pessoas. O benefício

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado - e da Graduação em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora de Cursos de Especialização em diversas instituições de ensino. Coordenadora do Grupo de Pesquisas “Relações de trabalho na contemporaneidade”. E-mail: sreis@unisc.br.

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Professora de Direito Empresarial do Curso de Direito da Universidade Santa Cruz do Sul. E-mail: elia@unisc.br.

emergencial tem o intuito de reduzir os impactos decorrente da paralisação ou redução das atividades. No entanto, os valores não serão suficientes para a garantia da segurança financeira dos microempreendedores.

A proposta do presente artigo é analisar se a concessão do auxílio emergencial financeiro contempla a política pública do microempreendedor individual. A referida política tem como objetivo a formalização de pequenos empreendimentos, com a inclusão social e previdenciária. Para o mundo empresarial, o microempresário individual é um tipo jurídico de formalização de uma atividade econômica empresarial, que pode ser um Empresário Individual, uma Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) ou o Microempreendedor Individual (MEI). Para fins de enquadramento tributário o MEI é uma modalidade de microempresa, porém em relação à natureza jurídica, equivale ao empresário individual, podendo inclusive ter um empregado. Além disso, o microempreendedor pode trabalhar como empregado em outra empresa. E é a partir dessa perspectiva que se pretende analisar a concessão do benefício emergencial destinado ao MEI.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira, será traçado um panorama da crise da pandemia do coronavírus no mundo do trabalho, analisando os impactos decorrentes da paralisação total ou parcial das atividades empresariais e as restrições de mobilidade, distanciamento social e até mesmo o *lockdown*. Na segunda parte, serão apresentados o conceito, natureza jurídica e características da figura do microempreendedor individual (MEI). E, por fim, será realizada uma análise do tratamento dispensado ao MEI durante a pandemia da COVID-19, especialmente acerca da concessão do benefício emergencial concedido pelo governo federal do Brasil.

## **1. O CENÁRIO DO TRABALHO E A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS**

Em um curto espaço de tempo o mundo foi afetado pelo coronavírus, culminando com a declaração de pandemia mundial e provocando inúmeros problemas: perda de vidas, colapso dos sistemas de saúde e impactos na economia. A gravidade dos efeitos varia de acordo com cada país, mas todos, de alguma forma, foram ou estão sendo afetados. Até o final de abril, apenas a Antártida não contabilizava nenhum caso de contaminação; nos demais continentes, o vírus já havia se propagado e ceifado milhares de vidas e provocado instabilidades econômicas que alcançaram milhões de trabalhadores.

Zizek (2020a) diz que o impossível aconteceu: o mundo conhecido parou de girar, países inteiros foram fechados e muitas pessoas estão confinadas, e um futuro incerto aguarda a todos com



a única certeza de que uma crise econômica gigantesca se aproxima, independentemente de como acabe a epidemia. Além disso, reforça que é preciso pensar além das coordenadas do mercado de ações e do lucro e encontrar novas maneiras de produzir e distribuir os recursos necessários.

Nessa perspectiva, inclusive a globalização e a ordem liberal estejam em xeque. Castells (2020) refere que vivemos em uma rede global de redes globais. A globalização implica contínuos movimentos de pessoas viajando entre os continentes, o tráfego constante de atividades comerciais, burocráticas e turísticas. Com o fechamento das fronteiras e o isolamento social, essa ordem foi alterada.

As limitações impostas revelam uma realidade que nem sempre foi vista e implicam mudanças pessoais. A ameaça de perder a saúde ou o trabalho descortina inúmeras fragilidades e futilidades, que apontam para uma mudança no modelo de consumo. Isso talvez sirva para que se reaprenda o valor da vida (CASTELLS, 2020).

O colapso econômico decorrente da pandemia do coronavírus se deve, segundo Zizek (2020b), ao fato “de que a economia se baseia fundamentalmente no consumo e na perseguição de valores defendidos pela visão capitalista, como a riqueza material”. O certo, entretanto, é que o colapso econômico assume contornos cada vez mais assustadores e desafia os governantes para o enfrentamento da recessão e da redução do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Hidalgo (2020) faz uma importante constatação importante acerca do alcance da pandemia, afirmando que “o impacto social da crise nos países com piores redes de saúde pública pode ser catastrófico. O choque econômico e social nos próximos meses parece dantesco”. Afirma, ainda, que “muitos critérios que sustentam ideologicamente o funcionamento infalível dos mercados e da sociedade proprietária, voltam a ser colocados em dúvida no momento de enfrentar uma crise estrutural de envergadura”.

A crise sanitária e econômica colocará à prova os mecanismos de proteção social em sentido amplo, já que, por sua virulência provou a insuficiência “de los mecanismos ordinarios de tutela del estado de bienestar para subvenir tanto a sus efectos disruptivos sobre la continuidad de la actividad productiva, como a la demanda y al bienestar de los ciudadanos (FERNÁNDEZ AVILÉS, 2020, p. 08).

O mundo do trabalho foi profundamente afetado pela crise mundial do coronavírus. Além das ameaças à saúde pública, o cenário econômico e social tem sofrido um duro baque, que coloca em risco os meios de sobrevivência e o bem-estar de milhões de pessoas.

De acordo com a terceira edição do Observatório da Organização Internacional do Trabalho

sobre o COVID-19 e o mundo do trabalho, empresas dos mais diversos setores econômicos estão enfrentando perdas catastróficas, que ameaçam as suas operações e a sua própria solvência, atingindo com mais impacto especialmente as empresas menores. Para os trabalhos, os riscos são a redução de renda ou o desemprego e os trabalhadores mais afetados são os desprotegidos e os grupos mais vulneráveis no setor informal da economia (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020).

Estima-se que 81% (quatro em cada cinco) das 3,3 bilhões de pessoas que compõem a força de trabalho global foram afetadas pelo fechamento total ou parcial do local de trabalho. Globalmente, a previsão é de que a crise do COVID-19 faça desaparecer 6,7% das horas de trabalho no segundo trimestre de 2020, o que equivale a 195 milhões de trabalhadores em tempo integral (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020a, [https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS\\_741052/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_741052/lang--pt/index.htm)).

O terceiro relatório do Observatório da OIT sobre o COVID-19 e o mundo do trabalho, divulgado em 29 de abril de 2020, calcula que 436 milhões de empresas no mundo correm um sério risco de interromper suas atividades, destas 232 milhões de empresas são do ramo do atacado e varejo, 111 milhões da indústria manufatureira, 51 milhões e hotelaria e 42 milhões em outras atividades. Em relação às horas de trabalho, a redução estimada é de 10,5%, o equivalente a 305 milhões de empregos em período integral no segundo trimestre de 2020. O segundo relatório do Observatório, divulgado em 07 de abril de 2020, apontava uma queda de 6,7% das horas de trabalho, equivalente a 195 milhões de trabalhadores em tempo integral. Em termos regionais, as estimativas são piores e indicam uma perda de 12,4% nas horas de trabalho. O aumento no período inferior a 30 dias deve-se ao prolongamento e extensão das necessárias medidas de confinamento (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020b, [https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS\\_743197/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm)).

Todavia, a crise econômica não afetou apenas os trabalhadores formais e as empresas. Quase 1,6 bilhões – de um total de dois bilhões - de trabalhadores na economia informal, que é considerado o grupo mais vulnerável no mercado de trabalho e que comporta 3,3 bilhões de pessoas, já foi afetado severamente. Apenas o primeiro mês da crise resultou na queda de 60% na renda dos trabalhadores informais em todo o mundo. Isso se deve, também, às necessárias medidas de confinamento ou porque essas pessoas trabalham em setores mais atingidos. E sem uma fonte alternativa de renda, os trabalhadores informais e suas famílias não terão meios de sobrevivência (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020b,

[https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_743197/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm)).

Porém, é preciso ressaltar que apesar dos impactos econômicos decorrentes das práticas de restrição de mobilidade, como o isolamento, a quarentena, o distanciamento social e o *lockdown*, até o momento essa é a prática preventiva mais eficaz para evitar a propagação do vírus. É durante esse período que as autoridades e os governos locais desenvolvem estratégias de enfrentamento da doença, como o aparelhamento da rede de saúde, com a compra de equipamentos e ampliação de leitos hospitalares; desenvolvem estudos e pesquisas sobre o vírus, possíveis medicamentos ou vacinas; e implementam medidas preventivas no trabalho.

Em paralelo, é preciso que os governos se comprometam em assegurar a segurança das pessoas e a sustentabilidade das empresas e dos postos de trabalho. Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho defende a adoção de medidas urgentes e específicas para auxiliar trabalhadores e empresas, especialmente as empresas menores e os trabalhadores informais. A ausência de renda é sinônimo de ausência de comida e de segurança e o avanço da pandemia acentua a crise do emprego e da renda dos trabalhadores. Milhões de empresas ao redor do mundo estão à beira do colapso e, se não forem auxiliadas, encerrarão suas atividades. As medidas de revitalização da economia devem focar na criação de empregos e por políticas e instituições de emprego mais fortes, sistemas de proteção social mais abrangentes e com melhores recursos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020, [https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_743197/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm)).

A Organização das Nações Unidas afirma que o aumento do desemprego em 2020 dependerá dos desenvolvimentos futuros e de medidas políticas a serem adotadas pelos governos nacionais e defende que essas medidas estejam focadas em quatro pilares: “apoio às empresas, ao emprego e à renda; estímulo à economia e ao emprego; proteção de trabalhadores no local de trabalho; uso do diálogo social entre governos, trabalhadores e empregadores a fim de encontrar soluções” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020, <https://nacoesunidas.org/oit-covid-19-caoa-perdas-devastadoras-de-empregos-e-horas-de-trabalho-no-mundo/>).

A promoção da atividade econômica mediante políticas econômicas e de emprego deverá se dar a partir de políticas fiscais ativas, incluindo as medidas de proteção social, transferências direcionadas, como auxílio-desemprego, além de investimentos públicos e benefícios fiscais para pessoas de baixa renda e micro, pequenas e médias empresas; políticas monetárias flexíveis, como a redução da taxa de juros; e apoio financeiro e concessão de empréstimos à empresas, especialmente as pequenas e médias empresas em setores específicos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO

Diante do cenário de crise, a atuação estatal é necessária para garantir a ordem econômica e, ao mesmo tempo, auxiliar os trabalhadores e empresas. A pandemia do coronavírus é um fator alheio ao mercado em si, mas que provocou um abalo sem precedentes no mesmo. Nesse sentido, a intervenção estatal na economia deve promover a eficiência e a igualdade, alocando os recursos de forma eficiente para maximizar o tamanho do bolo econômico (MANKIWI, 2019). Para Hidalgo (2020), a situação extraordinária provocada pela pandemia exige a intervenção dos governos e a injeção massiva de liquidez na economia.

Nesse sentido, é imprescindível que cada governo avalie e adote, localmente, as políticas e ações emergenciais com vistas a minimizar os impactos da pandemia em relação ao trabalho, emprego e renda, garantindo a sustentabilidade das empresas, em particular as micros, pequenas e de médio porte, bem como assegure a proteção social dos trabalhadores.

Resumidamente, o quadro abaixo apresenta as possíveis ações para a proteção dos trabalhadores no local de trabalho, para a proteção da atividade econômica e demanda por mão de obra e o apoio ao emprego e à manutenção da renda:

<b>Proteção das(os) trabalhadoras(es) no local de trabalho</b>	<b>Promoção da atividade econômica e demanda por mão de obra</b>	<b>Apoio ao emprego e à manutenção da renda</b>
Fortalecimento de medidas de SST	Promoção de uma política fiscal eficaz	Ampliação da proteção social para toda a população
Adaptação de modalidades de trabalho (Ex.: teletrabalho)	Promoção de políticas monetárias flexíveis	Retenção de emprego: redução da jornada de trabalho e licenças remuneradas, outros subsídios
Prevenção de discriminação e de exclusão	Apoio financeiro e concessão de empréstimos a setores específicos, particularmente o de saúde	Auxílio financeiro e reduções fiscais para as PMEs
Acesso a serviços de saúde para toda a população		
Ampliação do direito a licenças remuneradas		

No Brasil, o impacto da pandemia já é sentido. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam o recuo de 2,5% de postos de trabalho, que representa 2,329 milhões de pessoas ocupadas, em relação ao último trimestre de 2019. O IBGE também aponta a redução dos postos informais de trabalho – grupo formado por trabalhadores sem carteira assinada ou que trabalham por conta própria. O recuo foi de 39,9% no primeiro trimestre de 2020 (no último trimestre de 2019 era de 41%), o que representa 36,8 milhões de trabalhadores (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27535-desemprego-sobe-para-12-2-e-atinge-12-9-milhoes-de-pessoas-no-1-trimestre>).

Um levantamento realizado por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) mostrou que 75,5 milhões de pessoas, que representam 81% da força de trabalho, estão em algum tipo de situação de vulnerabilidade em virtude dos efeitos da pandemia da COVID-19 e que 23,8 milhões de pessoas, um quarto dos trabalhadores brasileiros, concentra vulnerabilidades, tanto em função de seus vínculos e posições frágeis, como em decorrência de choques e impactos setoriais. (REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE, 2020, [http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem\\_na\\_midia\\_anexo/Boletim\\_2\\_Covid19\\_\\_\\_NT2v3.pdf](http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexo/Boletim_2_Covid19___NT2v3.pdf)).

Outra conclusão importante diz respeito ao alcance territorial dos efeitos da pandemia:

A distribuição dos grupos vulneráveis nas Unidades da Federação é razoavelmente homogênea, o que significa que todas terão seus mercados de trabalhos afetados de forma semelhante. Ou seja, os trabalhadores identificados como mais vulneráveis, seja em São Paulo ou no Maranhão, respectivamente o estado mais rico e o mais pobre do país, estão igualmente sujeitos à perda significativa do emprego e/ou deterioração da renda. Esses trabalhadores, que ocupam posições e vínculos mais instáveis em setores não essenciais, pertencem ao grupo dos extremamente vulneráveis (REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE, 2020, [http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem\\_na\\_midia\\_anexo/Boletim\\_2\\_Covid19\\_\\_\\_NT2v3.pdf](http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexo/Boletim_2_Covid19___NT2v3.pdf)).

A partir do estudo, verifica-se, portanto, que o mercado de trabalho em todas as regiões brasileiras sofrerá impactos econômicos e que os trabalhadores serão mais ou menos atingidos conforme o nível de vulnerabilidade a que estão expostos. Ademais, a tendência de expansão da COVID-19 implica na extensão das medidas de isolamento, o que contribui ainda para acentuar a crise econômica.

A pressão dos empregadores, exigindo soluções jurídicas e legais, aumenta na mesma proporção que as necessárias medidas de isolamento se implementam, sob a alegação de que a

suspensão das atividades empresariais resulta na impossibilidade de entrada de recursos para manutenção da atividade empresarial. Nahas e Martinez destacam, em especial, as micro e pequenas empresas, que concentram 52% dos empregos formais no Brasil e que, em 2019, registrou-se a existência de mais de 8 milhões de microempreendedores, enquanto o número de desempregados girava em torno de 13 milhões. Os autores também acentuam a necessidade de que as medidas sejam eficientes para conter os impactos, presentes e futuros, da situação de urgência, atendendo as necessidades públicas e garantido a observância e respeito à dignidade humana (NAHAS, MARTINEZ, 2020, <http://www.cielolaboral.com/consideracoes-sobre-as-medidas-adotadas-pelo-brasil-para-solucionar-os-impactos-da-pandemia-do-covid-19-sobre-os-contratos-de-trabalho-e-no-campo-da-seguridade-social-e-da-de-prevencao-de-riscos-labor/>).

Com o objetivo de promover o enfrentamento da situação de calamidade pública e assegurar o emprego e a renda, o Brasil vem sinalizando diversas medidas econômicas. Uma delas é a Lei n. 13.982, de 02 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e dispõe, no art. 2º, sobre a concessão de um benefício emergencial para trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica: microempreendedor individual, contribuinte individual do Regime Geral de Previdência social ou trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou informal, inclusive o trabalhador intermitente inativo. Para fazer frente às medidas estabelecidas, foi editada a Medida Provisória n. 937 que abre crédito extraordinário no valor de R\$ 98.200.000.000,00 para o Auxílio Emergencial de Proteção Social a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido a pandemia da COVID-19.

Apesar de necessária, a medida não é suficiente, por si só, para atender aos trabalhadores que foram, e que ainda serão, afetados pelos efeitos da pandemia. Os beneficiários precisam cumprir os requisitos estabelecidos na lei para se habilitar ao recebimento do benefício emergencial.

A edição da Medida Provisória n. 944 pelo governo federal brasileiro, que institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos e a abertura de linha de crédito para pagamento da folha salarial aos empresários, sociedades empresárias e cooperativas de crédito que tenham receita bruta entre 360.000,00 e 10.000.000,00, tem como objetivo garantir o emprego. No entanto, o microempreendedor individual, que pode ter até um empregado com remuneração, não poderá se valer do referido auxílio para pagamento da folha de salário.

No total, foram editadas 35 medidas provisórias nos meses de março e abril, sendo 26 delas somente em abril. Desse total, apenas uma não diz respeito à pandemia do COVID-19, 14 tratam da

abertura de créditos extraordinários e as demais incluem a criação de programas para manutenção de empregos durante a crise, por meio de linhas de crédito para empresas (MP 944), compartilhamento de encargos trabalhistas (MP 936), liberação de recursos do FGTS (MP 946), e medidas para setores de energia, turismo e cultura, portos, telecomunicações, recomposição dos fundos de participação dos estados e municípios, simplificação de compras públicas e facilitação de acesso ao crédito.

No presente artigo, a análise será sobre o tratamento dispensado aos microempreendedores individuais, tanto nos termos da Lei n. 13.982 quanto da Medida Provisória n. 944.

## **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FIGURA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL – MEI**

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, revogando a Lei nº 9.317/1996, e vem sofrendo, por meio de outras leis complementares, significativas modificações a fim de adequar-se à dinâmica empresarial e assegurar o princípio constitucional de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, inclusive dividindo tal responsabilidade entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, conforme comando constitucional, dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, com o intuito de simplificar suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou inclusive pela eliminação ou redução destas por meio de lei, conforme Art. 170, IX e Art. 179 da Constituição Federal, respectivamente.

Essa Lei Complementar, é responsável por instituir o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, indicando o enquadramento de microempresa - ME àquelas atividades econômicas em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e são consideradas empresa de pequeno porte-EPP aquelas que, em cada ano-calendário, auferirem receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). E além disso, por meio das significativas alterações ocorridas nessa lei complementar, especialmente por meio Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008, que criou a figura do Microempreendedor Individual-MEI.

A literatura aponta como principal argumento para a criação da figura do MEI a tentativa de retirar da informalidade boa parte dos trabalhadores informais ou aqueles denominados como “por conta”. Autores como Tomazette (2011); Mamede (2013); Requião (2014); Tartas e Guareschi (2015);

Sulzbach e Felisbino (2014) são unânimes ao apontar como principal razão que justificou a criação da figura do MEI no Brasil, a necessidade de retirar da informalidade pequenos empreendedores que exercem atividades econômicas empresariais, porém, sem qualquer registro.

O governo, ciente da grande quantidade de trabalhadores no mercado brasileiro que atuavam por conta própria, geralmente sozinhos – sem funcionários, instituiu a lei complementar 128/2008, criando a figura do Microempreendedor individual – MEI, com vigência a partir de 01 de julho de 2009. (TARTAS; GUARESCHI, 2015).

Tal argumento se mostra presente como justificativa em todos os textos normativos relacionados à política pública em questão, desde a elaboração do projeto até os discursos de aprovação desses textos normativos. O Projeto de Lei Complementar de Nº 2/2007, com todas as suas alterações, e que se transformou na Lei Complementar de nº 128 de 2008, criando a figura do MEI, teve parecer favorável de seu relator com o seguinte parecer: “O objetivo maior de se instituir a figura do MEI foi o de permitir a regularização de microempresários que de outra forma ficariam à margem do sistema.”

Outras leis Complementares sucederam ampliando a regulamentação da figura do MEI. A Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, alargou os benefícios concedidos às micro e pequenas empresas com o intuito de efetivamente concretizar os princípios da ordem econômica estabelecidos pela Constituição Federal, além de apresentar uma melhor compreensão do instituto do MEI. Esclarece a nova legislação em seu art. 18-E, e seus parágrafos, que o “MEI é uma modalidade de microempresa”, e que “o instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária”. Estabelece ainda que “a formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal”, permitindo extrair dos documentos formais que a respectiva política pública é uma política econômica, mas também social, estabelecida em nível nacional, dada sua importância inclusiva, alargando a lista de atividades que podem se formalizar por meio do instituto do MEI<sup>3</sup> (HAMMES; SILVEIRA, 2015). Mas, para que a mesma funcione, é necessário o empenho de todos os entes federados de acordo com suas competências legislativas e administrativas.

A Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016, também alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 no que diz respeito a figura do MEI, além de reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional. Essa

---

<sup>3</sup> Atividades de comércio e indústria já estavam contempladas para se constituir em forma de MEI, desde que atendidas as exigências de limite de faturamento e outras, já as atividades de prestação de serviços eram limitadas para se formalizar por meio do MEI, o que foi alargada pela Lei Complementar nº 147/2014.



lei autoriza a atividade rural a utilizar a figura do MEI, podendo enquadrar-se como MEI o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

Aos formalizados por meio da figura do MEI, que atualmente gira em torno de nove milhões em todo o país<sup>4</sup>, é oportunizado expedir nota fiscal dos serviços ou produtos comercializados, bem como a manutenção de benefícios sociais, como o acesso ao crédito e a cobertura previdenciária, com baixo custo<sup>5</sup>, entre outros.

Foi a escala nacional, por meio da norma constitucional e das leis complementares mencionadas que estabeleceram “o norte” dessa política pública, a ser adotada pelo Estado brasileiro, cuja implementação, como impõe o art. 179 da Constituição Federal de 1988, deve se dar em todas as escalas da federação, respeitadas as competências dos entes federados, o que é fundamental para a efetivação da política.

Aos Estados cabe as competências residuais, ou seja, tudo o que não está estabelecido como competência da União e dos municípios pode ser realizado pelos Estados-membros, o que permite uma diversidade de ações por cada Estado membro a fim de ver implementada dada política pública.

A escala local, compreendida aqui pelos municípios, possui importante papel para fins de efetivação e concretização da política pública do MEI. Aos municípios compete, entre outras questões, a emissão e, quando for o caso, do cancelamento, de alvará de funcionamento do MEI; a utilização ou não de nota fiscal eletrônica; o apoio de um agente de desenvolvimento disponibilizado pelo município; a fiscalização orientada para o Microempreendedor Individual, que deve iniciar com uma visita orientadora, e que poderá culminar com um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, e decorrido o prazo ajustado sem a regularização necessária, o município poderá fechar o estabelecimento e cassar as licenças por ele expedidas.

Além do acesso ao mercado e compras públicas que deve ser também concretizado pelo ente local, além dos Estados e da União, com a publicação de editais de licitação que contemplem a prioridade de contratação para as MEs e EPPs (incluídos os MEIS, por se tratar de uma modalidade de ME) sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido, o que deverá ser

---

<sup>4</sup> De acordo com informação do Portal do empreendedor. Disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/> Acessado em 04 maio 2020.

<sup>5</sup> Custo mensal do MEI pago em uma única guia é equivalente ao corresponde a 5% do salário mínimo, com acréscimo de R\$ 1 de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), para comércio e indústria, ou de R\$ 5 de Imposto sobre Serviços, para prestadores de serviços.

devidamente justificado.

Todavia, em que pese ser necessário que todas as escalas da federação contribuam para a implementação da política pública do MEI, o que se percebe é que durante o período da pandemia da Covid-19, é a escala nacional, por meio da União, responsável pela maioria das leis e medidas provisórias que beneficiam o MEI nesse momento de crise global.

Importante destacar ainda que a receita bruta do MEI, no ano-calendário anterior, seja de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), além disso há limitação das atividades permitidas a atuarem como MEI. Tal limitação se dá pela Resolução Comitê Gestor do Simples Nacional nº 94, que lista as atividades que podem adotar o modelo de MEI para explorar atividade empresarial.

O MEI somente pode contratar um empregado que receba um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. O MEI também não pode ter filial de seu estabelecimento nem ser titular de outra empresa individual ou sócio ou administrador de sociedade empresária ou qualquer tipo de sociedade.

O MEI deve ainda ser optante do Simples Nacional, o que não é requisito impositivo para as outras modalidades de empresa, seja individual ou societária. Importante notar ainda, que o MEI pode ter vínculo empregatício formal com determinada atividade econômica, com carteira assinada, o que não lhe impede de se inscrever como MEI.

Diante das considerações aqui apresentadas, é possível concluir que a sua natureza jurídica do MEI, em que pese ser denominado como uma política pública com o objetivo de formalizar pequenos empreendimentos, com inclusão social e previdenciária e não ter caráter eminentemente econômico ou fiscal, o mundo empresarial compreende que o MEI é também mais um tipo jurídico de formalização de atividades econômicas empresariais. Dito de outra forma, o empreendedor individual pode optar, para se formalizar, pela figura jurídica do Empresário Individual, da figura da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada-EIRELI ou pela figura do Microempreendedor Individual (MEI). Caso houver sócios, deverão os sócios adotar algum modelo societário admitido no direito brasileiro (os mais conhecidos são a sociedade limitada<sup>6</sup> e a sociedade anônima).

Portanto, em termos de porte e enquadramento tributário o MEI é uma modalidade de ME, pois possui um limite de receita bruta anual que fica aquém daquela estabelecida pela a Microempresa-ME. Já quanto a sua natureza jurídica, equivale ao empresário individual,

---

<sup>6</sup> Atualmente a Lei nº 13.874, de 2019 permite que uma sociedade limitada seja constituída de forma unipessoal, ou seja, sem sócios, apenas um titular.

principalmente no que diz respeito à ausência de constituição de pessoa jurídica própria, atuando o empresário em nome próprio, ou seja, contraindo obrigações em seu Cadastro de Pessoa Física-CPF, embora a Receita Federal lhe conceda um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica- CNPJ para atuar.

A seguir propomos analisar as medidas, da escala nacional, decorrentes da pandemia da Covid-19, que incluem a figura do MEI.

### **3. O TRATAMENTO DISPENSADO AO MEI DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Diante das dificuldades econômicas enfrentadas pelos trabalhadores em tempos de pandemia da COVID-19, até os governos mais liberais do planeta passaram a adotar medidas sociais capazes de evitar um colapso social, e não foi diferente no Brasil. Conforme já dito anteriormente, de acordo com a Organização das Nações Unidas, o aumento do desemprego em 2020 dependerá dos desenvolvimentos futuros e de medidas políticas a serem adotadas pelos governos nacionais como o apoio às empresas, ao emprego e à renda; estímulo à economia e ao emprego; proteção de trabalhadores no local de trabalho; uso do diálogo social entre governos, trabalhadores e empregadores a fim de encontrar soluções” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020, <https://nacoesunidas.org/oit-covid-19-causa-perdas-devastadoras-de-empregos-e-horas-de-trabalho-no-mundo/>)

E nesse sentido, trataremos a seguir de algumas medidas nacionais que foram adotadas a favor dos trabalhadores informais, autônomos e desempregados e microempreendedores individuais (MEI), com especial atenção aos reflexos dessas medidas à última categoria: os Microempreendedores individuais.

Muito já se cogitou em relação a criação de benefícios ao MEI destinados apenas aos trabalhadores formais, como por exemplo o seguro desemprego. A polêmica da medida reside na natureza jurídica do MEI, que, como já dito anteriormente, trata-se de uma modalidade de Microempresa – ME, por ter limite anual de faturamento, atualmente de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais). Portanto, a figura do MEI atinge *status* de empresário individual e, portanto, discutível que se atribua a essa categoria de empresário os mesmos direitos exclusivos aos trabalhadores formais com CTPS. No entanto, importante frisar que a medida do seguro desemprego não se efetivou até o momento, trata-se de projeto de lei 662/20 em tramitação.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Existem, no entanto, decisões que já seguem nesse caminho, não somente para empresário individual sem renda, mas também para sócio de sociedade. De acordo com recente decisão do TRF4, em agravo de instrumento Agravo de instrumento 5012630-53.2020.4.04.0000/PR, foi reconhecido o direito de pleitear seguro desemprego a um sócio sem renda. De acordo com a decisão: “Ainda que o agravante figure como sócio de empresa, tal fato não é, por si só, suficiente para afastar a situação de

Outras medidas, no entanto, já foram adotados em favor do MEI. Vamos a elas:

Com o objetivo dar fôlego às micro e pequenas empresas durante a crise provocada pela pandemia do novo coronavírus, as Resoluções n. 152 e 154 do Comitê Gestor do Simples Nacional, postergam as datas de vencimento dos tributos federais, estaduais e municipal, para as empresas que adotam o simples nacional. Nesse contexto, para os microempreendedores individuais (MEIs), que pela sua natureza podem faturar até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) ano, e podem ter até um funcionário registrado, e cujos tributos apurados no programa gerador do DAS-MEI (MGMEI) que se referem ao INSS (federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal), o pagamento fica prorrogado por seis meses.

Todos os MEIs devem realizar a declaração de renda anual, denominada de Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual (DASN-SIMEI). Tal declaração inicialmente estava prevista para ser realizada até o dia 30 de maio de 2020, e diante do enfrentamento da pandemia, o prazo foi prorrogado para 30 de junho de 2020 para todos o MEIs.

Outra medida, adotada pela escala nacional, é o chamado auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Essa medida coloca o Microempreendedor Individual ao lado do trabalhador informal, ainda que seja empregado, autônomo e do desempregado, de qualquer natureza, inclusive do intermitente inativo, todos a serem beneficiados durante o período de 3 (três) meses, a contar da data da publicação da lei, lhe sendo concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, desde que, além de exercer sua atividade como registrado como MEI, preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade; II - não tenha emprego formal ativo; III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV - cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos).

O preenchimento dos requisitos mencionados para receber o auxílio emergencial estabelece duas categoriais de MEIs, aqueles que tem direito a receber o auxílio emergencial de R\$ 600,00 e aqueles que não possuem esse direito, pois o teto de faturamento em 2018, última declaração

---

desempregado anteriormente reconhecida e comprovar a percepção de renda suficiente para a subsistência própria e de sua família. Resta configurada a urgência de prestação jurisdicional, dada a finalidade do benefício, de caráter alimentar e a situação de desemprego do agravante".

realizada até o início da pandemia, ficou estabelecida em valores muito abaixo do teto de faturamento permitido ao MEI.

A Medida Provisória nº 944, de 3 de abril de 2020, que Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, que é “destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados”. O Microempreendedor Individual, conforme já mencionado, poderá ter um funcionário registrado, cuja remuneração não exceda a um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. No entanto, esse programa não contemplou o MEI que é empregador, visto que é destinado aos empresários individuais (seja EI ou EIRELI) e para às sociedades empresárias e sociedades cooperativas, com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), calculada com base no exercício de 2019. O MEI, como já dito, somente poderá ter receita bruta anual de até R\$ 81.000,00, não sendo, portanto, contemplado por essa medida emergencial da escala nacional.

Entretanto, entende-se que o MEI, na condição de empregador, poderá adotar as medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela Medida Provisória n. 936. O parágrafo único do art. 3º da referida medida dispõe expressamente que não se aplicam as medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos órgãos da administração pública direta e indireta, às empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive às suas subsidiárias, e aos organismos internacionais. E, como o empregado do MEI pode receber até um salário mínimo, há o enquadramento na previsão do art. 12, inciso I, que estabelece o limite de salário igual ou inferior a R\$ 3.135,00, não há óbice à adoção pelo Microempreendedor Individual empregador a implementar por meio de acordo individual ou coletivo a redução de jornada e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho.

Além disso, não há impedimento para empregado de empresa privada com contrato de trabalho formal, mediante CTPS, a se registrar como MEI. Portanto, é possível que um funcionário de empresa privada tenha também registro como MEI. Diante dessa possibilidade, a Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020, poderá ser aplicada de forma indireta ao titular do MEI, em face de, além de ser MEI, ter contrato formal de trabalho em vigor, que poderá ter conta de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por contas vinculadas relativas a contratos de trabalho extintos, ou contas vinculadas por contrato de trabalho em vigor. Da mesma forma, entende-se que a

Medida Provisória n. 936 também se aplicaria ao MEI empregado e seu empregador poderia adotar, desde que atendidas as demais exigências da referida medida, tanto a redução de jornada e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho. Há outras ações destinadas ao MEI por meio de instituições pública e privadas, em especial da rede bancária para fins de financiar a atividade do MEI. No entanto, por ora, nos restringiremos às abordagens realizadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia da covid-19 deixará um importante legado aos Estados nacionais. As medidas a serem adotadas por cada Estado nacional foram necessárias a partir das suas necessidades internas, a fim de evitar um colapso social. A escala nacional, no Brasil, é a principal responsável pelas medidas que estão sendo adotadas principalmente no período da pandemia da Covid-19.

Ainda não é possível dimensionar com exatidão a intensidade dos impactos da pandemia e o tempo necessário para superação dos mesmos. Todavia, já é possível afirmar que essa crise econômica não tem precedentes. Praticamente todos os países do mundo foram afetados e o resultado é sentido no âmbito social, da saúde e da economia. Dia a dia aumentam os casos de contaminação, bem como o número de mortes. No âmbito internacional, fronteiras foram fechadas e relações comerciais foram suspensas. No âmbito dos estados nacionais, foram adotadas medidas de isolamento e distanciamento social, que são de extrema importância para contenção da propagação do vírus, bem como para dar tempo às autoridades para que fortaleçam o sistema de saúde.

Entretanto, tais medidas afetaram a economia com uma força avassaladora, provocando demissões e fechamento de algumas atividades empresariais. De um lado, tem-se a insegurança dos trabalhadores em relação à perda de renda ou de emprego; de outro, tem-se a incerteza das empresas em relação à sua própria existência e continuidade. Em comum, o temor em relação à saúde e a preservação de vidas.

A pandemia exigiu que os governos adotassem medidas sanitárias e econômicas, visando auxiliar as empresas e garantindo uma certa proteção social aos trabalhadores. Todavia, nem todas as empresas tem acesso à mesma proteção. O objetivo do presente artigo foi analisar se a concessão do auxílio emergencial financeiro, prevista na Medida Provisória n. 944, contempla a política pública do microempreendedor individual. A política pública constituída por meio da figura jurídica do MEI, foi criada com o intuito de permitir a formalização de atividades empresárias que de outra forma ficariam à margem do sistema, tornando-se uma política pública em vigor em todo o território nacional, e que busca a inclusão social, o que por si só já demonstra a sua fragilidade.

A figura jurídica do MEI, para fins legais, é considerada como um tipo empresarial individual, com limite de faturamento anual, que atua a partir de um Cadastro Nacional do Pessoa Jurídica-CNPJ, com a possibilidade de emissão de nota fiscal, recolhimento dos tributos, ainda que em valores muito abaixo das dos demais tipos empresariais, e benefícios previdenciários. Além disso, a lei que regulamenta a figura do MEI, estabelece que o mesmo é uma política pública de inclusão social, sem caráter, eminentemente, econômico ou fiscal, e é considerado uma modalidade de microempresa.

O que se percebe nas diferentes medidas que adotadas pelo estado nacional no período da pandemia é de que, ora o MEI se beneficia do *status* de empresário, ora é equiparado ao trabalhador informal empregado, autônomo, desempregado e do intermitente inativo. Como é o caso da lei que institui o auxílio emergencial, que é concedido também aos MEIs. No entanto, apenas àqueles que cumprem os requisitos que a lei exige, enquanto os demais seguem sem proteção.

### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nºs 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**COVID-19**), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**COVID-19**), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 944, de 03 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº. 946, de 07 de abril de 2020. Extingue o Fundo PIS-Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**



do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv946.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

CASLTELLS, Manuel. *Tempo de vírus*. 2020. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597516-tempo-de-virus-artigo-de-manuel-castells>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A. (2020). ¿Es suficiente este derecho laboral excepcional «por aluviones» frente a la pandemia del COVID-19? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 2020, p. 7-26.

HAMMES, Elia Denise Hammes; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O microempreendedor individual (MEI) e o desenvolvimento territorial: uma análise da importância da legislação em diferentes escalas para efetivação da política pública. **COLÓQUIO** – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 12, n. 2, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/317/286>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

HIDALGO, Daniel Castillo. *Keynes contra o coronavírus*. 2020. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597415-keynes-contra-o-coronavirus-artigo-de-daniel-castillo-hidalgo>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MAMEDE, Gladston. *Empresa e Atuação Empresarial - Col. Direito Empresarial Brasileiro*. 6. ed. São Paulo, 2013. vol. 1.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

NAHAS, Theresa C.; MARTINEZ, Luciano. Considerações sobre as medidas adotadas pelo Brasil para solucionar os impactos da pandemia do COVID-19 sobre os contratos de trabalho e no campo da Seguridade Social e da Prevenção de riscos laborais. Disponível em <http://www.cielolaboral.com/consideracoes-sobre-as-medidas-adotadas-pelo-brasil-para-solucionar-os-impactos-da-pandemia-do-covid-19-sobre-os-contratos-de-trabalho-e-no-campo-da-seguridade-social-e-da-de-prevencao-de-riscos-labor/>. Acesso em: 01 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. OIT: COVID-19 causa perdas devastadoras de empregos e horas de trabalho no mundo. Brasília, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oit-covid-19-causa-perdas-devastadoras-de-empregos-e-horas-de-trabalho-no-mundo/>. Acesso em: 01 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT: O COVID-19 causa perdas devastadoras de empregos e horas de trabalho. Genebra, abr. 2020a. Disponível em

[https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_741052/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_741052/lang--pt/index.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Quais políticas serão as mais eficazes para mitigar os efeitos do COVID-19 no mundo do trabalho? Brasília, 2020. Disponível em [https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_741493/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_741493/lang--pt/index.htm). Acesso em: 01 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT: Perda de empregos aumenta e quase metade da força de trabalho global corre o risco de perder os meios de subsistência, 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_743197/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm). Acesso em: 01 maio 2020

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE. COVID-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. Nota técnica n. 02. São Paulo, 2020. Disponível em [http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem\\_na\\_midia\\_an\\_exos/Boletim\\_2\\_Covid19\\_\\_\\_NT2v3.pdf](http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_an_exos/Boletim_2_Covid19___NT2v3.pdf). Acesso em: 01 maio 2020.

REQUIÃO, Rubens. Curso de Direito Comercial, 1ª volume. 33. ed. rev. e atual. por Rubens Edmundo. São Paulo: Saraiva, 2014.

SULZBACH, Mayara Taiza. FELISBINO, Janelize Nascimento. A reconfiguração do Trabalho no Brasil: Análise da figura do Microempreendedor Individual (MEI). In: IV ENCONTRO INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIAIS. 18 A 21 de novembro de 2014. Pelotas. **Anais...**, 2014. Disponível em: <<http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/arquivosgts/GT%2020/6.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

TARTAS, Rubiele Liandra. GUARESCHI, Amanda. Microempreendedor individual: uma análise do perfil passofundense do novo modelo de pessoa jurídica imposto pelo governo federal. Repositório Institucional da Universidade de Passo Fundo, 2015. Não paginado. Disponível em: <<http://repositorio.upf.br/xmlui/handle/123456789/487>>. Acesso em: 20 março. 2020.

TOMAZETTE, Marlon. Curso de direito empresarial. São Paulo, Atlas, 2011.

ZIZEK, Slavoj. *A barbárie com rosto humano*. 2020a. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597676-a-barbarie-com-rosto-humano-artigo-de-slavoj-zizek>. Acesso em: 17 abr. 2020.

ZIZEK, Slavoj. *Coronavírus: um golpe letal no capitalismo para reinventar a sociedade*. 2020b. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597314-zizek-sobre-o-coronavirus-um-golpe-letal-no-capitalismo-para-reinventar-a-sociedade>. Acesso em: 17 abr. 2020.

# MEDIAÇÃO SANITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA FRATERNA NO TRATAMENTO DE CONFLITOS ADVINDOS DA COVID 19

Fabiana Marion Spengler<sup>1</sup>

Maini Dornelles<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A sociedade passa por mudanças constantes e no final do ano de 2019, um novo vírus veio para ensinar os cidadãos a se reinventarem. O novo coronavírus (COVID-19) está fazendo com que o mundo pare e ensinando valores esquecidos pelos cidadãos.

Ocorre que devido à doença, o número de demandas junto ao Poder Judiciário sobre o tema cresceu e tende a aumentar ainda mais. Por este motivo o presente trabalho visa a responder o seguinte problema de pesquisa: a mediação sanitária, enquanto política pública fraterna, é um meio para auxiliar nas resoluções de conflitos advindas da COVID-19?

Para responder ao problema de pesquisa será utilizado o método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma análise geral para, ao final, chegar a uma resposta específica, o método de procedimento será o bibliográfico, realizando uma análise de artigos científicos e da doutrina.

No primeiro item será analisada a morosidade judicial, os problemas que esta lentidão vem gerando para a população, bem como a necessidade de reeducar os cidadãos e os operadores do direito para o (re)conhecimento da importância da utilização das formas extrajudiciais de resolução de conflitos.

Já no segundo item serão analisados alguns procedimentos desjudicializadores como a mediação e a conciliação bem como o princípio da fraternidade, para que ao final seja possível estudar especificadamente a mediação jurídico sanitária como uma política pública fraterna para a

---

<sup>1</sup> Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – RS. Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado pelo CNPq, Coordenadora da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas – REDIHPP. E-mail: fabiana@unisc.br

<sup>2</sup> Mestranda em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa/taxa Prosuc-Capes, modalidade II. Especialista em Direito Civil, Direitos Humanos e Direito Constitucional pela Faculdade Dom Alberto (2019). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2017/2). Integrante do grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler, com vice-liderança do Prof. Me. Theobaldo Spengler Neto. Advogada, inscrita sob o nº de OAB/RS 112.231 E-mail: maini\_md@hotmail.com/moraesadvocaciamd@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2511-4595>

resolução de conflitos.

Ao final observa-se que, em função de ser um tema novo ainda não existem resultados quantitativos e qualitativos que possam demonstrar, cientificamente, a eficácia da mediação jurídico sanitária para tratar casos advindos da COVID-19. Entretanto, acredita-se que praticando a mediação jurídico sanitária como uma política pública fraterna para tratar conflitos advindos da COVID-19, estes poderão ter um tratamento mais adequado, mais célere e mais humano, trazendo a efetiva pacificação social para os conflitantes.

## **1. A CRISE DA JURISDIÇÃO E A INEFICIÊNCIA FRENTE ÀS DEMANDAS SOCIAIS**

O acesso à justiça foi conquistado pelos cidadãos “como o mais básico dos direitos humanos” visto que quando necessário tutelar um direito que está sendo ameaçado é com base nesta premissa que se busca proteger, assegurar, garantir tal prerrogativa (CAPPELETTI; GARTH, 1988).

Atualmente, as pessoas confundem acesso à justiça com acesso ao Judiciário. As duas ideias se confundem de forma costumeira, visto que muitos cidadãos acreditam que somente terão justiça quando buscarem por seus direitos acessando a jurisdição, o que nem sempre acontece.

Por vezes este acionar a justiça tem se limitado a dar somente a cada um, o que é de direito, aplicando-se isoladamente a lei, sem a visão solidarista, que tem como principal característica considerar o cidadão parte de um grupo social e solucionar o problema em questão se voltando para o interesse de quem litiga envolvido na causa (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2019).

O Direito de acesso à justiça é sem sombra de dúvidas o mais básico dos direitos humanos, visto que com base nele se tutela toda violação de qualquer outro direito. Entretanto a população tem se esquecido da importância do diálogo e das relações sociais, desse modo acionam o Poder Judiciário para resolver conflitos que poderiam ser administrados de forma alternativa (CAPPELETTI; GARTH, 1988).

O excesso de demandas judiciais é tão alto que a situação é alarmante, a ponto de ser considerado um problema de saúde pública, inúmeras doenças podem ser desenvolvidas quando o cidadão precisa lidar com demandas judiciais.

A medicina comprova que a falta de mecanismos para solucionar um problema jurídico e a pendência de lides processuais causam tamanha angústia, aflição e sofrimento que este acaba por se manifestar na forma de males psicossomáticos. O problema alcançou tamanha proporção que, no Uruguai, a Suprema Corte de Justiça do país entabulou um convênio de cooperação com o Ministério da Saúde Pública. A partir deste convênio, foram instalados anexos aos hospitais, núcleos de atendimento jurídico, para que os pacientes pudessem, além de tratar a sua saúde, tratar de problemas jurídicos. O objetivo da

Suprema Corte foi o de garantir o alcance da saúde aos cidadãos, não somente no sentido físico, mas também, enquanto bem-estar emocional e espiritual, posto que somente assim, a Justiça poderia entender como alcançado o objetivo de manutenção da paz social (ANDRIGHI, 1997).

Destaca-se que a população muitas vezes contribui para a lentidão do Poder Judiciário, especialmente quando o litígio tem mais importância do que resolver a demanda Andrighi (1997). A morosidade do Judiciário tratada como problema de saúde pública é tema que interessa a toda a sociedade, por este motivo os operadores do Direito devem se debruçar sobre o tema buscando soluções.

Sabe-se que o acesso ao Judiciário, por sua vez, é direito de todos, o que outorgou ao Estado o monopólio do exame e decisão dos conflitos, o que leva conseqüentemente à morosidade na resolução destes enfrentamentos diante da massividade de ações. Por este motivo fez-se necessária uma revisão na prestação de serviços jurisdicionais (DORNELLES, KUNDE, 2019).

Inúmeras demandas demoram anos para serem concluídas, quando um tutelado aciona o Poder Judiciário, são tantas ações que é impossível<sup>3</sup> que as análises sejam feitas de forma célere e principalmente, que ações que tratam de assuntos extremamente delicados, sejam analisadas com a atenção devida.

A descrença na justiça tem fundamento não só na distância entre o cidadão comum, os ritos e a linguagem que envolvem os processos judiciais, mas também no tempo (tradicionalmente longo) percorrido pelos procedimentos, pela inadequação das decisões vertidas frente à complexidade dos litígios, assim como pela impossibilidade de seu cumprimento. Verifica-se, então, uma desconexão entre o aparelho judicial e o sistema político e social, distanciando-se a lei (e, por conseguinte, sua interpretação e sua aplicação) da sociedade na qual se encontra inserida, não correspondendo, assim, à expectativa de tratamento adequado aos conflitos (SPENGLER, SPENGLER e SPENGLER, 2019, p. 22).

Neste ponto se faz extremamente importante para a composição deste trabalho que sejam analisados os conflitos jurídico-sanitários que também assolam o Poder Judiciário com demandas que, em existindo interesses dos envolvidos, poderiam ser solucionados de forma alternativa.

Os conflitos jurídico-sanitários são conflitos que derivam de assuntos relativos à saúde, que é um direito fundamental trazido pelo artigo 6º e especificado no art. 196 da Constituição Federal.

Mister destacar que o direito à saúde não diz respeito somente a assuntos relacionados a doenças físicas, o tratamento para questões de saúde evoluiu, abrangendo atualmente saúde mental

---

<sup>3</sup> A cada ano a população confia menos no Poder Judiciário, uma pesquisa realizada pela FGV (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo), para 89% dos entrevistados o judiciário é moroso, no quesito honestidade o índice também é alto, conforme 67 % dos entrevistados o Judiciário é pouco confiável (MORAES, 2015).

e bem estar social dos cidadãos.

No Brasil inúmeros problemas derivam da falta de políticas públicas e recursos financeiros voltados para a área da saúde. Há falta de materiais, falta de condições de trabalho para que os profissionais executem seu trabalho, falta de leitos em hospitais, dentre tantos outros, como é o caso da solicitação de medicamentos.

No Brasil são diversos problemas sofridos pela população na área da saúde; com frequência significativa, hospitais e demais serviços de saúde enfrentam problemas como falta de médicos, leitos, materiais cirúrgicos e desabastecimentos de medicamentos, entre outros. O que quer que seja, todas as necessidades, na saúde são prementes, não podendo deixar o tempo corroê-las (MARTINI, MICHELON, 2019, p. 71).

É visível o descompasso entre tutela jurisdicional e tempo, tendo em vista que a resposta estatal é uma forma de proteção/garantia à pessoa e aos seus direitos, mas que devido ao congestionamento judicial, chega tarde. Porém, se a resposta jurisdicional tardar ela se torna ineficaz face ao “destempo”<sup>4</sup> dos processos (SPENGLER, SPENGLER, 2011).

Os casos que envolvem saúde pública possuem, via de regra, a figura de um paciente que precisa de uma resposta rápida para o conflito jurídico-sanitário que está envolvido, não sendo coerente aguardar uma decisão que, face a morosidade da análise, torne-se ineficaz. Um exemplo claro disso é quando o cidadão precisa de um leito de UTI (unidade de tratamento intensivo) para realizar um procedimento cirúrgico de urgência.

A judicialização da saúde ocorre visto que existem inúmeros problemas com a concretização da prestação deste serviço. Uma resposta frente a estes problemas deveria ser dada pela Administração Pública do ente político responsável para proteger os direitos daquele cidadão. Entretanto as decisões e soluções estão sendo procuradas no Poder Judiciário, que nem sempre oferece, de fato, uma justiça adequada para o tutelado/paciente devido à demora no andamento processual.

Deste modo resta claro que quando políticas públicas de direito à saúde são criadas, e os cidadãos têm dificuldades de acessar as mesmas, surgem litígios. Algumas formas alternativas ou complementares à judicialização foram criadas (tais como a mediação e a conciliação) e postas em prática visando a resolução dos conflitos da melhor e mais célere forma para os envolvidos; entretanto ainda não existem resultados plenamente mensuráveis sobre sua eficácia.

---

<sup>4</sup> Tal afirmativa se deve ao fato de que o tempo, assim como perpetua situações de litígios e corrói direitos (que não são tutelados de forma adequada e “a tempo”), tem o poder de interferir na concepção processual, uma vez que se torna grande controlador da máquina judiciária. (SPENGLER e SPENGLER, 2011, p. 59).

No próximo item serão apresentadas as formas alternativas para tratamento de conflitos, tendo a fraternidade como um instrumento de aplicação destas, para que ao final seja analisada a mediação sanitária como uma política pública no tratamento de conflitos jurídicos-sanitários.

## **2. FORMAS ALTERNATIVAS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS: A FRATERNIDADE EM FOCO**

No primeiro momento foi possível analisar que o amplo acesso à justiça, é um dos fatores causadores da morosidade da jurisdição. Neste ponto é importante esclarecer que o acesso à justiça resguardado como um direito humano é essencial, entretanto é salutar educar os cidadãos e os operadores do direito para que utilizem este direito com responsabilidade.

Para que seja possível compreender e entender a importância da utilização e resguardo do direito através das formas extrajudiciais de resolver conflitos, visto que são procedimentos céleres e eficazes, este item visa analisar as formas alternativas ao tratamento de conflitos, tendo como instrumento a fraternidade.

Como foi possível observar, a jurisdição passa por momentos difíceis, pois questões importantes para a vida dos cidadãos demoram tempo demasiado para serem resolvidas. A legislação está avançando no oferecimento de alternativas fora do monopólio judicial através de outros meios de resolução que não sejam apenas a instauração do litígio, possibilitando que as partes resolvam seus conflitos sem que seja necessário recorrer ao Poder Judiciário (ZIEMANN, 2018).

Salienta-se que os procedimentos extrajudiciais trazem, muito além de questões procedimentais, a questão social no que tange à celeridade da resolução do processo, pois, conforme foi possível observar anteriormente, as questões judiciais têm gerado problemas de saúde pública, causando nos cidadãos doenças psicossomáticas, levando à ansiedade e à depressão (ANDRIGHI, 1997).

Para dar sequência ao trabalho, será estudada a mediação como medida alternativa para o tratamento de conflitos, para que ao final seja melhor compreendida a mediação sanitária como política pública para tratar conflitos sanitários advindos da COVID-19.

A mediação não é um procedimento novo, acredita-se que venha sendo realizada a milhares de anos. É preciso lembrar que a jurisdição como é vivida na atualidade é o resultado de anos de evolução pelas quais passaram a sociedade, “no passado a resolução dos conflitos era distribuída de forma nada unânime, de acordo com a cultura local e de suas tradições, através de intervenção de mediadores ou árbitros” (SPENGLER, 2010, p.19).

A mediação é um mecanismo de tratar conflitos de modo consensual no qual o mediador tem poder não autoritário para auxiliar as partes a chegarem a um acordo de forma voluntária, que resolvendo de forma aceitável a disputa (WARAT, 2004).

A mediação é considerada uma forma ecológica de resolver conflitos, sejam estes sociais ou jurídicos, é um instrumento que visa a satisfação de ambos os lados, substituindo a aplicação de uma sanção legal (SPENGLER; SPENGLER, 2012).

Por isso, não se pode perder de vista a importância dessa prática em uma sociedade cada vez mais complexa, plural e multifacetada, produtora de demandas que a cada dia se *superam qualitativa e quantitativamente*.

É nessa linha que a mediação, como ética da alteridade reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade dos espaços de privacidade do outro, repudiando o mínimo de movimento invasor e dominador (SPENGLER; SPENGLER, 2012, p. 32).

Os conflitos surgem de forma acelerada e são cada vez mais complexos, cidadãos não sabem mais dialogar e acabam judicializando todo e qualquer tipo de demanda, por este motivo a mediação tem se mostrado uma forma eficaz, visto que faz com que as pessoas aprendam a olhar para o outro.

Deve-se, portanto, treinar, durante todo o processo de tentativa de solução pacífica de conflitos, que nosso Eu, representante da consciência crítica e da capacidade de escolha, deve se esvaziar o tanto quanto possível de nós mesmos, para contaminarmos menos o processo de interpretação e sermos mais justos, dosados e, em destaque, tolerantes. Sem treinamento, solução pacífica de conflitos é quase uma utopia (CURY, 2019, p. 12-13).

A mediação é um procedimento no qual muitos sentimentos são “postos a mesa”, raiva, angustias, magoa e até mesmo amor, por este motivo é de extrema relevância que o profissional que vai mediar o debate valide os sentimentos dos envolvidos Spengler (2017). Acredita-se que neste ponto a fraternidade pode envolver a todos profissional e as partes para que busquem a melhor solução para o conflito, embasado na dignidade humana.

Mesmo existindo tantas formas extrajudiciais de resolver conflitos. O número de demandas judiciais ainda é enorme<sup>5</sup>, por este motivo, é essencial pensar em formas de reeducar a população e os profissionais que utilizam a “máquina” do Poder Judiciário. É preciso que as pessoas mudem a forma de pensar e litigar, neste sentido:

---

<sup>5</sup> Em média, a cada grupo de 100.000 habitantes, 12.519 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2017. Neste indicador são computados somente os processos de conhecimento e de execução de títulos extrajudiciais, excluindo, portanto, da base de cálculo, as execuções judiciais iniciadas (Conselho Nacional de Justiça, p. 78, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>)



A mudança de lentes ao olhar para os conflitos traz uma nova concepção deles. As divergências passam a ser vistas como oportunidades alquímicas, as energias antagônicas como complementares, e o Direito como solidariedade. As velhas lentes que fragmentavam, classificavam e geravam distâncias vão para a lixeira. Começamos a entender que cada homem não é uma manada isolada, que não são fragmentos sem conexão. Cada um é interdependente e produto forçado das interações. A sociedade é unicamente produto da complexidade desses vínculos (WARAT, 2004, p. 55).

Não obstante a existência de formas extrajudiciais de solucionar conflitos, ainda assim a jurisdição é morosa e, por vezes, ineficaz. Acredita-se, então, que a Fraternidade é um instrumento para a concretização destes procedimentos, sendo, por este motivo, também objeto de estudo no presente texto.

Para estudar fraternidade é necessário trazer à baila o conceito de dignidade humana, utilizando a fraternidade como ferramenta. Neste sentido Resta, Jaborandy, Martini (2017, p.93) afirmam: “Estes conceitos estão interligados, pois se efetivamos a dignidade teremos fraternidade, se somos fraternos concretizamos a dignidade; o que não significa que sejam sinônimos, mas que estão conectados”.

Os direitos humanos são valores que nascem com o homem, fazem parte de sua história, quando estes não são possibilitados não há como falar em humanidade. Logo, são direitos anteriores ao Estado e inerentes ao homem (Gorczevski, 2009); quando estes direitos são negados, não há como falar em democracia (Piovesan, 2009).

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distinta de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60).

Dignidade humana e fraternidade andam juntas, visto que a fraternidade propõe-se a restaurar a esfera ética da vida, conscientizar indivíduos sobre a responsabilidade que um tem pelo outro e por consequência pelo bem da comunidade como um todo (JABORANDY, 2016).

Quando teoriza fraternidade, Resta (2005), diz que esta categoria é a face transmutada da amizade política grega. A fraternidade tornou-se mais complexa em decorrência da amplitude da comunidade política moderna. Resta (2005) defende que no momento de contemporaneidade, reaparece o universalismo da amizade política, que se veste de fraternidade.

A fraternidade desempenha função de extrema relevância na teoria dos direitos fundamentais, pois quando age conjuntamente com liberdade e igualdade, complementa a interpretação dos direitos e deveres fundamentais (JABORANDY, 2016).

Assim sendo, acredita-se que a fraternidade é instrumento para concretizar a mediação e outros procedimentos extrajudiciais, fazendo com que as pessoas aprendam a olhar para o outro, a reatar laços embasados na amizade e buscando compreender e valorar o sentimento do próximo.

A fraternidade, sendo utilizada como instrumento concretizador da paz nas relações interpessoais, é fundamental, pois como já dito anteriormente a alteridade é importante, para que sejam valorados os sentimentos do outro na relação, no debate e na concretização do direito de acesso à justiça.

No próximo item será abordada a mediação sanitária como uma política pública fundamental para a resolução de conflitos advindos da COVID-19. Para tanto acredita-se que a fraternidade é salutar para concretizar estes procedimentos.

### **3. A MEDIAÇÃO SANITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ADVINDOS DA COVID-19**

Nos itens anteriores foram estudadas a jurisdição e a morosidade que se instala junto ao Poder Judiciário, trazendo sérias consequências ao tutelado, visto que por vezes acaba perecendo um direito antes do julgamento/decisão final. Posteriormente foram analisados os procedimentos extrajudiciais com foco na mediação baseada no princípio da fraternidade, que é instrumento concretizador deste procedimento extrajudicial.

Neste item será analisada a mediação sanitária enquanto uma política pública fundamental para tratar dos conflitos advindos da COVID-19, o novo coronavírus<sup>6</sup>, que vem assolando o mundo desde dezembro de 2019.

Antes de adentrar no tema da mediação sanitária é necessário que se compreenda o que acontece no mundo desde dezembro do ano 2019, quando surgiu um novo vírus na China. Passados

---

<sup>6</sup> A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos pacientes com COVID-19 (cerca de 80%) podem ser assintomáticos e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória e desses casos aproximadamente 5% podem necessitar de suporte para o tratamento de insuficiência respiratória (suporte ventilatório) BRASIL (2020).

dois meses o coronavírus pôs o mundo em alerta por ser considerada uma pandemia<sup>7</sup> mundial pela Organização Mundial de saúde (OMS).

No Brasil, o primeiro caso foi oficialmente confirmado no final do mês de fevereiro de 2020, quando no mundo a situação de pandemia mundial já havia sido declarada. O paciente número um, vivia no Estado de São Paulo e fez uma viagem prévia para a Itália, país declarado epicentro da doença naquele momento; atualmente a cidade de New York, nos Estados Unidos, é considerada o novo epicentro.

Este breve relato não esgota o tema, justamente por ser uma novidade, surgida no Brasil no final do mês de fevereiro de 2020. Mas, não obstante ser novo, o coronavírus trouxe mais trabalho ao Poder Judiciário brasileiro pois a população, que já andava esquecida da importância do diálogo, levou seus conflitos jurídicos sanitários advindos da pandemia, para a análise do Poder Judiciário<sup>8</sup>.

Diante disso é necessário que sejam postas em prática e criadas diversas políticas públicas para melhorar o gerenciamento da crise. Mas afinal o que são políticas públicas? Para Schmidt (2019, p. 4) a política pública é uma resposta a um problema político.

As políticas públicas são ações do Estado para solucionar problemas de ordem individual ou coletiva. São tantas demandas sociais que sempre é necessário que algumas sejam priorizadas em face de outras, geralmente são adotadas as prioridades com base na visão ideológica dos governos no processo eleitoral (SCHMIDT, 2019).

Os problemas e casos advindos da COVID-19 são problemas coletivos, que envolvem casos de saúde pública<sup>9</sup>, caso essas políticas públicas não sejam postas em prática de forma eficiente, o judiciário receberá numerosas demandas sobre o assunto.

Quando descumpridas, as políticas públicas de saúde podem gerar conflitos que, mal organizados e administrados, chegam ao Poder Judiciário na forma de litígios processualizados (processos). Esses processos contribuem para o congestionamento do Judiciário, além de receberem prestação jurisdicional muitas vezes tardia e inadequada ao tipo de demanda neles proposta (SPENGLER; SPENGLER; SPENGLER, 2019, p.34).

Sabe-se que a morosidade instaurada junto ao Poder Judiciário pode fazer com que muitos

---

<sup>7</sup> A definição de pandemia não depende de um número específico de casos. Considera-se que uma doença infecciosa atingiu esse patamar quando afeta um grande número de pessoas espalhadas pelo mundo. A OMS evita usar o termo com frequência para não causar pânico ou uma sensação de que nada pode ser feito para controlar a enfermidade (Organização Mundial da Saúde, 2020).

<sup>8</sup> Totaliza o número de 1006 ações até o dia 21 abril de 2020, conforme o painel de ações COVID-19, disponível na página oficial do STF <[https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html)>.

<sup>9</sup> Sabe-se que existem inúmeros conflitos que não são de saúde-pública, mas que surgiram em função do Corona-vírus, porém não serão objetos de análise do presente trabalho.

casos demorem a serem analisados; devido à gravidade do novo corona-vírus a lentidão na análise dos pedidos pode pôr em risco a vida das pessoas.

A mediação sanitária, que é um mecanismo autocompositivo, poderá ser grande aliada quando necessário resolver problemas de saúde. Neste ponto é importante esclarecer o que é autocomposição sanitária, bem como diferenciar os procedimentos de mediação e conciliação.

A autocomposição é um procedimento no qual as partes visam a resolver o seu conflito ou litígio, seja por meio da conciliação, da mediação ou da negociação. Todas estas formas autocompositivas podem contar ou não com a participação de um terceiro imparcial para auxiliar na busca de um acordo (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2019).

Para que se fale em autocomposição é preciso que os envolvidos assumam a responsabilidade pela decisão que tomada. O principal efeito desses procedimentos é fazer com que o conflito seja resolvido.

A escolha do procedimento a ser utilizado deriva do tipo de conflito, Spengler (2014, p. 78), define a diferença entre a conciliação e a mediação:

**Quanto ao litígio:** Na conciliação, existem litígios esporádicos, sem relacionamento prévio ou posterior entre os conflitantes (exemplo: relações de consumo envolvendo planos de saúde e seus segurados); na mediação, existem litígios cujos envolvidos possuem relações próximas e anteriores ao problema e que permanecerão — pelo menos assim se espera — íntegras após sua resolução (exemplo típico: litígios existentes entre médico e paciente ou entre o médico e hospital, entre outros);

**Quanto ao papel do mediador/conciliador:** na mediação há uma terceira pessoa que atua como mediador, ajudando os conflitantes a restabelecer a comunicação. O mediador não sugere, não propõe, não orienta. O conciliador, ao contrário, é o terceiro que pode sugerir, propor, orientar e direcionar o debate e seus resultados.

**Quanto aos objetivos perseguidos:** a mediação busca um tratamento adequado ao conflito que gere comunicação e satisfação dos envolvidos. O acordo pode ser uma consequência dessa dinâmica, mas um procedimento de mediação que não tenha se encerrado com um acordo não poderá ser chamado de inexitoso se possibilitou que os conflitantes voltassem a conversar. A mediação busca o consenso e a efetiva pacificação social. A conciliação tem por alvo principal alcançar o acordo, por isso é um procedimento focado na necessária composição entre as partes. O objetivo é solucionar o litígio mediante um acordo.

**Quanto às técnicas empregadas e à dinâmica das sessões:** a mediação prevê o emprego de técnicas voltadas para a escuta e o desvelamento do real interesse envolvido no conflito. É um procedimento voltado aos conflitantes que se tornam protagonistas de suas histórias e da construção de respostas aos seus problemas. A mediação prevê sessões mais longas do que a conciliação (em torno de uma hora cada uma), bem como a remarcação de tais sessões quando é necessário que o diálogo se mantenha e amadureça para que posteriormente sejam tomadas as decisões. Já a conciliação prevê o uso de técnicas de negociação mais voltadas para o acordo propriamente dito, ela estimula propostas e

contrapropostas dos conflitantes e do conciliador. A conciliação acontece em sessões mais curtas e a hipótese de remarcação de novos encontros não é tão frequente (GRIFO PRÓPRIO).

Então, a mediação sanitária também serve para resolver conflitos jurídico-sanitários, que derivam de questões de saúde. A mediação, por consequência, é aplicada em conflitos onde haja viés afetivo, onde exista uma relação continuada, que possa ter dado origem ao conflito, como por exemplo, entre médico e paciente (SPENGLER; SPENGLER; SPENGLER, 2019).

No dia 17 (dezessete) de abril do corrente ano o Tribunal de Justiça de São Paulo, sendo precursor no quesito de tratamento de conflitos advindos da COVID-19, promulgou o provimento 11/2020, originado através do projeto 2020/42835, que trata do tratamento de conflitos empresariais advindos em razão da pandemia de COVID-19.

Embasados nas consequências negativas que a pandemia trará para a economia, tais como inadimplemento de obrigações previamente contratadas e débitos no que tange ao pagamento de tributos, prevendo que a situação geraria o ingresso de ações em massa junto à jurisdição e com o intuito de estabelecer, no momento de crise, a autocomposição para tratar conflitos, de forma remota, o Tribunal de Justiça de São Paulo pôs em prática o provimento 11/2020 (SÃO PAULO, 2020).

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro também está atuando no combate a judicialização de demandas, visto que devido aos cuidados e principalmente o isolamento social que o momento exige, passou a realizar todas os procedimentos de mediação de modo virtual.

Conforme a advogada e mediadora Fernanda Cristina M. Portela, é importante manter o procedimento de forma virtual, pois o processo judicial, na maioria das vezes, demora muito mais tempo que as partes gostariam, trazendo um desgaste enorme (G1, Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/25/defensoria-publica-do-rio-transforma-audiencias-de-mediacoes-de-conflitos-em-100percent-virtuais-devido-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em 27 abril20).

Na visão de Portela, é possível estabelecer conexão e empatia mesmo que de forma virtual, ressalta que mesmo que retornem os atendimentos presenciais é importante manter a ferramenta de mediações virtuais disponível, pois muitas pessoas sequer tem dinheiro para comprar passagens e se deslocar até o local onde ocorre a mediação (G1, Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/25/defensoria-publica-do-rio-transforma-audiencias-de-mediacoes-de-conflitos-em-100percent-virtuais-devido-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em 27 abril 2020).

Assim sendo, criou-se o projeto-piloto, de conciliação e mediação pré-processuais, para tratar

de conflitos empresariais decorrentes dos efeitos do novo Corona-vírus. O projeto se destina a empresários e sociedades empresárias<sup>10</sup>, o projeto também será disponibilizado para agente econômicos em negócios que envolvam produção e circulação de bens e serviços.

O projeto visa prevenir conflitos antes do ingresso com a ação judicial, visto que a parte interessada poderá formular o pedido e encaminhá-lo para um e-mail institucional<sup>11</sup> indicado no provimento. O objetivo é resolver o conflito de forma célere e eficaz, principalmente para que os envolvidos encontrem paz em um momento de angústia devido a uma pandemia mundial, que trata sérias consequências para a economia e para a vida humana.

Outro ponto importante a ser destacado é a realização de mediações virtuais, que vem sendo disponibilizadas pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, entretanto é salutar lembrar que muitos cidadãos não possuem acesso à internet, e a aparelhos tecnológicos como celulares e computadores.

Neste momento não há como comprovar a eficácia da mediação jurídico- sanitária para o tratamentos dos casos advindo da COVID-19, por ser um fato novo. Os conflitos irão se multiplicar, já existem numerosas ações em andamento junto ao Poder Judiciário, por este motivo acredita-se que a mediação jurídico-sanitária enquanto política pública para tratar conflitos advindo da COVID-19 será instrumento de máxima eficácia para reduzir as demandas judiciais bem como trazer a resolução eficaz e célere, gerando paz para os envolvidos em um momento de pandemia mundial.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após perfazer uma análise sobre a morosidade instaurada junto ao Poder Judiciário, fica claro que o excesso de demandas pode atrapalhar o julgamento dos casos de COVID-19, que necessitam de avaliação com determinada urgência. Portanto, o presente trabalho destinou-se a responder se a mediação sanitária como política pública fraterna é um meio para auxiliar nas resoluções de conflitos advindas da COVID-19.

Para responder tal questionamento foi utilizado o método de abordagem dedutivo e de pesquisa bibliográfico. Estes métodos foram eficazes na construção dos resultados da presente pesquisa para se alcançar o objetivo proposto. A resposta ao problema de pesquisa não é conclusiva, uma vez que a pandemia (e suas consequências, dentre elas os conflitos), é uma situação nova, de modo que ainda não existem comprovações científicas da eficiência da mediação jurídico-sanitária.

Entretanto acredita-se que colocando em prática a mediação jurídico-sanitária como uma

---

<sup>10</sup> Conforme preceitua o artigo 966 do Código Civil.

<sup>11</sup> [cerde@tjsp.jus.br](mailto:cerde@tjsp.jus.br) (SÃO PAULO, 2020)

política pública fraterna para tratar conflitos advindos da COVID-19, os mesmos serão resolvidos com celeridade e de modo adequado trazendo conforto e tranquilidade aos envolvidos em um momento tão difícil vivido no mundo todo pelos cidadãos.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDRIGHI, Nancy. *Democratização da justiça*. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/115/158>>. Acesso em 10 abril 2020.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. *Acesso à justiça*. Trad. e rev. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CAVALIERI, Sergio Filho. *Direito, Justiça e Sociedade*. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista18/revista18\\_58.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista18/revista18_58.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

CURY, Augusto. *Conheça a ti mesmo para pacificar tua mente para depois pacificar os outros, ferramentas universais de pacificação*. In: *Soluções pacíficas de conflitos para um Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

DORNELLES, Maini e KUNDE, Bárbara Michele Morais. *O movimento de desjudicialização de procedimentos e o acesso à justiça à luz do princípio constitucional da solidariedade*. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Desktop/19508-1192615284-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 abril 2019.

G1. PEIXOTO, Ari. *Defensoria Pública do Rio transforma audiências de mediações de conflitos em 100% virtuais devido à Covid-19*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/25/defensoria-publica-do-rio-transforma-audiencias-de-mediacoes-de-conflitos-em-100percent-virtuais-devido-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em 27 abril 2020.

GORCZEWSKI, CLÓVIS. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. *A fraternidade no direito constitucional brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais tranindividuais*. 2016. 204 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Direito). Universidade Federal da Bahia, 2016.

MARTINI, Sandra Regina e MICHELON, Ana Luísa. *Mediação sanitária, um olhar para o direito à saúde à luz do diritto vivente*. Revista formas consensuais e solução de conflitos. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/5963>>. Acesso em 11 abril 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil confirma primeiro caso da doença. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em: 21 abril 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos: desafios e perspectivas contemporâneas*. Rev. TST, Brasília, vol. 75, 2009. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/Ssedoc/PaginadaBiblioteca/revistadotst/Rev\\_75/Rev\\_75\\_1/piovesanflavia.pdf](http://www3.tst.jus.br/Ssedoc/PaginadaBiblioteca/revistadotst/Rev_75/Rev_75_1/piovesanflavia.pdf)>. Acesso em 10 abril 2020.

RESTA, Eligio. *Il diritto fraterno. A constituição entre iguais deve pressupor um ato originário de supressão do pai* (tradução livre). 12 ed. Roma: Laterza, 2005.

RESTA, Eligio. JABORANDY, Clara C. Machado. MARTINI, Sandra Regina. *Direito e fraternidade: a dignidade humana como fundamento*. Revista do Direito – Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11364>>. Acesso em 21 abril de 2020.

SÃO PAULO. Portaria 11/2020. *Dispõe sobre a criação de projeto-piloto de conciliação e mediação préprocessuais para disputas empresariais decorrentes dos efeitos da Covid19*. Disponível em: <[https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Coronavirus/Comunicados/Provimento\\_CG\\_N11-2020.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Coronavirus/Comunicados/Provimento_CG_N11-2020.pdf)>. Acesso em: 26 abril 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.



SARLET, Ingo W. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito – Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em 20 abril de 2020.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação técnicas e estágios*. 1 Ed. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2017.

\_\_\_\_\_. *Mudanças de paradigma na medicina e no direito: diferenças e similitudes*. In: Direito à saúde em foco. SPENGLER, Fernando Augusto Marion e SPENGLER, Pedro Henrique Marion (Org). Santa Cruz do Sul, editora Essere nel Mondo, 2019.

\_\_\_\_\_. *A resolução de litígios advindos das políticas públicas de saúde*. In: Direito à saúde em foco. SPENGLER, Fernando Augusto Marion e SPENGLER, Pedro Henrique Marion (Org). Santa Cruz do Sul, editora Essere nel Mondo, 2019.

\_\_\_\_\_. *Mediação: um retrospecto histórico, conceitual e teórico*. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER, Theobaldo. *MEDIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: a teoria, a prática e o projeto de lei*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion e SPENGLER NETO, Theobaldo. *O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil*. Revista Scientia Iuris. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/8501/9315>>. Acesso 01 abril 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Painel de ações COVID-19*. Disponível em: <[https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html)>. Acesso em 21 abril 2020.

ZIEMANN, Aneline dos Santos. *A concepção solidarista de solução de conflitos nas relações interprivadas frente à relativização da dicotomia público/privado e as adequações no ensino jurídico brasileiro: proposta de novo perfil de egresso em superação à lógica do litígio e em direção à lógica da solidariedade*. Tese Doutorado em Direito. UNISC – UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL, 2018.

WARAT, Luiz Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

# PODER LOCAL E A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS PARA O COMBATE AO COVID-19

Gabriel Dil<sup>1</sup>

Mirelle Gallas<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Em março de 2020, o Brasil foi assolado por uma pandemia epidemiológica de proporções mundiais, o que colocou em xeque seu sistema de saúde. Um vírus altamente contagioso e muito letal iniciou sua saga por vidas humanas em dezembro de 2019 na China para, posteriormente, disseminar-se por todo o mundo todo.

Primeiramente denominado de “novo coronavírus” para, após, receber a denominação científica de Covid-19, o vírus contaminou milhões de pessoas em todos os continentes, deixando um rastro de mortes também de milhões. Atingiu países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, sem distinguir raça, cor, gênero, religião, etnia ou status social. Porém, foi altamente agressivo e fatal com idosos e pessoas com comorbidades.

Infelizmente não havia medicamentos eficientes e eficazes para tratar a Covid-19. Também não era possível contar com vacinas para realizar a imunização em massa das pessoas, a fim de que seu sistema imunológico estivesse preparado para conter este novo vírus, em face à sua novidade e capacidade de adaptação. Com o risco de sobrecarga no sistema de saúde, no Brasil os governos estaduais e municipais passaram a tomar medidas restritivas de circulação e de atividade econômica em seus âmbitos de atuação, a fim de que os sistemas de saúde locais pudessem estar minimamente aparelhados para garantir o atendimento e a vida de seus cidadãos.

Apesar de várias coisas em comum a serem partilhadas pelos países por onde a pandemia passou, como os efeitos da doença, as características da população atingida e o número de mortes, a atuação dos governos dos países afetados não se deu na mesma medida. Em específico no Brasil, por parte do maior mandatário da nação, seu Presidente, não houve uma atitude efetiva e eficiente por

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito na linha Jurisdição Constitucional e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo, com bolsa CAPES (modalidade II). Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro/RJ. Pós-graduando em Direito Médico pela Faculdade CERS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo. Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 111.168. E-mail: adv.gabrieldil@gmail.com. Fone: (54) 99616-4499.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito na linha Relações Sociais e Dimensões do Poder pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo/RS; Especialista em Direito Processual Civil e Constitucional pela Universidade de Passo Fundo/RS; Advogada inscrita na OAB/RS sob nº 51.924. Graduada em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS. E-mail: mirellegallas@gmail.com. Fone: (54) 99998-9051.

em conter a livre circulação de pessoas, a fim de diminuir a propagação da doença. Houve, por assim dizer, um descaso do Presidente da República com a gravidade da doença e seu potencial de contágio. Agiu contrariamente às determinações da Organização Mundial de Saúde, ao incentivar as pessoas a participarem de manifestações e passeatas e afirmar, explicitamente, que o vírus se tratava de uma simples “gripezinha”. (BRITO, 2020). Também, nas poucas vezes que utilizava máscaras para proteção contra o contágio, o fazia de maneira inadequada para proteção contra o vírus, além de criticar as medidas de contenção da economia e de afastamento social determinadas pelos governadores e prefeitos brasileiros.

Entretanto, o Poder Local, composto pelos governadores e prefeitos, representantes do poder executivo nas esferas estaduais e municipais do país, ao constatarem o avanço da disseminação da doença, passaram a adotar medidas restritivas no seu âmbito de competência, contrariando os reclames do Presidente da República e, de acordo com as determinações da Organização Mundial de Saúde. Preocupados com a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde e, conseqüentemente, do sistema funerário, passaram a emitir Decretos mais restritivos na sua esfera de atuação, determinando o afastamento social, o uso obrigatório de máscaras de proteção aos cidadãos, bem como limitar a atividade econômica em seus estados e municípios. Isso gerou uma crise entre as esferas federativas de poder do país, já que não havia uma uniformidade na adoção de medidas para enfrentamento da pandemia. Os setores econômicos alertam sobre os impactos das medidas restritivas e a crise econômica que adviria dos limites à liberdade de comércio. Por sua vez, aqueles atingidos diretamente pela doença cobravam dos governantes o direito constitucional à saúde e o acesso aos equipamentos necessários para a manutenção de sua vida.

Dessa forma, o presente artigo trata da problemática da crise federativa no Brasil em face da Covid-19, com vistas a analisar a competência dos entes federados para a tomada de decisões acerca de medidas sanitárias necessárias à proteção da saúde da população brasileira em razão da pandemia. Para tanto, utiliza-se do método dedutivo, através de pesquisa bibliográfica e legislativa, a fim de referenciar os elementos que dão ensejo às competências e às medidas sanitárias que assegurem o direito à saúde.

No primeiro item serão analisados o federalismo e a formatação cooperativa da federação brasileira, a partir da Constituição de 1988, que define competências específicas dos seus entes. Posteriormente serão analisados os dispositivos constitucionais relativos ao direito à saúde, bem como as medidas sanitárias adotadas pelo Poder Local, necessárias à contenção da disseminação do vírus em seu âmbito de atuação.

Por fim, tenciona-se avaliar a discussão judicial e política sobre a competência dos entes federativos para a tomada de decisões urgentes acerca de medidas sanitárias, com ênfase na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista perante o Supremo Tribunal Federal, no dia 23 de março de 2020.

## **1. O FEDERALISMO E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

A teoria do sistema federativo, segundo Proudhon (1996, p. 40-42), pressupõe uma ordem política com dois princípios contrários, que fazem parte da natureza e do espírito da sociedade: a autoridade e a liberdade. Em todos os sistemas, incluindo no federalismo, o que se busca é o equilíbrio desses princípios. Em uma sociedade organizada, o crescimento deve ser contínuo, com a autoridade em recuo e o avanço da liberdade, sem que colidam. Para equalizar esses aspectos tão contraditórios e, ao mesmo tempo, complementares, nasce a ideia de contrato político, o que Proudhon denomina federação.

Esse contrato político necessita duas condições: ser sinalagmático e comutativo, e contido dentre certos limites. Ou seja, para o cidadão que realiza a contratação deverá receber do Estado o equivalente ao que se sacrifica e, ainda, conservar sua liberdade, autonomia e iniciativa, sendo essas garantidas pelo Estado. O sistema federativo é o oposto de hierarquia ou centralização administrativa e governamental. (PROUDHON, 1996, p. 44)

Por sua vez, Zimmermann (2005) compreende o federalismo sobre três pilares fundamentais que são: a descentralização política, o pluralismo federativo e o princípio da subsidiariedade. A descentralização política garante autonomia, autoridade e recursos aos governos regionais ou locais, possibilitando um equilíbrio federativo com a equitativa redistribuição de recursos e a maior participação dos cidadãos, a fim de garantir o cumprimento das normas, impedir comportamentos arbitrários, garantir a efetivação de direitos fundamentais e um maior equilíbrio entre a autoridade e liberdade.

Já o pluralismo federativo, para Zimmermann (2005), deve ser fundamentado nos interesses regionais, possibilitando a transformação democrática por meio do atendimento das diversidades regionais. Para tanto, as unidades políticas devem criar suas próprias leis conforme a realidade de cada localidade, a fim de concretizar o federalismo democrático.

E o terceiro pilar, a subsidiariedade, para o autor, busca a redefinição das práticas

governamentais, estabelecendo limites para a ingerência do poder público em âmbito central. Traz o ideário das instâncias políticas descentralizadas, as quais desempenham com mais eficiência uma maior parte das atividades, mantendo-se no poder central atribuições subsidiárias. As unidades menores, no caso o Município, atendem de maneira mais eficiente aos interesses locais (ZIMMERMANN, 2005). A subsidiariedade e a não centralização “conduzem ao princípio da liberdade, identificada com a autonomia ou autodeterminação, elementos essenciais a qualquer ente federativo.” (CORRALO, 2011, p. 32)

Mas há distinção entre o federalismo e a federação, apesar de serem complementares. O federalismo está embasado no Estado democrático de direito, na democracia, no modelo republicano, na não centralização, bem como na subsidiariedade e no pluralismo. A federação, por sua vez, é a concretização desses princípios “numa determinada realidade geográfica”. (CORRALO, 2011, 31-32). Para Corralo (2015, p. 136),

Federalismo e federação são termos distintos, porém, no decorrer da maior parte da história humana foram tratados como sinônimos. É a partir do século XX que se compreende o federalismo como um conjunto de princípios e ideias que buscam a unidade na diversidade, aplicando-se de diversas formas na realidade fática, na qual a federação é uma das possibilidades.

Reale (2006, p. 18-19) analisa as virtudes e riscos do federalismo, ponderando ser benéfico o fato de um mesmo partido político não governar vários Estados, possibilitando, portanto, unidades autônomas de poder. Haveria uma composição harmoniosa entre os valores locais e nacionais, mediante uma maior correlação entre a União e os governos locais. Suscita a importância da forma de organização federativa, a fim de se estabelecer a “unidade na diversidade”, e assim dispõe.

A organização federativa é a única compatível com países, como o nosso, de imenso território, sem o que se descamba para a perniciosa centralização unitária do poder, com olvido ou desprezo de imensas peculiaridades regionais. Todavia, o federalismo pressupõe o mais apurado senso de responsabilidade, com lideranças políticas que aliem aos conhecimentos econômico-financeiros e administrativos a consciência ética essencial à gestão da coisa pública. (REALE, 2006, p. 19).

O clássico modelo federalista, gestado nos Estados Unidos da América, tem por característica reunir vários estados-membros autônomos a um poder central soberano. Já no Brasil, a federação, como forma de estado, foi estabelecida a partir da proclamação da República em 1889, e adotada na primeira Constituição republicana em 1891, o que foi mantido nas demais Constituições, com exceção do período do Estado Novo, sob a égide da Constituição de 1937. Assim, o federalismo no

Brasil, segundo Moreira Neto (2014, p. 35), foi

inspirado no protótipo de descentralização espacial do poder, como instituído na Constituição dos Estados Unidos da América, foi concebido como técnica de separação de centros de poder para reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais de países com grandes territórios, como o subcontinente brasileiro[...]

Nas federações a distribuição do poder governamental é realizada em unidades regionais. Em sua maioria, a distribuição do poder sobre o território ocorre em duas unidades: a central e as regionais (União e Estados federados). Entretanto, no Brasil pós Constituição de 1988 os Municípios passaram a integrar a categoria de ente federado autônomo, dotado de organização, recursos e governo próprios, bem como de competências exclusivas. Dessa forma, o federalismo brasileiro atual difere do modelo clássico norte americano, já que possui três esferas governamentais, além do Distrito Federal, também dotado de autonomia. (SILVA, 2016, p. 640). Valorizou ainda mais o Poder Local e foi além da sua matriz norte-americana, ao elevar a ente federativo a unidade administrativa mais próxima do cidadão.

O espírito de abertura política inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 pertinente aos Municípios brasileiros propicia o desenvolvimento de uma nova maneira de administrar a coisa pública, o Poder Local, que pretende garantir descentralização administrativa conjugada com participação popular, aproximando a sociedade das decisões políticas com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público. (SANTIN; MATTIA, 2008, p. 177-203).

A Federação brasileira constitui-se em uma forma de distribuição de poderes ou competências bem delimitada pela Constituição Federal de 1988, sendo a autonomia das entidades federadas uma prerrogativa constitucional. Essa descentralização política que se dá por meio de uma repartição de competências demonstra a recepção do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro. (TORRES, 2001, p. 242). Baracho (2003, p. 46) aduz que

o dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio da subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais.

Apesar da valorização da regionalização e do Poder Local advinda com o modelo federativo brasileiro, Moreira Neto (2014, p. 36-37) destaca que concomitantemente há a formulação de

políticas integradas de desenvolvimento regional, as quais se destinam ao atendimento de áreas territoriais com características geo-socioeconômicas homogêneas e que independem da divisão política, conforme incumbência da União prevista no art. 21, IX da Constituição Federal, denominado na Seção intitulada “Das Regiões”, e art. 43 do mesmo diploma. O estabelecimento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante pactos de coordenação entre entes públicos consagra atividades de interesse público local, visando o desenvolvimento regional, regulamentada pela edição da lei federal nº 13.089/2015 (Estatuto das Metrôpoles). (BRASIL, 2015). Por sua vez, o artigo 60, § 4º da Constituição Federal de 1988 estabelece a forma federativa de Estado como uma cláusula pétrea.

A existência de uma *federação*, que na sintética expressão de Paulino Jacques é um “Estado de Estados”, depende de uma nítida *distribuição de competências*, de modo que se defina claramente o que compete ao Poder Central (a União), aos Estados-Membros (ou simplesmente Estados, Províncias, Cantões, etc.) e, no caso brasileiro, também ao Distrito Federal e aos Municípios, pois que constituem unidades federadas *sui generis*. (MOREIRA NETO, 2014, p. 34).

Na Constituição Federal de 1988, a competência própria da União está estabelecida nos artigos 21 e 22. As competências comuns a todos os entes federativos encontram previsão no artigo 23. No artigo 24 estão dispostas as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. As competências expressas dos municípios estão dispostas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988. Já a competência dos Estados é residual, e está prevista no artigo 25. Observa-se que entre as competências comuns cabíveis a todos os entes federados está prevista no artigo 23, inciso II – “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”. (BRASIL, 1988). Ainda, dispõe o parágrafo único do referido artigo que serão fixadas normas por meios de Leis complementares para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. (BRASIL, 2006).

Assim, considerando as competências comuns ou concorrentes dos entes federados acima descrita, identifica-se a existência no Brasil de um federalismo cooperativo. Essa característica foi acentuada com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a qual alterou o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, com vistas à cooperação entre entes federativos por meio de leis complementares, a fim de estabelecer o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Nesse sentido, é razoável o entendimento que essas leis complementares sejam editadas pela União, que as regulará de maneira geral.

No entanto, os demais entes federativos, na omissão da União, poderão legislar sobre saúde, observadas determinadas circunstâncias e da matéria em causa, e atendendo ao critério de proporcionalidade, quando se trata de direitos fundamentais. Como exemplo cita-se a Lei n. 8.080/90 (BRASIL, 1990), que instituiu o sistema único de saúde, o qual é descentralizado e de responsabilidade prioritária dos Municípios, eis que está mais próximo do usuário e das suas necessidades. Exsurge dois aspectos quanto a isso, orientados pelo Supremo Tribunal Federal. O primeiro refere-se à impossibilidade de renúncia da competência legislativa, e o segundo, que os entes da federação estão limitados a legislar sobre as matérias que lhes competem. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO; 2018, p. 968-970) Nesse sentido Sarlet *et. al.* (2018, p. 969) esclarecem que,

a despeito da eventual regulamentação legislativa do modo de cooperação, o exercício das competências comuns frequentemente gera conflitos entre os entes federativos, conflito este que, na acepção de André Ramos Tavares, deve ser resolvido aplicando-se a orientação geral decorrente do princípio do interesse prevalente, cientes das limitações inerentes a tal princípio. De todo modo, esta tem sido também a orientação adotada pelo STF, que, partindo da correta premissa de que inexistem hierarquia entre os entes federativos, invoca uma hierarquia de interesses, a partir do interesse mais geral (nacional) da União, no sentido de que este há de preferir ao interesse mais restrito dos Estados ou então dos Municípios.

No que condiz com a efetivação do direito à saúde, a Constituição Federal estabeleceu que todos os entes federativos devem contribuir com recursos vinculados a esta destinação, conforme suas receitas. Ou seja, dentre as competências concorrentes dos entes federativos está a participação financeira e executora de ações e prestações de serviços em saúde.

## **2. O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E A ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO COMBATE A PANDEMIA DA COVID-19**

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, a concretização do direito à saúde é um dever de todos entes federativos e da sociedade, a ser executado de forma descentralizada pelo Estado mediante a coordenação entre os entes federados, visando a maximização das ações para sua efetivação.

A partir do projeto de reforma sanitária desenvolvido pelo chamado movimento sanitarista, fortalecido na década de 80, os constituintes da Constituição Federal de 1988 aprovaram algumas das propostas do movimento, passando a inserir na Carta Magna princípios para o desenvolvimento da saúde no Brasil, entre eles: a universalização da saúde e não discriminação no atendimento; a



relevância pública das ações e serviços e competência do poder público regulamentar e fiscalizar ações, mesmo quando realizadas por entes privados; o estabelecimento de um sistema unificado de saúde, integrado e hierarquizado, descentralizado e com a participação da comunidade; participação do setor privado, em regime complementar, mediante repasse de recursos públicos para subvenção de entidades sem fins lucrativos; e, proibição de sangue humano e seus derivados. (SIMÕES, 2008, 126-127).

No artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é estabelecida como um dever de todos e do Estado, mediante a garantia de políticas públicas sociais e econômicas para possibilitar a redução do risco de doenças, o acesso igualitário e universal à sua promoção, proteção e recuperação. Para consecução dessas garantias, a Constituição prevê a prestação colaborativa e coordenada e a participação financeira dos entes federados.

Ainda, no artigo 197 da Constituição Federal está contida a relevância pública de ações e serviços de saúde, corroborando ao entendimento da primazia da saúde entre outros direitos como alimentação, educação e moradia, como componente necessário à promoção da vida, do bem estar social e a dignidade da pessoa humana. Para concretização de tal direito cabe ao Poder Público a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços através dos entes federados ou através de pessoa física ou jurídica de direito privado.

Essas ações e serviços públicos de saúde integram o Sistema Único de Saúde (SUS), financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outros, mediante as características de descentralização, atendimento integral, contínuo e participação da comunidade, tal qual preconiza o artigo 4º da Lei nº 8080/1990 (Lei Orgânica da Saúde - LOS). (BRASIL, 1990). Diante disso, é corroborada a descentralização político-administrativa, por meio da participação de estados e municípios na prestação dos serviços e das ações de saúde, através de uma redistribuição de poder, das competências e dos recursos.

Ademais, quando há ameaça iminente à saúde pública, as autoridades de todas as esferas do poder não devem medir esforços para proteger a população e manter o funcionamento pleno do sistema de saúde, para que toda pessoa que venha necessitar de atendimento possa encontrar resposta e acolhimento por parte do Estado. Ainda, considerando que o direito à saúde é um direito fundamental, é dever de todos os entes federados protegê-lo e garanti-lo a população, tanto em situações de normalidade, quanto em ocasiões emergenciais.

A emergência sanitária internacional causada pela pandemia da Covid-19, coloca em prova o sistema de saúde brasileiro. Trata-se de um novo vírus, com alta letalidade, de propagação rápida, e

que ainda inexistem estudos conclusivos acerca de uma eventual cura. A doença se espalhou no Brasil entre os meses de janeiro e março de 2020, período em que a Organização Mundial da Saúde passou a tratar a Covid-19 como pandemia.

Outrossim, até se chegar ao conceito do que seja uma pandemia, deve-se analisar a cadeia terminológica que conduz até ela. Nesse sentido, optou-se por iniciar procedendo a diferenciação entre epidemia e endemia. A primeira se distingue da segunda por se caracterizar pela incidência, em curto lapso temporal, com grande número de casos de uma doença. Já endemia consiste em um menor número de casos no decorrer de um longo período de tempo. (REZENDE, 1998, p. 153-155).

Há que se salientar que uma endemia é uma doença mais peculiar a um determinado povo, país ou região. De modo contrário, e mais amplo, o termo pandemia tem origem grega, e foi utilizado por Platão no sentido da palavra significar qualquer acontecimento capaz de alcançar toda a população. Assistia razão o filósofo, uma vez que o conceito moderno de pandemia é uma epidemia que se espalha em grandes proporções, afetando várias nações e a mais de um continente. (REZENDE, 1998, p. 153-155).

Sendo assim, quando surge uma nova doença em determinado lugar do mundo, é procedida uma análise acerca do nível de letalidade e da capacidade/velocidade de proliferação da patologia. Essa análise é procedida por alguns órgãos internacionais especializados em saúde, como é o caso da Organização Mundial da Saúde. A Organização Mundial de Saúde (OMS) é uma agência especializada das Nações Unidas, que se destina às questões de saúde. Com fundação em 07 de abril de 1948, a agência objetiva garantir o acesso a saúde a todos os seres humanos. Igualmente, “seu propósito primordial é a consecução, por parte de todos os povos, dos mais altos padrões de saúde possíveis.” (O QUE ..., 2020).

A agência de saúde das Nações Unidas emitiu alertas e recomendações aos países que já possuíam casos de Covid-19 confirmados, bem como indicou quais condutas cada chefe de Estado deveria tomar, como atuação preventiva, nos países que ainda não haviam casos confirmados, mas que em curto espaço de tempo também estariam sendo afetados pela pandemia. (GÜELL, 2020). Posteriormente, com os avanços da pandemia no Brasil, os governadores estaduais e prefeitos começaram a se articular e se preparar para dar suporte e fortalecer o sistema de saúde local, a fim de garantir o acesso à saúde as futuras vítimas da Covid-19. (OLIVEIRA; SABÓIA, 2020)

Os estados e municípios brasileiros decretaram medidas restritivas, proibindo o acesso a praias, fechando *shoppings* e comércios considerados não essenciais, estabelecendo pena de multa a quem viesse a descumprir as medidas estabelecidas pelo governo, a fim de evitar a velocidade de

propagação do vírus e com isso proteger o sistema de saúde de um eventual colapso. No Rio Grande do Sul, o governador Eduardo Leite, por meio do Decreto nº 55.154, no dia 1º de abril de 2020, reiterou a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual, bem como determinou medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19. (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

No município de Passo Fundo, situado no norte do Rio Grande do Sul, antes mesmo do governo estadual estabelecer medidas mais rígidas, o prefeito Luciano Azevedo publicou o Decreto nº 32, de 19 de março de 2020 decretando situação de emergência no município e determinando o fechamento de quaisquer estabelecimentos comerciais e de serviços que não estivessem expressamente previstos para atender necessidades básicas da população. (PASSO FUNDO, 2020). Esse comportamento localizado foi seguido por vários Municípios, em todos os estados brasileiros, conforme a realidade local e a disponibilidade de leitos de unidade de tratamento intensivo dos hospitais regionais.

Assim, o comportamento autônomo das autoridades locais de norte a sul do Brasil, no que tange à promoção e fortalecimento da saúde pública tem se assemelhado muito. A atuação positiva de governadores e prefeitos neste período pandêmico leva a uma série de condutas inovadoras e inteligentes, como é o caso do governador do estado do Maranhão – Flávio Dino –, que efetuou a compra de máscaras e respiradores da China, em “uma verdadeira operação de guerra para levar ao estado, em tempo recorde, 107 respiradores e 200 mil máscaras”. A operação comandada por Flávio Dino, envolveu 30 pessoas, e “foi traçada para evitar que o lote fosse desviado ou vendido aos Estados Unidos ou confiscado por Jair Bolsonaro – como já havia acontecido outras vezes, segundo a coluna Painel, da Folha de S. Paulo”. (GOVERNADOR..., 2020).

Em entrevista à Folha de São Paulo, o governador do Maranhão disse que “Se não fizessemos dessa forma, demoraríamos três meses para conseguir essa quantidade de respiradores. Assim que os equipamentos chegaram já os conectamos para ampliar a nossa oferta de leitos de UTI”. (GOVERNADOR..., 2020)

Dessa forma, constata-se que os governos estaduais e municipais, no que tange aos decretos e atitudes referentes ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, encontram-se constitucionalmente amparados e legitimados pelo artigo 23, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil, agindo conforme o interesse e a realidade das condições de saúde local, com vistas a preservar da melhor forma a vida de seus cidadãos.

### **3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.341 E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS E UNIÃO NO COMBATE À COVID-19**

No contexto dos desafios de contenção da pandemia da Covid-19, os cientistas seguem com pesquisas a fim de descobrirem um fármaco capaz de curar as vítimas contaminadas pelo vírus, bem como estão engajados na descoberta de uma vacina que proteja a humanidade dessa nova doença. Como já afirmado, o vírus foi registrado pela primeira vez na China, no final de 2019. Posteriormente, o vírus começou a se alastrar velozmente pela Europa, Ásia, e finalmente chegou à América Latina, alarmando os Estados e exigindo que os governos iniciassem a tomada de medidas para combater o avanço da pandemia. (CORONAVÍRUS..., 2020)

Desse modo, considerando a urgência humanitária em nível global e a inação do Governo em âmbito federal, com uma atitude negacionista frente à pandemia e aos seus efeitos nefastos, os Estados começaram a editar normas e regulamentações em âmbito local, para definir quais políticas seriam tomadas com vistas a prevenir e erradicar a pandemia dentro de seus territórios. No Brasil, quando a pandemia ainda estava em fase embrionária, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, negou por diversas vezes a gravidade iminente que o país adentrava. No entanto, com o avançar da doença, e com os alertas emitidos pela Organização Mundial da Saúde e pela postura tomada pelos demais chefes de Estado, Bolsonaro alterou o tom e começou a agir, ainda que minimamente, no combate da disseminação do vírus.

O Estado brasileiro decretou estado de emergência em meio a encontros e desencontros causados pelo Presidente da República e seu respectivo Ministro da Saúde, Luís Henrique Mandetta. O primeiro negava a gravidade da doença, pronunciando-se no sentido de que a Covid-19 era uma “gripezinha” e deveria ser tratada como tal; enquanto o segundo emitia pareceres técnicos contrários à conduta do Presidente, ratificando enunciados da Organização Mundial da Saúde. (OHANA, 2020)

Primeiramente, o discurso do Presidente da República aos seus eleitores era de que, no que tange à gravidade da pandemia, a imprensa brasileira estaria sendo demasiadamente “alarmista” e exagerada, bem como se utilizava dessa pauta para perseguir e comprometer a sua governabilidade. (BOLSONARO..., 2020). A atitude negacionista do Presidente confrontava com a atitude do Ministro da Saúde, o que provocou uma ruptura no governo, a qual acabou levando à exoneração do Ministro, por não aderir ao discurso negacionista do seu chefe, mandatário da nação.

No entanto, embora a dissonância do discurso bolsonarista com a realidade experimentada no Brasil e no mundo, em suas ações pode-se perceber a adoção de uma série de medidas no

combate à evolução da propagação da Covid-19 em território nacional, ainda que tardiamente. Nesse sentido, no dia 03 de fevereiro de 2020, o Presidente Jair Messias Bolsonaro decretou situação de emergência de saúde pública nível 3 no país, para prevenir o alastramento do Covid-19. O texto da Portaria Presidencial n. 188 “declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”. Essa Portaria possibilitou a contratação emergencial sem licitação de bens e insumos para combater a pandemia; convocar a Força Nacional do Sistema Único de Saúde para execução de medidas de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas; requisitar bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, assegurando posterior indenização; e, por fim, contratar temporariamente profissionais de saúde.

Também neste período Bolsonaro enviou ao poder legislativo um decreto para colocar em quarentena brasileiros evacuados da cidade de Wuhan, na China, epicentro do Covid-19. (SOARES, 2020). No mesmo intuito, o governo enviou ao congresso projeto de lei sobre o assunto, que no dia 06 de fevereiro de 2020 foi para sanção presidencial a Lei Federal nº 13.979, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. (BRASIL, 2020).

A lei supramencionada estabelece a diferença entre “isolamento” e “quarentena”, bem como dispõe acerca de quais condutas poderão ser tomadas pelas autoridades públicas enquanto perdurar os efeitos da pandemia da Covid-19. O texto da nova lei apresenta dispositivos que restringem, em parte, os direitos de liberdade em face da preponderância do direito coletivo e da preservação da saúde pública. Igualmente, a legislação excepcional versa também sobre a dispensa temporária de licitação para aquisição de bens e serviços necessários à manutenção do serviço de saúde.

Também neste intuito de estabelecer mecanismos de controle à pandemia, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n. 6, de 2020, o qual “reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.” Na sequência, em 20 de março de 2020 o Ministério da Saúde emitiu a Portaria nº 454, a qual declarou “em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19)”.

Com a transmissão comunitária e o agravamento da pandemia no país, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 926, no dia 20 de março de 2020, a qual alterou alguns dispositivos da Lei 13.979/2, com vistas a “dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância

internacional decorrente do coronavírus.” (BRASIL, 2020). Nesse sentido, aprofundou as medidas restritivas de liberdade, bem como reforçou as situações de dispensa de licitação para aquisição de bens necessários ao combate da pandemia.

A pandemia da Covid-19, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, bem como diante da emergência e calamidade em que se encontra o sistema de saúde brasileiro, com grave déficit de leitos de unidade de tratamento intensivo, serve como fundamento razoável para que o Poder Executivo adote políticas rápidas por meio de medidas provisórias, como o que ocorreu com a Medida Provisória nº 926/2020, a qual procedeu a alteração de alguns dispositivos previstos na Lei 13.979/20. Entretanto, tais alterações realizadas pela via de medida provisória se tornaram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, perante o Supremo Tribunal Federal, no dia 23 de março de 2020.

Acrescenta-se que, no que concerne a intervenção do Poder Judiciário em atos determinados por autoridades majoritariamente eleitas pelo povo, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, quando provocado, nada mais é do que um exercício de reflexão democrática. (ROSANVALLON, 2010, p. 204). Uma instituição de tipo judicial não é uma câmara de representantes, funcionalmente pluralista, nem um governo estruturalmente partidário. O Poder Judiciário deve atuar para que o Poder Executivo e o Poder Legislativo cumpram corretamente com suas respectivas tarefas. Ainda, o Poder Judiciário teria um poder de admoestação e capacidade de iniciar processos judiciais contra agentes públicos considerados culpados, bem como recomendar a revogação de leis contrárias à Constituição, como é o caso aqui evidenciado, em que o Supremo Tribunal Federal foi provocado a fim de decidir acerca da constitucionalidade de uma Medida Provisória emanada pelo Presidente da República. (ROSANVALLON, 2010, p. 219)

Assim, em plena pandemia da COVID-19 o PDT ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade buscando a declaração da incompatibilidade parcial da Medida Provisória nº 926 com a Constituição Federal, em relação às alterações promovidas no artigo 3º, *caput*, incisos I, II, e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11 da Lei federal nº 13.979/20. (BRASIL, 2020). O partido requerente arguiu a inconstitucionalidade formal em razão de que a matéria disciplinada por medida provisória deveria ser reservada à lei complementar. E, em específico no que tange à matéria tratada neste artigo, alegou também que a Medida Provisória nº 926 violaria a autonomia dos entes da Federação, postulando “o afastamento da exclusividade da União para dispor sobre as referidas providências”. (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, o partido autor da ADI utilizou-se do disposto no artigo 23, inciso II, combinado

com os artigos 198, inciso I, e 200, inciso II, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, para fundamentar o entendimento pela inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926. Buscava obter resposta da Suprema Corte brasileira no que tange à competência concorrente da União, Distrito Federal, Estados e municípios para disporem sobre medidas sanitárias a serem implementadas por cada ente da federação.

Ainda, para os autores da ADI, o texto do artigo 23, inciso II da Constituição Federal é objetivo e não abre margem para interpretação que seja contrária ao entendimento de que há competência comum de todos os entes da federação no que tange ao cuidado da saúde e da assistência pública dos brasileiros. (BRASIL, 1988). Igualmente, o artigo 198, inciso I, também presente na Constituição Federal, dispõe acerca da descentralização e municipalização do Sistema Único de Saúde, com direção única em cada esfera de governo no que concerne às ações e serviços de saúde pública, conforme a realidade e o interesse local.<sup>3</sup>

Em julgamento preliminar, entendeu a Suprema Corte brasileira que o artigo 3º da Medida Provisória nº 926/20 impugnado pelo Partido Democrático Trabalhista na ADI nº 6.341, não contraria o texto constitucional, uma vez que o disposto não afasta a competência concorrente da União, Distrito Federal, Estados e municípios para adotarem medidas sanitárias de contenção a propagação da Covid-19 dentro de suas respectivas áreas, de forma autônoma. Também, para o Ministro relator, a adoção da medida provisória como meio de disciplinar a matéria não consiste em abuso de direito, muito menos em vício formal, uma vez que se está diante de um quadro de urgência internacional.

Nesse sentido, o relator Marco Aurélio Mello, em sede de apreciação de medida cautelar na respectiva ADI, declarou que

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior.

Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória.

---

<sup>3</sup> Para maior aprofundamento sobre Poder Local ver: SANTIN (2017); e SANTIN; LEIDENS (2018, p. 392-407).

O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2020, p. 5)

A decisão monocrática foi mantida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, no dia 15 de abril de 2020, tendo a Suprema Corte confirmado o entendimento “de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios”. (STF., 2020).

Por fim, o Supremo Tribunal Federal, por seu plenário, concluiu que a Medida Provisória nº 926, quando alterou alguns dispositivos previstos na Lei nº 13.979/2020, não transgrediu preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, tanto no âmbito formal, quanto material. A excepcionalidade experimentada neste período de pandemia, bem como a urgência de tomada de decisões para conter a propagação do vírus, são elementos de amparo da constitucionalidade da MP 926/20. Da mesma forma, a Suprema Corte entendeu que a Medida Provisória não deve ser interpretada como violação da autonomia dos entes federados, ressaltando-se a preponderância do disposto no artigo 23, inciso II da Constituição Federal, que atribui competência concorrente entre União, Distrito Federal, estados e municípios para legislar sobre saúde. Portanto, é possível disciplinar e normatizar medidas de combate ao coronavírus no âmbito de todos os entes federativos, conforme o interesse local.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição da República Federativa do Brasil respalda a competência concorrente dos entes federativos na participação financeira e executora de ações e prestações de serviços em saúde. A autonomia dos entes federados e a descentralização das decisões com relação ao Sistema Único de Saúde é plenamente justificável em decorrência da própria competência concorrente atribuída pelo art. 23, inciso II, da Constituição Federal.

Com efeito, tratando-se de situação de extrema excepcionalidade e que visa à proteção da saúde da população, a atuação dos entes federados em todos os níveis é medida que se impõe nesse momento de caos pandêmico. A atuação dos estados e municípios com vistas a preservar a



disseminação do vírus nas populações locais a partir da sua realidade sanitária, poderá diminuir o volume de pessoas hospitalizadas, possibilitando que o Sistema Único de Saúde atenda à contaminação em massa da população de forma mais adequada à realidade nacional em suas diferentes regiões.

Diante disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista no dia 23 de março de 2020 é acertada no que tange ao reconhecimento das competências federativas, bem como na valorização do Poder Local.

### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BOLSONARO volta a minimizar crise de coronavírus: “Alarmismo da mídia”. **Carta Capital**, 22 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/saude/bolsonaro-volta-a-minimizar-crise-de-coronavirus-alarmismo-da-midia/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 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: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 05 abr 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8080.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm#art3). Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em 05 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em: 20. abr. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341. Ajuizado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em face da Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020. Relator: ministro Marco Aurélio Mello. Brasília-DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341. SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. p. 05. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752333455&prcID=5880765&ad=s#>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRITO, Ricardo. Bolsonaro volta a se referir ao Coronavírus como gripezinha, crítica governadores e gera reação. **Globo G1.** Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/bolsonaro-volta-se-referir-ao-coronavirus-como-gripezinha-critica-governadores-gera-reacao-24326429.html>. Acesso em 05 mai. 2020.

CORONAVÍRUS: como é Wuhan, a cidade chinesa onde surgiu a epidemia de coronavírus e que foi isolada. **BBC G1.** São Paulo/SP, 23 de jan. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/23/coronavirus-como-e-wuhan-a-cidade-chinesa-onde-surgiu-a-epidemia-de-coronavirus-e-que-foi-isolada.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CORRALO, Giovani da Silva. **Dimensões do poder: as federações e os direitos fundamentais.** Justiça do Direito, Passo Fundo, 2011 v. 25 n. 2 Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4001> Acesso em: 31 mar. 2020.

\_\_\_\_\_, Giovani da Silva. **O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo**. História : Debates e Tendências, Passo Fundo , v. 15 n. 1, 2015. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281>> . Acesso em 31 mar. 2020.

GOVERNADOR do Maranhão dribla Governo Federal e compra máscaras da China. **Correio Braziliense**. Brasília/DF, 16 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/04/16/interna-brasil,845230/governador-do-maranhao-dribla-governo-federal-e-compra-mascaras-da-chi.shtml>. Acesso em: 22 abr. 2020.

GÜELL, Oriol. OMS declara alerta internacional diante da expansão incontrolável do coronavírus. **El País**, Barcelona, Espanha, 30 de jan. de 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-01-30/oms-declara-alerta-internacional-diante-da-expansao-incontrolavel-do-coronavirus.html>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OHANA, Victor. Bolsonaro debocha de epidemia do coronavírus no Brasil: “Gripezinha”. **Carta Capital**, 20 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-debocha-de-epidemia-do-coronavirus-no-brasil-gripezinha/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo; SABÓIA, Gabriel. Quarentena em São Paulo e no Rio: O que você pode e o que não pode fazer. **UOL**, São Paulo/SP, 25 de mar. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/25/quarentena-em-sao-paulo-o-que-voce-pode-e-o-que-nao-pode-fazer.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

O QUE É A OMS? **Organização Pan-Americana da Saúde**. Universidade de São Paulo – USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/o-que-e-a-oms.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PASSO FUNDO (Município). **Decreto nº 32, de 19 de março de 2020**, Prefeitura de Passo Fundo, Passo Fundo/RS. Disponível em: [http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/multimedia/decreto\\_32\\_2020\\_coronavirus\\_20032020.pdf](http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/multimedia/decreto_32_2020_coronavirus_20032020.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **A comunicação e o direito à saúde**. Tese doutorado em direito. São Leopoldo: Universidade do Vale dos Sinos, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp072014.pdf>. Acesso em: 02 abr.2020.

\_\_\_\_\_, Liton Lanes. **Direito à saúde: uma perspectiva constitucionalista**. Passo Fundo: UPF, 2003. In: ALVES, Paulo Roberto Ramos; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; MORANDINI, Jaqueline. Do constitucionalismo sanitário ao Estatuto do Idoso: o direito à saúde como aquisição evolutiva e suas formas de efetivação = Of the sanitary constitutionalism of the Elderly Statute: the right to the health as evolutionary acquisition and their effectuate forms. *Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano*, Passo Fundo, v.5, n.2, p. 141-149, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.upf.br/seer/index.php/rbceh/article/view/345/255>>. Acesso em: 02 Abr. 2020.

PROUDHON, P.-J. **Do princípio federativo e a necessidade de reconstruir o partido da revolução**. Lisboa: Colibri, 1996. Tradução: Francisco Trindade.

REALE, Miguel. **Virtudes e riscos do federalismo**. In: *Política e direito*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 18-19. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502137691/cfi/28!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

REZENDE, JM DE. EPIDEMIA, ENDEMIAS, PANDEMIA, EPIDEMIOLOGIA. **Revista de Patologia Tropical / Revista de Patologia Tropical**, v. 27, n. 1, 11. p. 153-155, 1998.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Decreto nº 55.154, de 1º de abril de 2020**, Palácio Piratini, Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//decreto-55-154-01abr2020.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad y proximidad**. Editora: Ediciones Paidós, 18 de mar. de 2010. 290p.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

\_\_\_\_\_, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia. Direito internacional privado e poder local: a necessária valorização de soluções regionais para conflitos globais. **Revista História: Debates e Tendências**, v. 18, p. 392-407, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6533080>. Acesso em: 04 mai. 2020.

\_\_\_\_\_, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. O Poder Local e o Princípio Constitucional da Participação. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. v. 13, n. 2, p. 177-203, jul./dez. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v13n2.p177-203>.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito de serviço social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Ingrid. Resgate de Brasileiros em Wuhan começa hoje ao meio dia. **Estado de Minas**. 05 fev. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/02/05/interna\\_nacional,1119557/resgate-de-brasileiros-em-wuhan-comeca-hoje-ao-meio-dia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/02/05/interna_nacional,1119557/resgate-de-brasileiros-em-wuhan-comeca-hoje-ao-meio-dia.shtml). Acesso em 05 mai. 2020.

STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Imprensa do STF**. Brasília/DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 20 abr. 2020.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

# APLICAÇÃO DO FATO DO PRÍNCIPE NAS RELAÇÕES TRABALHISTAS EM RAZÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA GERADA PELA PANDEMIA DO COVID-19

Guilherme Bettiato Bortolotto<sup>1</sup>

Natasha Giacomet<sup>2</sup>

Cleide Calgaro<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Na atualidade, o Brasil e o mundo estão atravessando um momento crítico e inusitado, até então jamais vivenciado. A pandemia do novo Coronavírus aflige inúmeros países ao redor do globo, provocando as mais diversas mazelas no âmbito da saúde pública, infectando milhões de pessoas e ocasionando o óbito de milhares.

Também vem demonstrando a fragilidade dos sistemas, como: a saúde, a economia e o emprego, principalmente no Brasil, o que ocasiona uma insegurança nacional. A pandemia leva a ocorrência de uma grave crise econômica, na qual a sociedade irá passar por um processo de desemprego inusitado, segundo alertas da ONU e OIT, onde se terá mais de 25 milhões em desempregados (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Com a disseminação mundial do novo Coronavírus, o Brasil também passou a contar com milhares de pacientes portadores da patologia e assim, dentro do âmbito nacional, se iniciaram uma série de medidas de saúde pública coordenadas pelo governo federal, governos estaduais e municipais com objetivo de enfrentar a pandemia. Dentre as medidas adotadas, estão o isolamento social, quarentena e *lockdown* com proibição da abertura de milhares de estabelecimentos comerciais e industriais.

---

<sup>1</sup> Advogado especialista em LL.M Direito dos Negócios, (Universidade Vale dos Sinos - UNISINOS.) CV: <http://lattes.cnpq.br/0364683602979247>. Email: [guilhermebortolotto@hotmail.com](mailto:guilhermebortolotto@hotmail.com)

<sup>2</sup> Advogada especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (FACULDADE DAMÁSIO DE JESUS - FDDJ). CV: <http://lattes.cnpq.br/4930556180356678>. Email: [natashagiacomet@hotmail.com](mailto:natashagiacomet@hotmail.com)

<sup>3</sup> Pós-Doutora em Filosofia e em Direito ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, na condição de taxista CAPES. Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestra em Direito e em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Atualmente é Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É Líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” da Universidade de Caxias do Sul-UCS e Vice-Líder do Grupo de Pesquisa “Filosofia do Direito e Pensamento Político” da Universidade Federal da Paraíba-UFPB. Atua como pesquisadora no Grupo de pesquisa “Regulação ambiental da atividade econômica sustentável (REGA)” da Escola Superior Dom Helder Câmara e no CEDEUAM UNISALENTO - Centro Didattico Euroamericano sulle Politiche Costituzionali na Università del Salento-Itália. É membro do Comitê Assessor de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS: Membro Titular (2019-2021). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: [ccalgaro1@hotmail.com](mailto:ccalgaro1@hotmail.com)

Em razão do atual cenário de incertezas socioeconômicas, tal como a instauração do recente estado de calamidade pública, o presente trabalho objetiva analisar de maneira pragmática quais possíveis consequências a serem encaradas pelos empregados e empregadores, bem como refletir se no atual cenário seria cabível a aplicação do instituto do Fato do Príncipe, previsto no artigo 486 da CLT, com a responsabilização ao pagamento de indenização por parte do governo responsável pela paralização temporária ou definitiva do trabalho. Desta forma, o problema a ser analisado se pauta no fato de como verificar como se fará a aplicação do fato do príncipe nas relações trabalhistas em razão do estado de calamidade pública gerada pelo covid-19?

O método utilizado para a pesquisa foi o analítico, sendo que foram analisadas a legislação trabalhista, jurisprudênciae dados referentes a pandemia, isso com o intuito de demonstrar os reflexos que o mundo do trabalho apresentará.

Por fim, é preciso que haja uma reflexão sobre a possibilidade de aplicação do Fato do Príncipe visto a provável dificuldade existente de pagamento das verbas rescisórias.

## **1. PANDEMIA DO COVID-19 E OS REFLEXOS NA ECONOMIA**

Desde os meses finais do ano de 2019, todos noticiários mundiais começaram a anunciar o aparecimento de uma patologia que passou a ser conhecida como novo Coronavírus, o qual teve origem na República Popular da China, especialmente na província de Wuhan.

Com o passar dos dias, ao início de 2020, o então vírus se tornou uma preocupação mundial, visto que se iniciou um processo de transmissão e contágio entre pessoas de uma maneira rápida e descontrolada.

Embora os esforços realizados e implementados pelo governo chinês, o vírus não respeitou fronteiras territoriais e de uma maneira exponencial se disseminou por quase todos continentes.

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que constituiu como uma Emergência de Saúde Pública de importância internacional o surto da doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19). Sendo assim, caracterizando tal processo virulento dentre o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Em 11 de março de 2020, em razão da disseminação global, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Após tal decisão da OMS, muitos países passaram a controlar suas fronteiras, bem como o traslado de pessoas, alguns de maneira mais branda, e outros de maneira mais rigorosa, impondo isolamento social a sua população como medida emergencial, visando frear a

velocidade do contágio.

Frente a disseminação mundial, o Brasil também se deparou com milhares de casos de pacientes portadores da enfermidade e assim, com base nos preceitos da OMS, internamente foram implementadas diversas medidas de saúde pública coordenadas pelo governo federal, governos estaduais e municipais.

Nos termos do arcabouço legislativo brasileiro, é atribuição dos órgãos estatais a prevenção e o controle da pandemia, sendo a matéria relativa a saúde de competência concorrente a União, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal como descrito no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal de 1988.

Dito isso, se fizeram necessárias inúmeras medidas, ações e serviços, por parte dos entes federativos para que a saúde da população fosse preservada. De maneira inédita em nível federal, na data de 20 de março de 2020 o Senado aprovou Decreto nº. 06 que reconheceu o vírus como doença infecciosa de alta calamidade e que o país estava em calamidade pública em razão da pandemia do novo Coronavírus.

Diante do cenário que se apresentou, os governadores estaduais e os prefeitos municipais também iniciaram movimentos locais e regionais visando a prevenção e preparação da população para o enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus, bem como as suas terríveis consequências.

Com base nas premissas da OMS, foram emitidos diversos decretos em âmbito estadual e municipal conceituando as medidas sanitárias de adoção obrigatória por todos, com finalidade de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19.

Dentre as medidas adotadas está o isolamento social ou *lockdown*, através da proibição da abertura e funcionamento de todo e qualquer empreendimento mercantil dedicado ao comércio ou à prestação de serviços, tais como lojas, centros comerciais, teatros, cinemas, casas de espetáculos, dentre outros, que impliquem atendimento ao público. Bem como restrição na circulação de transporte público, do fechamento total ou parcial de indústrias e de serviços, restando somente permitida continuidade para as atividades consideradas essenciais.

As dramáticas consequências da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) já se fazem sentir na economia e na sociedade brasileira, ao exemplo do que ocorre em mais de uma centena de países. A situação de calamidade pública instaurada por força da pandemia de COVID-19, trouxe risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação futura para as empresas brasileiras.



Os riscos se mostram reais e amplos, compreendendo a iminência de demissão em massa, com supressão de renda de milhares de trabalhadores, fechamento de empreendimentos, ocasionando grande dificuldade ou impossibilidade de seu restabelecimento futuro.

A singularidade da situação dividida pelo Brasil e por outros países mostra-se indiscutível. Com a finalidade de enfrentar a pandemia do novo Coronavírus, muitos estados e municípios passaram a publicar inúmeros decretos, com temas até controversos entre estes, alguns permitindo, outros proibindo as atividades empresariais.

Tamanha quantidade de decretos mostrou-se temerária, visto ter criado confusão e revés no aspecto econômico, o qual gerou a diminuição e até proibição das atividades empresariais. Em razão de todo cenário apresentado, é de luz solar que estaremos prestes a testemunhar uma enorme quantidade de casos de extinção de contratos de trabalho e em provável cenário mais drástica o encerramento total de inúmeras atividades.

Diante do cenário que se avizinha, a própria OIT veiculou orientação na qual reconhece que todas as empresas, independentemente de seu porte, mas particularmente as pequenas e médias empresas, estarão enfrentando sérios desafios para sobreviverem, havendo perspectivas reais de declínio significativo nas receitas, insolvência e redução do nível de emprego.<sup>4</sup>

Frente ao pânico gerado entre empregadores e empregados, bem como as terríveis consequências socioeconômicas que ainda estão por vir, o presente trabalho pretende refletir se no atual cenário seria cabível a aplicação do instituto do Fato do Príncipe, previsto no artigo 486 da CLT, com a responsabilização ao pagamento de indenização por parte do governo responsável pela paralização temporária ou definitiva do trabalho.

## **2. CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR**

Para poder compreender a possibilidade da aplicação do Fato do Príncipe, bem como suas consequências, se faz necessário entender o que seria caso fortuito e força maior. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) define, a força maior, através da redação do art. 501:

Art. 501 – Entende-se como força maior todo acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não concorreu, direta ou indiretamente.

§ 1º - A imprevidência do empregador exclui a razão de força maior.

---

<sup>4</sup> ILO Standards and COVID-19 (coronavirus) - Key provisions of international labour standards relevant to the evolving COVID-19 outbreak". Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/-normes/documents/publication/wcms\\_739937ff](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-normes/documents/publication/wcms_739937ff)>. Acesso em: 8 de abr. de 2020

§ 2º - À ocorrência do motivo de força maior que não afetar substancialmente, nem for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa não se aplicam as restrições desta Lei referentes ao disposto neste Capítulo. (BRASIL, CLT, 1943).

Conforme leciona Moura (2017, p. 304) o conceito de força maior previsto no art. 501 da CLT, também abrangeu a noção de caso fortuito e pode ser representada por qualquer acontecimento natural ou decorrente de fato de terceiros, para o qual o empregador não concorreu, tampouco teria como prever ou evitar.

Nesta sendo, o Código Civil também tem seu conceito acerca caso fortuito ou força maior, nos termos da redação do artigo 393.

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir. (BRASIL, CC, 2002).

Segundo Carrion (2005, p. 411) não se configura força maior: “a) no evento normalmente considerado força maior, que, todavia, não afete a situação econômico-financeira da empresa;”. Denota também: “b) na hipótese de medidas governamentais de caráter geral no campo da economia; c) no caso de extinção de setor da empresa, por obsoleto”; Por fim, se tem, “d) na hipótese de incêndio, inexistindo seguro contra fogo; e) mau tempo em atividade a céu aberto; f) falência e concordata”.

Neste termos conforme aduz Schwarz (2007, p. 202), a força maior não se confunde com o risco do negócio, entabulado no artigo 2º da CLT. Meras crises setoriais ou dificuldades financeiras não configuram força maior. Sendo assim nos casos fortuito e de força maior, a imprevisibilidade e a inevitabilidade são os elementos indispensáveis para sua configuração.

Diante das conceituações trazidas acima, verifica-se que o atual cenário pode sim ser considerado de força maior. Tal situação se demonstra a partir do momento em que restou instituído estado de emergência e de calamidade pública, com adoção de inúmeras restrições de circulação de pessoas, tal como isolamento social, quarentena, *lockdown*, ocasionando inviabilidade, de forma temporária e/ou até definitiva, de atividades empresariais, através de atos das autoridades municipais, estaduais e federal.

Com a finalidade de exemplificar o cenário de calamidade pública, abaixo seguem elencados inúmeros decretos federais, estaduais e municipais, bem como portarias do Ministério da Saúde, em atendimento as orientações da OMS visando a tomada de todas medidas necessárias para conter a

disseminação do vírus:

Lei Federal nº.: 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Portaria MS nº.: 356, de 11 de março de 2020, dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº.: 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19).

Decreto Legislativo (PDL) 88/20, de 18 de março de 2020, o qual reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública em âmbito nacional, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A maior parte dos estados do país, com base nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, emitiram diversos Decretos Estaduais destinados a prática do isolamento social.

Governo de São Paulo instituiu o Decreto Estadual nº.: 64.881, de 22 de março de 2020, o qual Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares.

O Governo do estado do Rio Grande do Sul também instituiu Decreto nº.: 55.128, de 19 de março de 2020 e após Decreto nº.: 55.154, de 1º de abril de 2020 o qual reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências.

Além dos decretos estaduais, também poderiam ser elencados inúmeros decretos municipais de diversos municípios distribuídos em todo território nacional, os quais aplicaram as diretrizes de isolamento social e *lockdown* orientados pela OMS.

No intuito de corroborar com a ideia de que se está vivendo um cenário de força maior, a Organização Internacional do Trabalho - OIT informou em estudo próprio intitulado "*COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*" (*International Labour Organization, 2020*) que a crise econômica e trabalhista criada pelo novo Coronavírus, pode aumentar o número de desempregados no mundo em quase 25 milhões de pessoas (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Segundo os estudos da OIT realizados com base em diferentes cenários para impacto da COVID-19 no crescimento do PIB global, as estimativas indicam um aumento no desemprego global

entre 5,3 milhões (cenário “baixo”) e 24,7 milhões (cenário “alto”) a partir de um nível base de 188 milhões em 2019 (OIT, 2020).

Para fins de comparação, a crise financeira global de 2008, elevou o desemprego global para 22 milhões de pessoas. Frente a toda situação relatada acima e de notório conhecimento, verifica-se que se fazem necessárias medidas, tanto no âmbito da esfera pública, quanto privada, visando a manutenção de milhões de empregos dentro de nosso país.

### **3. FATO DO PRÍNCIPE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

O fato do príncipe é um instituto muito utilizado no âmbito do Direito Administrativo. Para Hely Lopes Meireles, (1990, p. 263) o fato do príncipe é toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução de um contrato, tornando intolerável e impeditiva a execução do ajuste.

Nesta senda, não seria qualquer ato do Poder Público que imporia prejuízos ao contratante que seriam ressarcidos por aquele. Tal ato necessitaria ser, especialmente, geral e imprevisível, já que traduz modalidade de força maior, cujo conceito traz, implícitas, as ideias de imprevisibilidade e inevitabilidade.

Conforme já analisado, este instituto é mais comum ser utilizado nas relações com a Administração Pública, entretanto, e, considerando que possui previsão legal na CLT, especificamente no artigo 486, o presente trabalho pretende refletir acerca da possibilidade de sua aplicação frente ao atual cenário pandêmico.

Conforme leciona SAAD (2006, p. 488) o “*factum principis*” ou o instituto do fato do príncipe é uma espécie do gênero da força maior. A força maior tem previsão no art. 501 da CLT c/c parágrafo único do art. 393 do Código Civil e consiste no acontecimento inevitável e imprevisível para cujos efeitos o empregador não concorreu, não sendo possível, portanto, evitá-lo.

Para melhor compreensão, tal acontecimento inevitável e imprevisto em que o empregador não teria concorrido, deveria ensejar a paralisação temporária ou definitiva das atividades empresariais, por parte da autoridade pública (municipal, estadual ou federal). Tal ato acarretaria na extinção dos contratos de trabalho em vigor, e ensejaria o pagamento da devida indenização a ser arcada pela autoridade responsável pelo ato emanado que deu origem ao encerramento das atividades.

Consoante ensinamento de Délio Maranhão (2003, p.615) em obra conjunta com Arnaldo

Süssekind, Segadas Vianna e Lima Teixeira, *factum principis* trata-se de uma espécie do gênero força maior:

Assim para que o fato do príncipe transfira a obrigação de indenizar para o governo do qual emanou, necessário se torna reúnua os mesmos requisitos da força maior, isto é, seja um fato inevitável, para o qual não haja concorrido o empregador e que torne absolutamente impossível a continuação do contrato. A culpa do empregador, ainda que indireta (art. 501 da Consolidação), impede a aplicação do art. 486, como também o fato de a ordem ou medida governamental tornar, apenas, mais onerosa ou difícil a execução do contrato. Não havendo impossibilidade absoluta de execução, não há força maior, de que o fato do príncipe - repita-se - é uma manifestação especial.

Assim, verifica-se que o fato do príncipe pertence a espécie do gênero força maior. Conforme dito alhures, o referido instituto tem amparo legal no artigo 486 da CLT, e se aplica as situações de extinção de estabelecimentos e fechamentos de empresas, seja de forma temporária ou definitiva, em razão de fatos alheios a vontade do empregador, que trazem prejuízos imensuráveis às suas atividades econômicas e produtivas.

Nesse sentido, sob a interpretação do artigo 486 da CLT, havendo extinção dos contratos de trabalhos em razão da suspensão ou extinção das atividades, se faria justa indenização devida aos empregados, a ser arcada pelo Poder Público, seja ele federal, estadual ou municipal, autor da decisão que determinou a cessação das atividades.

Como se pode observar o regimento do fato do príncipe traz a excludente de responsabilidade do empregador pelo pagamento das verbas rescisórias por ato de autoridade pública.

Nesse sentido, sua aplicação seria pautada sob prisma da individualidade de cada empresa, além de ser baseada em dados concretos, a fim de evitar um manifesto prejuízo as empresas que sofreriam com a paralisação e/ou extinção de seus estabelecimentos.

Entretanto, diante da repercussão e dimensão deste instituto é possível verificar que não é tão simples a sua aplicabilidade, sendo imprescindível a atuação do Poder Judiciário para seu efetivo resultado.

Nos termos da CLT, para se buscar a aplicação deste instituto se faz necessário o ingresso por parte do empregador de uma ação junto a Justiça Federal objetivando reaver os valores pagos a título de indenização, ou seja, a multa de 40% sobre o saldo de FGTS depositado na conta vinculada do empregado, conforme artigo 18, parágrafo 1º da Lei 8.036/1990.

Entretanto, como será visto a seguir, grande parte das decisões judiciais não são favoráveis a aplicação do instituto do Fato do Príncipe quando da cessação das atividades empresariais

ocasionados por atos dos órgãos públicos, provocando assim, instabilidade e falta de conhecimento por parte dos empregadores. Fato este que motivou a elaboração do presente artigo, que possui a finalidade de buscar compreensão dos motivos da até então inaplicabilidade do referido instituto.

#### **4. POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DO FATO DO PRÍNCIPE EM RAZÃO DA COVID-19**

O instituto do Fato do Príncipe ganhou notório destaque após a fala do Presidente Jair Bolsonaro em uma entrevista concedida à jornalistas na data de 27/03/2020 (REVISTA VEJA, 2020).

Na ocasião o Presidente da República mencionava seu descontentamento com o isolamento horizontal proposto por governadores através de decretos estaduais baseados nas diretrizes da Organização Mundial da Saúde. Em meio a sua fala, assim o disse: "Tem um artigo na CLT que diz que todo empresário, comerciante, etc, que for obrigado a fechar seu estabelecimento por decisão do respectivo chefe do Executivo, os encargos trabalhistas, quem paga é o governador e o prefeito, tá ok?" (REVISTA VEJA, 2020).

Posterior a esta entrevista, o instituto passou a ser um dos regimes mais citados pelos estudiosos de Direito, em especial do Direito do Trabalho. Como se viu anteriormente, tal referência a CLT, diz respeito ao artigo 486, que trata do instituto jurídico do Fato do Príncipe. Na Justiça do Trabalho há raríssimos julgados deferindo ganho de causa com fulcro no Fato do Príncipe, como condição de excludente da responsabilidade do empregador. O que se vê na prática, invariavelmente, é a atribuição do risco do negócio ao empregador, consoante artigo 2º, parágrafo 2º, da CLT.

Ao pesquisar e analisar por amostragem, parte da vasta jurisprudência elencadas nos sítios do TST e tribunais regionais do trabalho (2ª e 4ª região), dentro da amostra colhida pelos autores do presente estudo, não foi localizado nenhum julgamento favorável, legitimando a aplicação do instituto do Fato do Príncipe.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> (TST - Acórdão Ag-airr - 1845-26.2011.5.12.0001, Relator(a): Min. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, data de julgamento: 07/11/2018, data de publicação: 09/11/2018, 7ª Turma); (TST - Acórdão Airr - 2089-37.2011.5.01.0202, Relator(a): Min. Augusto César Leite de Carvalho, data de julgamento: 30/05/2016, data de publicação: 03/06/2016, 6ª Turma); (TST - Acórdão Airr - 196140-74.2008.5.11.0008, Relator(a): Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos, data de julgamento: 27/08/2014, data de publicação: 05/09/2014, 5ª Turma); (TST - Acórdão Airr - 153-19.2015.5.08.0015, Relator(a): Min. Maria de Assis Calsing, data de julgamento: 21/09/2016, data de publicação: 23/09/2016, 4ª Turma); (TST - Acórdão Rr - 207900-56.2009.5.01.0204, Relator(a): Min. Augusto César Leite de Carvalho, data de julgamento: 06/08/2014, data de publicação: 08/08/2014, 6ª Turma); (TST - Acórdão Rr - 19100-41.2007.5.01.0066, Relator(a): Min. Emmanoel Pereira, data de julgamento: 14/12/2011, data de publicação: 19/12/2011, 5ª Turma); (TRT da 4ª Região, 8ª Turma, 0020693-45.2017.5.04.0851 ROT, em 30/08/2019, Desembargador Francisco Rossal de Araujo); (TRT da 4ª Região, 8ª Turma, 0021215-68.2017.5.04.0141 ROT, em 03/06/2019, Desembargador Francisco Rossal de Araujo); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020464-60.2018.5.04.0751 RORSUM, em 01/08/2019, Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020460-13.2016.5.04.0001 ROT, em 21/11/2019, Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 4ª Região, 8ª Turma, 0020247-52.2018.5.04.0028 ROT, em 02/03/2020, Desembargador Rosiul de Freitas Azambuja); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020028-48.2018.5.04.0801 ROT, em 12/07/2019, Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020877-23.2018.5.04.0024 RORSUM, em 16/12/2019,

Geralmente os processos que foram apreciados pelos tribunais regionais e até pelo TST visavam discutir, na maioria, a aplicabilidade do Fato do Príncipe acerca do encerramento das atividades empresariais ocasionadas por diversos problemas, tais como:

expurgos inflacionários do FGTS;

edição da lei municipal que criou área de preservação permanente impossibilitando a empresa proprietário do terreno de operar;

ausência de adimplemento por parte de contratante sendo órgão público;

alegação de condições financeiras precárias ocasionadas por adimplência de clientes;

dificuldades financeiras ocasionadas por crises econômicas;

outras dificuldades oriundas do exercício das atividades empresariais.

Todos estes pleitos foram analisados pelos tribunais e entendidos que tais ocorrências são inerentes ao risco de empreendimento e, como tais, devem ser suportadas pelo empregador, na forma do art. 2º da CLT, não podendo ser repassados ao empregado. Sendo assim consideradas imprevidências do empreendedor, cuja qual excluem a razão de força maior e aplicabilidade do fato do príncipe.

Porém os assuntos até então levados para discussão nos tribunais podem ser compreendidos de grau problemático diferentes e inferiores daqueles que passarão a ser enfrentados em decorrência das dificuldades impostas pela pandemia. As consequências econômicas geradas pela disseminação do vírus são imprevisíveis e seu combate deve ser tratado com grande esmero por parte de toda sociedade.

Sendo a pandemia uma celeuma excepcionalmente nova, sem precedentes históricos, geradora de grande repercussão no cenário nacional e internacional, bem como, levando em consideração as determinações dos estados e municípios, em atendimento aos preceitos da OMS, tendo caráter preventivo, acautelatório, em prol da preservação da dignidade da pessoa humana e saúde humanitária, infelizmente as relações trabalhistas também sofrerão significativas consequências.

---

Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020378-70.2017.5.04.0122 ROT, em 25/03/2020, Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0020148-82.2017.5.04.0201 ROT, em 12/09/2019, Marcelo Jose Ferlin D'Ambroso); (TRT da 2ª Região, 6ª Turma, 1000612-93.2018.5.02.0070 ROT, em 29/08/2019, SALVADOR FRANCO DE LIMA LAURINO); (TRT da 2ª Região, 1ª Turma, 1001012-08.2018.5.02.0006 ROT, em 24/07/2019, WILLY SANTILLI); (TRT da 2ª Região, 17ª Turma, 1000456-79.2018.5.02.0014 ROT, em 09/05/2019, SIDNEI ALVES TEIXEIRA); (TRT da 2ª Região, 7ª Turma, 1000699-88.2017.5.02.0715 ROT, em 06/06/2019, DORIS RIBEIRO TORRES PRINA); (TRT da 2ª Região, 12ª Turma, 1000649-07.2018.5.02.0431ROT, em 21/02/2019, MARCELO FREIRE GONCALVES);

A legislação pátria é regida pelo dinamismo da sociedade que está inserida, sendo assim o governo federal publicou inúmeras medidas provisórias<sup>6</sup>, atos normativos entre outros, a fim de contribuir para o enfrentamento da crise apresentada.

Entretanto, até o presente momento jamais se vislumbrou na história do país algo próximo a esta pandemia. Assim, os autores deste artigo, com intuito de antecipar a projeção do possível enfrentamento de um dos piores cenários econômicos da história deste país, vem através deste trabalho, instigar a reflexão acerca da possibilidade de aplicação do Fato do Príncipe frente ao provável encerramento das atividades empresariais de inúmeras empresas.

Não se pode analisar a pandemia atual com as situações antes vivenciadas e judicializadas, eis que tal pandemia é sem precedentes, e tão logo poderá se criar novo entendimento sobre a temática por parte do judiciário.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia do novo Coronavírus pode ser considerada um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade em toda história. Além da análise quanto aos aspectos de saúde pública, também se vislumbra a iminente ocorrência de profundos impactos no campo social e econômico.

Se está prestes a presenciar o óbito de muitas pessoas físicas e jurídicas. A crise da pandemia do novo Coronavírus constitui algo jamais visto na história de nosso país, sendo extremamente necessária a atuação conjunta dos poderes públicos junto à iniciativa privada, visando não apenas na proteção à saúde e à vida das pessoas, como também das empresas e dos empregos.

Nesse sentido, verifica-se que o Governo Federal, com a ajuda do Congresso Nacional, ainda que de forma morosa, está tentando amparar legalmente a pandemia que aflige os brasileiros, buscando dar folego as empresas, a fim de diminuir o impacto econômico que logo mais os brasileiros sentirão na pele.

Entretanto, como dito anteriormente, até o presente momento não se vislumbrou na história

---

<sup>6</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm)>. Acesso em: 07 de abril de 2020.

BRASIL, Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020, institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm)> Acesso em: 07 de abril de 2020.



do país algo próximo a esta pandemia. Assim, se faz necessária a reflexão acerca da possibilidade de aplicação do Fato do Príncipe como um dos meios para assistir e amparar os funcionários desempregados com o encerramento das atividades empresariais do país, haja vista a provável grande dificuldade de pagamento das verbas rescisórias.

Ao pesquisar e analisar a vasta jurisprudência elencadas nos sítios do TST e tribunais regionais do trabalho, dentro da amostra colhida pelos autores do presente estudo, não foi localizado nenhum julgamento favorável, legitimando a aplicação do instituto do Fato do Príncipe.

Geralmente os pedidos que chegaram para apreciação dos tribunais e até do TST visavam discutir, na maioria, a aplicabilidade do Fato do Príncipe acerca dos referidos assuntos:

- \*expurgos inflacionários do FGTS

- \*edição da lei municipal que criou áreas de preservação permanente impossibilitando a empresa dona do terreno de operar;

- \*alegação de condições financeiras precárias;

- \*dificuldades financeiras; dentre outros.

Todos estes pleitos foram analisados pelos tribunais e entendidos que tais situação são inerentes ao risco de empreendimento e, como tais, devem ser suportadas pelo empregador, na forma do art. 2º da CLT, não podendo ser repassados ao empregado. Sendo assim consideradas imprevidências do empreendedor, cuja qual excluem a razão de força maior e aplicabilidade do fato do príncipe.

Porém tudo que até hoje foi discutido nos tribunais não chega nem perto da atual dificuldade estamos enfrentando. Nunca passamos por uma pandemia parecida como essa. A crise que estará assolando nosso país é imprevisível e inevitável. As atividades dos empregadores passaram a estar inviabilizadas, de forma temporária e/ou até definitiva, pelos atos das autoridades municipais, estaduais e federal.

Assim no nosso ponto de vista, toda fotografia de jurisprudência que está registrada nos tribunais, não pode servir como base para aplicação do Fato do Príncipe, considerando as reais dificuldades impostas pelos entes públicos em razão da pandemia do novo Coronavírus

Não se pode analisar a pandemia atual com as situações antes vivenciadas e judicializadas, na qual se buscava o instituto de força maior e fato do príncipe, eis que tal pandemia é sem precedentes, logo deve haver um regramento novo por parte do Judiciário.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Publicada no Diário Oficial da União n.º 191-A, de 5 de outubro de 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: 17 abril 2020.

BRASIL, **Decreto-Lei n.º 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Publicada no Diário Oficial da União de 9 de agosto de 1943.

BRASIL, LEI Nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990, dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 14 de maio de 1990.

BRASIL, **Decreto Legislativo (PDL) 88/20**, de 18 de março de 2020, reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública em Âmbito nacional, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Publicada no Diário Oficial da União de 19 de março de 2020.

BRASIL, **Lei Federal nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Publicada no Diário Oficial da União de 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL, **Lei Federal nº13.982**, de 2 de abril de 2020, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 927**, de 22 de março de 2020, dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 936**, de 1 de abril de 2020, institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020.

BRASIL, **Portaria Ministério da Saúde nº 356**, de 11 de março de 2020, dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19). Publicada no Diário Oficial da União de 12 de março de 2020.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 17 abril 2020.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 17 abril 2020.

MARANHÃO, Délio. **Instituições de Direito do Trabalho**. vol. 1. 21. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MOURA, Marcelo Antônio de O. Alves de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo, Saraiva, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **OIT: quase 25 milhões de empregos podem ser perdidos no mundo devido à COVID-19**. Nações Unidas, 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oit-quase-25-milhoes-de-empregos-podem-ser-perdidos-no-mundo-devido-a-covid-19/amp/>>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

OIT. **Como o COVID-19 afetará o mundo do trabalho?** Disponível: <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_740753/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_740753/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 17 abril 2020.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Decreto nº 55.128**, de 19 de março de 2020, declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado de 19 de março de 2020.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Decreto nº 55.154**, de 1º de abril de 2020. reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado de 02 de abril de 2020.

REVISTA VEJA. **Bolsonaro: prefeitos e governadores têm de pagar empregado por paralisação**. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/bolsonaro-prefeitos-e-governadores-devem-pagar-empregado-por-paralisacao/>>. Acesso em: 17 abril 2020.

SAAD, Eduardo Gabriel. SAAD, José Eduardo Duarte. BRANCO, Ana Maria Saad C. **Consolidação das Leis do Trabalho Comentada**. 39ª ed. São Paulo: LTr, 2006. Comentário ao art. 486 da CLT. p. 488

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.881**, de 22 de março de 2020, Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. Publicado no Diário Oficial do Estado de 23 de março de 2020.

SCHAWARZ, Rodrigo. **Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

# A UNIÃO EUROPEIA (UE) E O COVID-19: A POSSIBILIDADE DE UMA NOVA RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA ESTATAL E DAS FRONTEIRAS ESTABELECIDAS EM SEU TERRITÓRIO<sup>1</sup>

Jaqueline Moretti Quintero<sup>2</sup>

Jorge Hector Morella Junior<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O denominado Velho Continente passou por fome, conflitos diversos, pestes e guerras. Aquele sempre foi e ainda é um continente que constantemente está se redescobrimdo e se reinventado.

Esse processo de se “reconstruir” e descortinar novas possibilidades, por exemplo, pode ser observado quando analisa-se o quanto alguns daqueles Estados tiveram que desenvolver possibilidades de se lançar ao mar e ao sabor das ondas e das marés tiveram acesso a novas terras e com isso ao denominado Novo Mundo, o que, por sua vez, contribuiu para o crescimento e o incremento do comércio nas mais diversas possibilidades. Essas terras além-mar também muito cotribuíram para reinos se tornassem mais fortes e ricos.

A Europa sempre vai ser um continente que demonstra uma alta capacidade de se reinventar, isso pode ser observado especialmente após a Segunda Grande Guerra Mundial, em que os Estados em farrapos e falidos em sua maioria, seguem uma ideia, com intuito de impedir uma nova guerra e também uma possibilidade de reerguer os estados destroçados e de aproximar, até então, inimigos.

Começa a ser desenhada uma nova perspectiva, definida em passos largos, porém, seguros, e ao mesmo tempo lentos, através de programas objetivos que mais tarde, somados seriam o germen do que hoje denomina-se União Europeia (UE).

Com a UE, os Estados-membros abrem mão de uma parcela de sua soberania para a

---

<sup>1</sup> Alguns trechos do presente artigo fazem parte da investigação publicada na tese de doutorado: **QUINTERO, Jaqueline Moretti. Constitucionalismo e Migrações Transnacionais**. Itajaí: UNIVALI. 2018.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Jurídica pela UNIVALI com Dupla Titulação com a Universidade de Perugia/Itália. Professora do Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais e do Curso de Direito da UNIVALI. E-mail: [jaque@univali.br](mailto:jaque@univali.br)

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica (Direito Internacional, Comunitário e Transnacionalidade) UNIVALI (2009). Especialização em Formação para o Magistério Superior (2006) e Especialização junto à AMATRA 12 (2003) ambos pela UNIVALI. Possui Graduação em Comércio Exterior (2007) e em Direito (2002), ambos pela UNIVALI. Atua como professor na UNIVALI, no Curso de Relações Internacionais da UNIVALI e nos Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais entre a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e a Università degli Studi di Perugia (UNIPG). É Coordenador do Curso de Relações Internacionais do Curso de Relações Internacionais (campus Itajaí e Balneário Camboriú) da UNIVALI. E-mail: [profjorge@univali.br](mailto:profjorge@univali.br)

manutenção daquele que se tornaria o mais promissor e invejado bloco econômico do planeta, surgindo dessa forma, a Supranacionalidade.

Hoje a UE possui novos desafios que já não é a tão traumática guerra em seu território. Tem-se atualmente questões emergentes que colocam em risco Estados em diversas partes do planeta, inclusive a própria UE, destacando-se, por exemplos, Atentados Terroristas Transnacionais, Migração, desligamentos de Estados que compunham o bloco, guerra comercial entre grandes potências e mais recentemente o COVID-19. Este último um inimigo comum a todos os Estados e cidadãos do planeta e que está mudando as relações entre Estados e pessoas.

Nesse sentido, o presente artigo, tem por objetivo analisar de que forma o COVID-19 pode alterar as questões de fronteiras já resolvidas em um bloco econômico que vive um processo de paz e propõe a amizade e a união entre seus Estados-membros.

## **1. O ADVENTO DA GLOBALIZAÇÃO E SEU IMPACTO NA SOBERANIA**

Com relação a Globalização, pode-se destacar que este processo chega em maior ou menor grau a todas as regiões do planeta. Este processo, por sua vez, torna-se complexo, não sendo de fácil reversão, sendo imposto de maneira comum a todos os Estados, entrando a partir das fronteiras físicas, inobservando, por vezes, culturas e políticas dos Estados.

Com o advento da Globalização, o controle econômico por parte do Estado é matéria que deixou de ser particularidade de um País enquanto ente Soberano, pois as atividades e políticas econômicas realizadas mundialmente exercem efeitos em praticamente todos os países, quase que independentemente de formas e sistemas de Governo, como identifica Hermann Heller (1968, p. 258): “[...] a função estatal consiste justamente em acomodar os fins econômicos à situação política total, o que, naturalmente, só pode realizar-se mediante uma posição superior à economia”.

Para garantir a legitimidade das ações do Estado, é importante que a Sociedade perceba que tais ações se identificam com o atendimento de suas necessidades e representam suas pretensões para garantir uma vivência pacífica em comunidade. A garantia do bem-estar coletivo torna-se essencial para a boa condução das políticas utilizadas pelo Estado, sejam estas de ordem econômica ou social, como forma de atingir as proposições e expectativas criadas pela Sociedade.

A primazia estabelecida para a Soberania do Estado em detrimento das concepções axiológicas consideradas como fundamentais, que permitiram estabelecer e, com base nelas, a partir do século XVIII, construir regras Constitucionais tão significativas para o homem quanto para o Estado, veio também impor limitações, como regras de segurança nacional, que servem ainda como

delimitadores dos esforços e objetivos que cada Estado-Nação visa estabelecer com os demais Estados na contemporaneidade.

Sobre a Globalização, destaca Pecequilo que:

Em 1989, o fim da Guerra Fria tornou ainda mais aparentes e acelerados os fenômenos relativos à interdependência e à transnacionalização, massificando as hipóteses de que o sistema internacional estava caminhando para uma nova era. Tal nova era, de acordo com Hay (2014, p. 289-290), estaria sustentada em alguns princípios relacionados ao papel do Estado, às dinâmicas de relacionamento entre os atores não estatais e estatais, aos temas relevantes da política mundial e às arenas para debate e formulação de políticas relativas a esses temas. Também não foram poucos os que consideraram que o incremento dos projetos de integração e do multilateralismo seriam favoráveis à globalização [...]. (PECEQUILO, 2016, p. 126)

Destaca a autora, que com o findar da Guerra Fria, nota-se mais visível a interdependência e a Transnacionalidade, o que demonstrava uma quebra de paradigma amparada na Globalização.

Tal Soberania encontra-se num paradoxo entre sua sustentação ou relativização em razão de fenômenos econômicos (Globalização, como é tratada hoje, em seu estágio inicial), políticos (criação de união de Estados soberanos como a União Europeia) e sociais (aumento significativo do número de Migrantes no mundo, especialmente por crises civis, humanitárias e climáticas) ocorridos nas últimas décadas que afetaram vários Estados em diversas regiões do Globo.

Diante de tais acontecimentos, cresce a preocupação com a garantia da segurança da Nação e de seus nacionais a partir do Estado-Nação, respeitado e protegido pela intangibilidade de sua Soberania, reforçado pelas normas internas como também por algumas normas internacionais, principalmente aquelas de caráter privado.

De outra parte, surgem, também, questionamentos sobre a possibilidade de redução da Soberania do Estado para privilegiar e atender aos direitos do homem, que devem ser absorvidos por todos os Estados, sem a possibilidade de retrocesso enquanto normas garantidoras de direitos humanos estabelecidos em âmbito internacional, como é o caso da Declaração de Direitos Humanos.

Sobre a Globalização ressalta Bauman que:

O significado mais profundo transmitido pela ideia de globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. (BAUMAN, 1999. p. 67)

Para o autor a Globalização não possui amarras, sendo, dessa forma, algo indeterminado para os Estados e pessoas, que não conseguem perceber na mesma fatos concretos e passíveis de serem comandados.

Como alertam Del Cabo e Pisarello (2000, p. 29), a internacionalização dos direitos dos investidores e dos grandes proprietários Transnacionais não correspondem a uma Globalização de direitos para a grande maioria da humanidade, do mesmo modo que a mundialização da lógica econômica do benefício privado não veio acompanhada pela internacionalização da lógica política da satisfação de necessidades básicas e a extensão de garantias de liberdade e igualdade.

Na mesma direção, entre outros aspectos, os comerciantes e financistas se supranacionalizaram, enquanto que os políticos e fiscais se mantêm no estrito âmbito dos Estados-Nação, impotentes para limitar o poder econômico e corrigir as falhas e as enormes desigualdades que se geram nos mercados quando se abandona a própria lógica.

Ainda sobre a Globalização destacam Cruz e Bodnar:

A globalização só terá sentido e será verdadeiramente universal se for capaz de estruturar e criar um conjunto de relações de um novo tipo. Um mundo globalizado pressupõe novas relações de interdependência, novas necessidades e, por que não, novos problemas. Pressupõe ainda novos sujeitos capazes de fazer frente aos desafios globais. (CRUZ; BODNAR, 2013, p. 24)

Para os autores, a Globalização não chega de maneira homogênea a todos os pontos do planeta e assim, tem-se um processo desproporcional em que a assimetria gerada pode causar mais problemas do que soluções.

Em função da não existência de regras claras, pautas específicas ou locais, que obriguem os Estados à adoção, compelidos a cumprir com suas obrigações, especialmente dos temas relacionados diretamente à Globalização, novos problemas surgem e os Estados se veem obrigados a adequar normativas desenvolvidas como alternativa de se manter na “onda da Globalização”.

Manuel Aragon enfatiza que os preceitos constitucionais garantem a todos os Cidadãos seus Direitos de liberdade e participação, estabelecendo assim o que considera uma obviedade: “[...] *sólo un Pueblo libre puede ser soberano.*” (ARAGON, 1989, p. 28). Já que a Soberania reside no povo e, portanto, a ele pertence o poder constituinte.

Sobre o tema completa ainda Hobsbawm:

Temos uma economia global em rápida globalização, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, o que limita fortemente a capacidade dos governos, mesmo os mais poderosos, de controlar as economias nacionais. (HOBSBAWM, 2007, p. 41)

Para o autor a economia globalizada em constante expansão que se impõe através de empresas transnacionais atravessa as fronteiras dos Estados, burlando, por vezes regras e leis ou



utilizando-se das mesmas para aumentar seus lucros e dessa forma, utilizando-se de todas as vantagens que podem sugar do Estado, impondo, se necessário, até mesmo o ritmo da economia nacional e colocando em xeque a capacidade política do Estado.

Com base no exposto, nota-se o quanto a Globalização pode influenciar nas tomadas de decisões de governantes dos mais diversos Estados, em diversos continentes. A Globalização, pode ser uma ferramenta muito interessante para os Estados, no entanto, a mesma, uma vez não observada, pode-se tornar um instrumento extremamente prejudicial para o Estado, colocando em risco sua economia e o bem-estar de sua população.

Pode inclusive, a Globalização, ser compreendida como uma ferramenta que mal manipulada pode colocar em risco a soberania de Estados e com isso, o próprio Estado dentro do conceito que se compreende atualmente.

Assim, torna-se importante também compreender a Soberania.

## **2. A SOBERANIA E A POSSIBILIDADE DE SUA RELATIVIZAÇÃO**

Com o objetivo de simplificar o termo Soberania, este pode ser utilizado, ao menos, em três sentidos radicalmente diferentes. A Soberania constituinte, a Soberania do órgão constituído e a Soberania do ordenamento. Os três permanecem unidos sob o mesmo referente (“Soberania”) porque os três são notavelmente ideológicos e simultaneamente prescritivos. Idealmente, os três conceitos coincidiriam na pessoa do Monarca absoluto (criador da comunidade por *raepresentatio absortiva*), órgão máximo do poder e personificação do ordenamento (*quo principis placuit*) e que passaram a referir-se ao Estado. O termo Soberania, em sua dimensão internacional, só passou a ser considerado relevante a partir da Paz de Westfália.<sup>4</sup> (DEL CABO, 2000, p. 57)

---

<sup>4</sup> Sobre os Tratados de Westfália: “O término da guerra foi sendo negociado no curso de anos, durante os quais centenas de negociadores de 149 unidades políticas representadas, com séquitos de milhares de pessoas, realizaram duas conferências simultâneas mas em cidades diferentes, exigindo que uma vasta rede de correspondência se organizasse entre ambas cidades westfalianas e o conjunto das capitais envolvidas. Considerando que as distâncias entre as capitais exigiam dias e até semanas de viagem, o curso das negociações evoluiu muito lentamente, acompanhando os desenvolvimentos nos teatros de operação militar e nas intrigas entre facções cortesãs.

O custo da conferência foi enorme, superando em alguns casos até mesmo o gasto militar. Finalmente, em 1648, logo em janeiro, conclui-se a paz do conflito mais antigo que estava imbricado na Guerra dos trinta Anos, que era a guerra da independência das Províncias Unidas da Espanha. Pela primeira vez em 80 anos, a Espanha reconheceu de forma definitiva a independência holandesa e, em seguida, abandonou a conferência de paz, prosseguindo a guerra com a França até 1659.

Os maiores significados do final da guerra para países e blocos de países foram, principalmente: o fim do Império Habsburgo e da Espanha como potências centrais (que disputam hegemonia), a emergência da hegemonia holandesa e depois britânica e o advento do máximo esplendor do absolutismo francês (o rei Sol, Luís XIV). Para o sistema europeu, o mais importante foi o sistema interestados não ser mais governado por um arcabouço medieval.

Sem dúvida, o mais importante resultado do final da guerra foi o surgimento de um sistema internacional de Estados. Estabelecesse um pressuposto de reciprocidades, um direito internacional com pactos regulando relações internacionais, com a livre circulação nos mares e a busca do não comprometimento do comércio e de civis na guerra. Os Estados deixam de sujeitar-se a normas morais externas a eles próprios e impõem uma lógica de dominação pragmática, que passou a ser conhecida desde então pela expressão

Na concepção contemporânea, pode-se entender a Soberania exercida pelo Estado como poder permitido pelo povo do Estado Democrático de Direito, o qual desempenha sua competência jurídica e política por meio do poder de dominação e imposição (enquanto poder coercitivo), através da legitimidade atribuída por esse mesmo povo que, ao reconhecer esse Poder Soberano, transfere sua permissibilidade para que possa ser representado democraticamente.

Importante destacar ainda o exposto por Stelzer (2009, p. 121) quando relaciona Soberania e

---

“razão de Estado”. As relações internacionais são secularizadas, ou seja, estabelecidas em função do reconhecimento da soberania dos Estados, independentemente de sua confissão religiosa. Toda a política moderna e contemporânea, baseada no reconhecimento da legitimidade dos Estados e na constituição de um conjunto político de nações que se reconhecem como parte de um sistema em que rege um direito internacional, deriva do modelo criado e formalizado a partir da Paz de Westfália.

Os tratados de Westfália compõem um conjunto de 11 tratados, dos quais o primeiro foi entre a Espanha e os Países Baixos (30 de janeiro de 1648), em Münster. Alguns meses mais tarde firmou-se o tratado entre o Império (Fernando III), os príncipes germânicos (especialmente Brandemburgo e Bavária), a França, a Suécia e o Papado, em Osnabrück e Münster (24 de outubro de 1648).

Proclamou-se uma anistia geral e os vitoriosos receberam concessões territoriais. A França ganha a Alsácia, estabelece sua fronteira na margem oeste do Reno e também ganha Metz, Toul e Verdun. A Suécia ganha o controle do Báltico e dos estuários dos rios Oder, Elba e Weser, assim como a Pomerânia ocidental, incluindo Stettin, o porto de Wismar, o arcebispado de Bremen e o bispado de Verdun. As Províncias Unidas e a Confederação Suíça são confirmadas como repúblicas independentes.

Brandemburgo ganha a Pomerânia Oriental e mais alguns pequenos territórios, o que alicerça as bases do surgimento do principal Estado germânico, desde sua fusão com o ducado da Prússia, que irá liderar, mais tarde, no século XIX, a Unificação Alemã. A Bavária ganha o Alto Palatinado e dignidade eleitoral no Império. Cerca de mais de trezentos Estados-membros do Império têm sua soberania fortalecida, com aumento do federalismo. Várias cláusulas visam garantir a “liberdade de comércio”, especialmente no rio Reno, que deveria permanecer aberto a todas as nações.

A Paz de Augsburg é confirmada, não só na Boêmia como em todo o Império, e estendidas aos calvinistas, garantindo devoção privada, liberdade de consciência e direito de emigração. Tais disposições têm exceção e não se aplicam nas terras hereditárias dos Habsburgo, onde os príncipes devem abandonar suas terras se mudarem de religião.

Além da destruição, da crise social e demográfica, das pilhagens, dos mercenários, o fim da guerra produziu um armistício na guerra de religiões, com a derrota da Espanha, do Papado e do Império. Este último, após a emergência da Prússia fortalecida e governada pela dinastia dos Hohenzollern, reduziu-se praticamente à Áustria e à Hungria, que continuaram sob o domínio Habsburgo. A unidade germânica fragmentou-se entre a Áustria e os muitos estados da Alemanha, cuja unificação nacional foi bloqueada e retardada até o final do século XIX.

A Espanha, além de ter de reconhecer a independência holandesa após uma guerra de 80 anos, passa a sofrer outras revoltas separatistas. Para Portugal, a Guerra dos Trinta Anos serviu para enfraquecer a União Ibérica, facilitando a retomada dos anseios de independência. A restauração nacional, com a dinastia de Bragança, por meio de D. João IV, proclamando a separação de Portugal da Espanha, foi garantida pelo enfraquecimento espanhol, derrotado nos Países Baixos e na Alemanha e obrigado a assinar os Tratados de Westfália.

À derrota da corte ibérica seguiram-se várias rebeliões de sua dominação, particularmente na Catalunha, em Portugal e em Nápoles. A capacidade de Portugal enfrentar militarmente a Espanha e terminar vencendo, preservando sua autonomia nacional, deveu-se também ao apoio dos inimigos da Espanha, em especial a Inglaterra e os Países Baixos, que sustentaram o esforço da independência portuguesa finalmente reconhecida pela Espanha em 1652.

A prática de um “equilíbrio de poder” passou a estabelecer-se entre as potências europeias e a garantia de uma Alemanha pluri-religiosa conformou um novo regime de tolerância negociada que encerrou finalmente, após mais de um século de guerra religiosa, a hostilidade bélica entre as diferentes confissões reformadas e o catolicismo. A reconversão religiosa de dissidentes por meios militares deixou de ser colocada como um objetivo viável.

O modelo do pacto federativo que consegue estabilizar diversas regiões e religiões da Alemanha é o mesmo que vai inspirar as relações entre as nações europeias. Desde essa época, o destino da Alemanha já era uma peça-chave do destino europeu e seu ordenamento, ao término da Guerra dos Trinta Anos, fundamentou a ordem européia. Jean-Jacques Rousseau, em 1766, escrevia que “a Paz de Westfália pode seguir muito bem para sempre como a base de nosso sistema político”. Em 1866, o francês Alfonse Thiers afirmava que “o mais elevado princípio da política européia é que a Alemanha deve estar formada por estados independentes reunidas apenas por ténue tratado federativo. Tal foi o princípio proclamado por toda Europa na conferência de Westfália”. Não obstante essas esperanças continuístas, foi um francês, Napoleão, quem questionou na prática, pela primeira vez, os princípios westfalianos, ao invadir a Prússia e abolir, em 1806, o Sacro Império.

A Guerra dos Trinta Anos, travada sobretudo na Alemanha, envolveu toda a Europa e mudou a regra do jogo político internacional. A entrada da França na guerra, a aliança com a Suécia e a Holanda, estabeleceu a base da hegemonia continental francesa e do domínio naval e comercial da Holanda. A fragmentação da Alemanha e sua unificação nacional tardia, só obtida sob Bismark na segunda metade do século XIX, está na raiz dos grandes conflitos europeus do século XX. Sob a liderança da Prússia e no momento culminante da sua trajetória de unificação, a Alemanha derrotou a França, em 1871, e recuperou a Alsácia perdida desde o Tratado de Westfália. Esse evento, por sua vez, é uma das fontes decisivas da ruína do equilíbrio europeu e do desencadeamento das duas guerras mundiais no século XX”. CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta anos. In MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História das guerras**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2009, p. 184-187.

Globalização:

A globalização também não pode ser caracterizada enquanto mera aceleração dos fenômenos anteriores de internacionalização, pois houve mutação do mapa conceitual, especialmente da soberania, agora relativa, divisível, permeável.

A Globalização alterou as relações entre os mais diversos entes, alterando panoramas já existentes e sendo responsável por alterações dentro da própria estrutura do Estado, este antes visto como o grande ator internacional, passa a se rever e alterar sua própria concepção, tendo sua Soberania, por vezes, relativizada como alternativa de se manter competitivo junto a Sociedade Internacional.

Nesse âmbito, parece oportuno destacar que embora seja limitada, a Soberania continua a ser um elemento necessário e inerente à atribuição do Estado Democrático (Soberania Nacional é adquirida e a Democracia demonstra o pleno respeito pelas liberdades civis). A nova ordem mundial, cheia de contradições e desigualdades, nos faz repensar o conceito de Soberania Nacional, a fim de restabelecer um projeto nacional inclusivo e Democrático que está se dirigindo para classificar condições de natureza endógena de progresso econômico e modernidade política, no âmbito da integração Nacional em uma ordem internacional com as mudanças e rearranjos tão rápidos quanto profundos.

Ainda sobre a Soberania e a Globalização destacam Souza e Nascimento (2014, p. 126) que:

O fenômeno da globalização, na medida em que ultrapassa a noção territorial, desconhece a soberania e cria leis próprias, solapa as bases teóricas e práticas do Estado Moderno. Potencializa-se com a globalização um tipo de poder transnacional que não encontra limitações jurídicas, pois o Direito, tradicionalmente lento, não evolui na mesma velocidade que a experiência social e econômica.

A Globalização entra fronteira adentro dos Estados, inobservando territórios, criando e recriando regras e revendo o próprio conceito de Estado Moderno e sua finalidade junto à sua população e suas relações com outros Estados. Os Estados, dessa forma, passam por um processo de revisão de seus conceitos.

Em contrapartida, o Estado, muitas vezes não consegue acompanhar a velocidade da Globalização, uma vez que suas regras são lentas e não conseguem chegar no momento exato para minimizar os impactos causados pela Globalização, o que, propõe uma análise do conceito do Estado e da própria Soberania.

Com base ainda no Poder Soberano concedido ao Estado, cabe ressaltar que a Constituição de um determinado Estado procura integrar e garantir a seu povo os direitos adquiridos por esse povo, como liberdade e igualdade, que servem como base para uma Sociedade que busca a pacificidade e a

justiça. Nesse diapasão, a Teoria do Estado permite que a representação política desse Estado esteja concomitante com os interesses de seus representados e possa, assim, fortalecer-se, por meio de sua Constituição.

Somente utilizando normas igualitárias e em concordância com as necessidades do povo é que a representação política poderá utilizar de meios para avaliar suas ações em prol desse povo e, assim, garantir os direitos e deveres instituídos para todos.

Para Arraes e Gehre:

[...] redução ou relativização da soberania estatal, em favor de uma nascente sociedade civil transnacional, conformada por um conjunto de atores imbricados e motivados por diversas causas, como proteção aos direitos humanos, extinção de armas nucleares ou reorganização do sistema financeiro internacional. (ARRAES; GEHRE, 2013, p. 71)

O tempo atual, cria expectativas e agendas constantes aos atores internacionais, em especial, aos Estados que passam a observar e a questionar com maior ênfase questões relacionadas ao Meio Ambiente, aos Direitos Humanos, Terrorismo, Organizações Internacionais, entre outras.

Estas observações dos Estados e que passam a fazer parte de agendas internacionais são, de certa forma, solicitações propostas por seus cidadãos e que passam a fazer parte do cotidiano destes cidadãos, que por sua vez, passam a cobrar dos seus representantes um posicionamento sobre tais situações.

Em contrapartida, os Estados, mediante a Globalização e o Mercado Internacional, passa a perder parte de sua capacidade política interna em função da não percepção de tomadas de decisões em função de manutenção de determinada ação ou grupo empresarial em seu território em detrimento de outros.

Assim, pode ocorrer também, em certo grau com a Soberania do Estado, que se relativiza para que este possa continuar a ser competitivo internacionalmente, criando, dessa forma, novas relações econômicas e comerciais com Estados que até aquele momento não seriam uma opção para tal.

Considera-se, de tal feita, que a Globalização é impensável sem o Estado, segundo Gonzalo Maestro Buelga (2012, p. 14), pois a função do Estado na proposta voltada para a Globalização é a ampliação do mercado global. O protagonismo do Estado na reorganização do Poder Global não irá contaminar sua nova configuração de atuação: Governança multinível como inserção do Estado em processos complexos que extrapolam o seu poder.

A Soberania do Estado, com as mudanças estruturais e comportamentais dos povos em função dos avanços tecnológicos, da circulação de pessoas entre países e das consequências diretamente

ligadas à Globalização, vem se enfraquecendo em função das pressões econômicas e políticas internacionais, que interferem nas tomadas de decisões dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, causando adequações que interferem diretamente nas questões relacionadas ao ambiente e ao desenvolvimento do Estado.

Nota-se que os Estados, mediante aos processos que se encontram submetidos passam a se rever e especialmente suas populações passam a questionar os seus governantes sobre suas tomadas de decisões e de que maneira estas influenciarão o todo e nesse sentido, muitas vezes, o todo não é somente o Estado, mas toda uma extensão de pessoas e territórios que se encontram atreladas pelas mídias atuais e que possuem objetivos em comum. A Soberania, de certa forma, passa a ser revista de outra forma, qual seja, mais flexível e mais flexibilizada.

### **3. ASPECTOS DA SUPRANACIONALIDADE**

A Supranacionalidade é uma inovação colocada em prática pela UE como alternativa de amarrar todas as pontas dos fios que costuram aquela colcha de retalhos, mantendo os Estados Soberanos, dentro de uma maior flexibilidade em função da manutenção do bem maior que é o próprio bloco econômico, que surge como alternativa, em um primeiro momento da manutenção da paz naquela região do planeta que sofrera duas Grandes Guerras Mundiais e posteriormente os Estados-membros passam a observar que o bloco econômico pode auxiliá-los a se tornarem mais competitivos junto ao Mercado Internacional.

No tocante ao processo de integração Supranacional normativa, se pautado pelos mercados, Hermann Heller debruça-se sobre o conceito de Transnacionalidade e como as normas Transnacionais poderão regular os aspectos econômicos entre Estados, com a atenção voltada para o bem-estar comum. Nas regras de proteção dos Direitos Humanos, é essencial a discussão de normas Supranacionais para proteção internacional de tais Direitos e de que forma poderão interagir sem ferir a Soberania Estatal. De tal forma, Hermann Heller (1968, p. 79) esclarece que:

O ente Estado, como acontecimento humano cujo sujeito-objeto somos nós mesmos, sai de si próprio mediante o seu conteúdo de vontade e se projeta no futuro. Este conteúdo de vontade forma-se mediante um conteúdo político de valor, que não se deve procurar em uma zona separada da realidade do Estado, mas exclusivamente na vontade do homem que atua politicamente; os homens, unidos em comunidades de vontade e de valores por suas aspirações e concepções políticas, propõem-se conseguir algo para o futuro.

As comunidades de vontades e valores de que trata Heller são uma forma organizada de

representação que objetiva atingir a forma ordenada de regramentos, dentro de seu âmbito territorial, para as percepções políticas que possam garantir as necessidades e interesses do coletivo. Estas regras e normas não são imutáveis, elas devem acompanhar as mudanças que ocorrem nestas comunidades e sobrepesar possíveis alterações para o futuro do Estado.

Sobre a Supranacionalidade ressalta Joana Stelzer (2009, p. 119-123) que:

O poder supranacional originou-se da transferência de parcelas soberanas por parte dos Estados integrantes para a UE. Nesse sentido, ao fusionar as diversas frações soberanas em si, a organização legitimou sua atuação superior sobre os países componentes, tendo sempre em vista alcançar os altos objetivos de integração (dimensão teleológica de integração). Os Estados-Membros, desse modo, permitiram submeter-se a um novo ordenamento jurídico que orienta e supera a ordem interna, restando salvaguardado, ao final, por um tribunal (TJCE) com interesses comunitários (poder normativo). A transferência de parcelas soberanas constitui um dos três pilares que sustenta o edifício supranacional. [...]. Em decorrência da globalização econômica, os Estados – considerados individualmente – começaram a se deparar com grandes desafios. A força das empresas transnacionais e do capital norteiam a política do poder no contexto externo. A aproximação dos países para fazer frente à nova realidade emergiu tanto útil, como necessária. [...]. O processo de criação dos grandes espaços de integração econômica exigiria alguns sacrifícios das nações envolvidas: de início a necessidade de os Estados transferirem parte da sua alta autoridade (soberania para a organização que se encarregaria da tarefa de enfrentar as dificuldades existentes no palco mundial e viabilizar os projetos nacionais, agora, em nível comunitário (dimensão teleológica de integração); depois, para garantir a plenitude da consecução destes propósitos, a UE também recebeu a capacidade de regulação normativa e judicial (poder normativo). [...] a transferência de soberania reflete uma marcante característica dos Tratados de Paris e de Roma e diferencia a UE de outras organizações internacionais, à medida que diz respeito ao estabelecimento, em favor das instituições comunitárias, de competências antes pertencentes única e exclusivamente aos Estados nacionais.

Para a autora a Supranacionalidade, dentro das fronteiras da UE se deu a partir da passagem de parcelas de soberania dos Estados para o bloco econômico. Com a soma das parcelas de soberania a UE passa a ter maior atuação sobre os Estados-membros, estando estes submetidos as regras propostas com intuito de manutenção da organização dentro das fronteiras dos Estados-membros e da própria manutenção da UE. Este novo regramento, se impõe inclusive sobre o regramento interno dos Estados-membros.

Nesse sentido, a Supranacionalidade, proposta e colocada em prática pela UE inaugura um novo momento na história de seus Estados-membros, sendo observada pela Sociedade Internacional e por outros organismos em todo o planeta. A UE passa a ter competência sobre situações que antes eram exclusivas dos Estados, criando uma alteração em toda uma estrutura e concepção antiga que não demonstrava qualquer possibilidade de alteração estrutural.

Para Hermann Heller (1958, p. 114), a legitimidade de uma ordem social tem efeito decisivo para as ambições de validade e de poder de determinada autoridade político-social que a acolhe e

opera. Uma organização social formada por regras observadas e exigidas torna-se a demonstração necessária para o permanente predomínio.

A legitimidade, tanto para as ações do Estado, como para governar suas comunidades, deve estar abarcada por normas que sejam percebidas como de interesse de todos e ideais de toda a comunidade, como forma de validar e fortalecer estas normas para que sejam cumpridas, muito mais por conseguir atingir o maior número de interessados na utilização de tal norma, do que como ação coatora.

Nesse sentido, a Supranacionalidade faz com que a UE tenha legitimidade para a criação de regras e tomadas e decisões em nome de seus Estados-membros, no entanto, os mesmos, ainda continuam gozando de Soberania e sendo responsáveis, dentro da proposta supranacional, por situações ocorridas dentro de suas fronteiras, respeitando a necessidade de sua população e considerando as necessidades propostas pela própria UE, o que não parece ser uma equação simples.

Nota-se que, a legitimação do poder deve vir do e para o povo, na forma da Democracia. Para tanto, a norma deve ser possível e reconhecida pela comunidade envolvida para que possa legitimar-se. A norma deve ser considerada justa, não exigindo demais de um determinado grupo em detrimento do interesse de outro. Deve tentar atingir o senso de igualdade para que seus objetivos possam alcançar e preservar a comunidade como um todo.

Tal demonstração reforçará a posição política de aproximação entre Estado e indivíduo sem permitir que interesses econômicos manifestados por certos grupos invalidem a natureza da norma de preservação dos interesses difusos.

Importante salientar que um Sistema jurídico multinível está amplamente vinculado com problemas de direitos fundamentais ou de direitos humanos, com impactos relacionados ao Transconstitucionalismo (NEVES, 2016, p. 249). Sendo que, em um sistema mundial de níveis múltiplos, é necessário valer-se de um cruzamento de ordens jurídicas diversas em nível Transnacional. (NEVES, 2016, p. 242)

Possivelmente este seja um dos maiores desafios da UE atualmente, o de se manter a estabilidade interna dentro dos territórios dos Estados-membros, observando questões culturais pontuais de cada um, incluindo ainda, a migração entre os cidadãos que compõem o bloco econômico e aqueles extrabloco dentro da UE. Tudo isso aliado ao reconhecimento e a manutenção das regras constitucionais dos Estados-membros, que os fundamentam e norteiam. Aliado a todos esses processos, tem-se ainda novos elementos como o Terrorismo Transnacional e o COVID-19, que

não observa fronteiras e se espalha por todo o planeta colocando em risco relações e normativas já institucionalizadas e aceitas pelas mais diversas populações. A própria Supranacionalidade e as fronteiras, podem passara ser revistas dentro do bloco econômico nesse momento.

#### **4. DIVISÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA MUNDIAL E O IMPACTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19**

Em razão das transformações pelas quais o Estado contemporâneo vem passando, sejam de ordem econômica, social, cultural ou política, e a forma que tais transformações têm atingido diversos Estados simultaneamente, muito também em razão da Globalização e da ampla difusão de informações e comunicação em nível mundial, faz-se necessário repensar os meios e as formas utilizadas até então pelo Estado na resolução dos conflitos que acabam atingindo esses Estados, ultrapassando as fronteiras estatais e exigindo posicionamentos que fogem das competências de normativas domésticas.

Como esclarece Maria Chiara Locchi, as estruturas Geopolíticas e jurídicas que foram construídas fundadas nos Estados territoriais e Nacionais, sofreram um desgaste em sua estrutura em razão da Globalização por um significativo período.(LOCCHI, 2014, p. 11)

Nesse sentido, entende-se que não se trata de uma superação do Estado-nação, mas sim, a relativização de sua Soberania no sentido de favorecer políticas e decisões jurídicas que possam preservar os direitos que garantam a dignidade do homem, estabelecido como direito observado nas declarações e tratados internacionais, respeitando a Soberania, mas não permitindo que essa Soberania ultrapasse tais direitos essenciais para o resguardo das conquistas que permitem uma conformidade com políticas adequadas à sustentação do Estado Constitucional de Direito.

O mundo está vivenciando um fenômeno que alterou completamente a discussão da política, da economia e dos interesses sociais, quando da configuração da Pandemia pelo novo COVID-19.<sup>5</sup> A pandemia do COVID-19 é considerada uma grande ameaça à saúde global, sendo que sua disseminação mundial foi rápida, com 146 países relatando pelo menos um caso até agora (FERGUSON, 2020, p. 3), inclusive no Brasil.

Sobre o COVID-19, destaca o Médicos Sem Fronteiras (2020):

---

<sup>5</sup> “A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. [...] Foram confirmados no mundo 634.835 casos de COVID-19 (63.159 novos em relação ao dia anterior) e 29.957 mortes (3.464 novas em relação ao dia anterior) até 29 de março de 2020.” **Organização Mundial da Saúde** – OMS. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acessado em: <30.03.2020>



Os coronavírus são uma grande família de vírus que causam doenças que variam do resfriado comum a doenças mais graves, como a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS-CoV) e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV).

O Covid-19 é a doença do coronavírus provocada pela nova cepa descoberta em 2019, que não havia sido identificada anteriormente em seres humanos.

Com base no exposto, o Coronavírus é uma família de vírus já conhecida, porém, seu mais novo membro descoberto foi o COVID-19 no ano de 2019, não sendo até então identificada qualquer tipo de contrário do mesmo em seres humanos.

Esse vírus proporcionará alterações na sistemática interna de Estados e de blocos econômicos, com revisão de protocolos de saúde e de livre circulação de pessoas, entre outras situações, que são colocadas em prática pelos Estados como forma de minimizar os impactos na saúde e finanças dos Estados.

Os pesquisadores Neil Ferguson e a equipe de resposta do COVID-19 do Imperial College ressaltam a importância do isolamento social como medida de redução de infecções e proliferação do vírus como no caso da epidemia de influenza H1N1 de 1918-19.<sup>6</sup> No caso de uma pandemia, falar em medidas restritivas em nível mundial e afetar os interesses de um Estado Soberano para salvar vidas em contexto mundial, parece abusivo e débil, pois fala-se de outros interesses que atingem a sobrevivência dessas vidas a serem salvas: como garantia de sua integridade física por acesso à alimentação e manutenção econômica e subsistência da sociedade como um todo.

Nesse sentido, a proliferação e a militarização das fronteiras parecem contrariar a Globalização liberal que, no modelo do Mercado Comum, recomenda as quatro liberdades de movimento: dos trabalhadores, dos capitais, dos serviços e dos bens. (ROCHE, 2014. p.105)

Liberdades estas aplicadas e colocadas em prática pelos cidadãos que compõem, por exemplo, os Estados-membros da UE. Assim, novos protocolos são colocados e prática para se minimizar ao máximo os impactos dentro e fora dos Estados.

As fronteiras estabelecidas pelo Estados-nação objetivando à proteção desse Estado e de sua Nação, conseqüentemente, servem como delimitador das instâncias requeridas no âmbito estatal para sua proteção, mas também, como inibidor de ações que possam pôr em risco sua segurança. De

---

<sup>6</sup> “The last time the world responded to a global emerging disease epidemic of the scale of the current COVID-19 pandemic with no access to vaccines was the 1918-19 H1N1 influenza pandemic. In that pandemic, some communities, notably in the United States (US), responded with a variety of non-pharmaceutical interventions (NPIs) - measures intended to reduce transmission by reducing contact rates in the general population”. Neil M Ferguson *et al.* **Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand.** Imperial College. London. COVID-19 Response Team. 16 March 2020. Disponível em <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/handle/10044/1/77482> Acessado em 29.03.2020. p. 3.

maneira que “[...] a existência das fronteiras estatais é tratada pela legislação internacional como auto evidente, e a autonomia dos Estados nas decisões sobre suas fronteiras é incontestada.” (REIS, 2007. p. 53)

No entanto, o Estado-Nação é muito pequeno para enfrentar os problemas econômicos, ecológicos, imunológicos e informativos criados pelo Ambiente; mas também é muito grande para acomodar as aspirações dos movimentos sociais e regionalistas. Nessas condições, a territorialidade tornou-se uma delimitação anacrônica de funções materiais e identidades culturais; contudo, apesar do colapso das concepções tradicionais de Soberania, o monopólio do território continua a ser exercido através das políticas de Migração e Cidadania. (BENHABIB, 2006, P. 4)

É inegável, porém, que a identidade - ou pelo menos a identidade percebida, que é o que todo mundo assume como personagem principal da sua própria identidade - está agora sujeita a fortes tensões. Segundo Manlio Graziano (2017, p. 96), as fronteiras de identidade são mais porosas do que no passado: a ideia de colocá-las dentro de áreas geográficas definidas é muito tentador para os olhos daqueles que gostariam de encontrar alguma aparência de ordem e estabilidade em um mundo de caos e mudança.

A fronteira é, na verdade, a condição da Democracia. É isso que liga a decisão e responsabilidade coletivas. Sem a existência de fronteiras, se vivêssemos em uma indeterminação territorial, poderíamos certamente ter a possibilidade da decisão em comum, mas não a responsabilidade de longo prazo que vem da existência em um dado território.

A Globalização está transformando o paradigma Westfaliano, mudando a noção de territorialidade estatal do espaço restritivo do Estado para o espaço Transnacional (GRAZIANO, 2017, p. 96). O controle estatal sobre o espaço e o tempo é cada vez mais ignorado pelos fluxos globais de capital, bens, serviços, tecnologia, comunicação, penetração cultural e informação.

Além disso, o ideal de autossuficiência territorial contradiz abertamente a interdependência absoluta dos povos do planeta - um processo acelerado decisivamente pelo fenômeno da Globalização. O nascimento do Direito Internacional e a disseminação das normas internacionais de Direitos Humanos acompanham a Globalização. Na medida em que as interdependências econômicas, militares e comunicativas aumentam, e o turismo e as formas de mobilidade transfronteiriças se intensificam, um conjunto de normas e regras é estabelecida para regular as atividades da Sociedade Civil Global. (BENHABIB, 2006, p. 174)

Muitos Estados tornaram-se de certa forma reféns de fronteiras mais flexíveis, como é o caso,

por exemplo de Estados que recebem grande quantidade de pessoas de diversas partes do planeta, em seu território, seja com intuito de turismo ou negócio. Nesse sentido, a fechamento parcial ou total das fronteiras pode colocar em risco a saúde do setor turístico. Em contrapartida, deve-se observar que a manutenção da saúde da população deve ser mais importante e fundamental para os Estados, se impondo esta sobre qualquer outra situação.

A perspectiva tradicional que leva à legitimidade do Direito Internacional para os tratados entre Estados soberanos parece inadequada para compreender a complexidade jurídica de uma Sociedade Civil Global. Além da obsolescência desse modelo, também é necessário observar o fracasso do ideal de auto eficácia territorial. (BENHABIB, 2006, p. 174)

A Soberania como um conceito de defesa rígida contra o outro tem sido relativamente relaxada, qualificando também o peso que a Governança e a estabilidade têm na análise e compreensão da Soberania real dentro e fora das fronteiras Nacionais. A preponderância das fronteiras físicas foi diluída pela predominância de fronteiras simbólicas e da Transnacionalidade.

Atualmente o conceito de fronteira que se vivera nas últimas décadas passa a ser revisto, não sendo a mesma, nesse momento, tão relaxada, uma vez que um inimigo invisível entra discretamente nos Estados, causando pânico e perdas de vidas. As fronteiras passam a ser mais controladas e tem-se um limite maior ou menor, dependendo do Estado, no que tange a circulação de pessoas, nacionais ou não. Inclusive dentro de alguns Estados nota-se uma restrição de pessoas no que tange a circulação.

Para a fronteira como uma linha divisória, a fronteira foi imposta como uma zona de amortecimento cuja identidade e construção social é tão particular quanto as identidades que compõem os Estados que une e separa. A proximidade radicaliza algumas transformações locais e globais, e a integração econômica torna-se uma força fragmentadora. O confronto entre diversidade e homogeneização torna-se inevitável.

Portanto, as atenuações de limites fronteiriços entre Estados e, conseqüentemente a Soberania desses Estados, é um fato que vem ocorrendo desde o último século e que obriga o Estado Democrático de Direito a questionar até que ponto pretende permitir tal atenuação.

Seria possível assim, projetar uma discussão no qual a dualidade impactos econômicos versus benefícios para a saúde pública em razão do isolamento social, poderiam ser empregas em um ambiente de articulação mundial para a o menor impacto possível nas duas áreas. Somente convergindo forças será possível diminuir o tempo do isolamento social, que traz efeitos tanto para a

economia como para o bem estar da Sociedade.

Importante compreender que em determinadas regiões do planeta, pode-se ter pessoas que vivem em um Estado e trabalham ou estudam em outro, assim, no atual momento, estes podem ser restrições, no que tange a circulação na fronteira para estudar e até mesmo trabalhar em outro Estado.

É importante destacar que o Estado não consegue mais atuar isoladamente, em razão dos mais diversos fatores ligados à Globalização e que os efeitos do COVID-19 e a pandemia causada por ele são um exemplo muito forte do que a relativização da Soberania poderá trazer enquanto benefícios para a humanidade. É importante unir para fortalecer e encontrar soluções conjuntas. O bem estar da humanidade deve sobrepor-se a interesses de grupos específicos para que as consequências futuras possam ser menos arrasadoras.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Ser Humano altera a realidade a sua volta, criando e inovando constantemente para manter sua segurança, de seus entes, tal como para facilitar fontes de alimentos e água no decorrer de toda a História.

As formas de se manter segurança e de se conseguir suprimentos mudou, seguindo a evolução do próprio Homem, que passou a viver em Sociedade, percebendo que dessa forma, a manutenção dos padrões de vida poderia ser mantida com maior facilidade.

No entanto externalidades podem alterar situações já pré-estabelecidas, criando o pânico e o caos, como ocorre, por exemplo, em caso de guerras. A Europa, por sua vez, passou por duas grandes guerras e o medo de um novo combate bélico fez surgir a ideia de uma união entre aqueles povos, com tradições e culturas diferentes entre si. Surge assim a UE com propósito de manutenção da paz e reerguimento de Estados que se encontravam destruídos após o último grande conflito naquele continente.

As décadas passam, o número de Estados-membros aumenta e com isso as necessidades internas do bloco também. Há um número maior de produtos, pessoas, bens e serviços circulando, porém, há também um número maior de pessoas que necessitam vender seus produtos além das fronteiras previamente estabelecidas e que eram sua referência, ou seja, o Estado.

Aliado a tudo isso, novos temas surgem junto a Sociedade Internacional, e novas agendas de debates também surgem. Terrorismo Transnacional, novas e emergentes economias, guerra

comercial, migrações, tudo isso aliado a uma tecnologia que liga a todos em tempo real e em qualquer parte da Terra.

O mundo vai seguindo seu compasso de expansão de população, de conquistas de novas terras, inclusive fora do planeta Terra. Para o Ser Humano, muitas conquistas não têm limites a ciência e a medicina se desenvolvem como nunca viu-se antes. Estados se unem na tentativa de se manter competitivos internacionalmente, vive-se um período de flexibilização de fronteiras e de grande circulação de pessoas em toda a Terra.

No entanto, um inimigo comum surge em 2019 e as previsões de crescimento e desenvolvimento tiveram que ser revistas, assim como as tecnologias que, em muitos casos, tiveram que se adequar a uma nova realidade, o isolamento social.

Os Estados, antes abertos para receber cidadãos de toda parte, reveem essa flexibilização como forma de manter sua população segura e de manter seu padrão de vida.

Com certeza, o COVID-19 alterou estruturas e relações entre muitos Estados e especialmente afastou fisicamente muita gente, porém, os uniu dentro de um sentimento comum, qual seja, somos parte de um planeta e necessitamos que todos estejam bem para que tudo esteja bem. As pessoas entraram em quarentena de uma forma e saíram de outra.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ARAGON, Manuel. **Constitución y Democracia**. Madrid: Editorial Tecnos, 1989.

ARRAES, Virgílio; GEHRE, Thiago. **Introdução aos estudos das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BENHABIB, Seyla. **I Diritti degli Altri: stranieri, residenti, cittadini**. Tradução de Stefania de Petris. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2006.

BUELGA, Gonzalo Maestro. La Crisis del Discurso Globalizador. *In*: ANDÒ, Biagio; VECCHIO, Fausto. (Cord.). **Costituzione, Globalizzazione e Tradizione Giuridica Europea**. Padova: CEDAM, 2012.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta anos. *In* MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História das guerras**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. *ebook*. Disponível em: < <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. p. 24>. Acessado em: 10 ago. 2013.

DEL CABO, Antonio; PISARELLO, Gerardo (Org.). **Constitucionalismo, Mundialización y Crisis del Concepto de Soberanía**: algunos efectos em América Latina y en Europa. Alicante: Universidad de Alicante, 2000.

GRAZIANO, Manlio. **Frontiere**. Bologna: Mulino, 2017.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

**MÉDICOS SEM FRONTEIRAS**. Disponível em: ([https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/coronavirus?utm\\_source=adwords\\_msf&utm\\_medium=&utm\\_campaign=covid-19\\_comunicacao&utm\\_content=\\_epidemias\\_brasil\\_39923&gclid=EAlaIQobChMI9NPOLICd6QIVj4ORCh2vGgGfEAAYAAEgKpcvD\\_BwE](https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/coronavirus?utm_source=adwords_msf&utm_medium=&utm_campaign=covid-19_comunicacao&utm_content=_epidemias_brasil_39923&gclid=EAlaIQobChMI9NPOLICd6QIVj4ORCh2vGgGfEAAYAAEgKpcvD_BwE)). Acessado em: <05.05.2020>

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

FERGUSON, Neil M *et al*. **Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID- 19 mortality and healthcare demand**. Imperial College. London. COVID-19 Response Team. 16 March 2020. Disponível em <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/handle/10044/1/77482> Acessado em 29.03.2020.

**ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS**. Disponível em: ([https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)). Acessado em: <30.03.2020>

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Teoria das Relações Internacionais**: o mapa do caminho – estudo e prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

RIDOLA, Paolo. Il Costituzionalismo e lo Stato Costituzionale. *In: Rivista Nomos*. N. 3. Novembre/2017. p. 1-16. Disponível em: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Ridola.pdf>. Acessado em: <23.04.2018>

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade**: desafios ou realidade? 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

SOUZA, Alisson de Bom de; NASCIMENTO, Rafael do. A efetividade do Direito na perspectiva transnacional *In: OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio (Orgs.). As trajetórias multidimensionais da globalização* [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2014.

VALLET, Elisabeth (Org.). **Borders, Fences and Walls: State of insecurity?**. New York: Routledge, 2014. 287 p.

# AS CIDADES E O DIREITO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID19

João Telmo de Oliveira Filho<sup>1</sup>

Carla Portal Vasconcellos<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca apresentar as principais diretrizes e normas de planejamento e gestão urbanos concebidos a partir da Constituição Federal de 1988 e presentes no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e normas correlatas, em relação à instrumentalização e materialização das políticas de desenvolvimento urbanístico e a promoção da justiça territorial no Brasil em razão da pandemia de Coronavírus. Procuraremos discutir a necessidade de efetivação de instrumentos urbanísticos mais relevantes do ponto de vista da promoção da justiça social e territorial e os efeitos da sua (não) aplicação no agravamento do quadro da pandemia de Coronavírus, para no final, apresentar demandas e sugestões para enfrentar o quadro de emergência nas cidades brasileiras.

A pandemia do Covid-19 está gerando uma grave crise de saúde, econômica, política e social no Brasil e no mundo. A gravidade da pandemia no Brasil é somada a antigos e conhecidos problemas das cidades brasileiras como o déficit habitacional e a falta de infraestrutura urbana. Neste momento, se faz necessário, como nunca, refletir sobre o fracasso das políticas de planejamento urbano e da necessidade de ações governamentais para minorar os problemas sociais. Diante deste quadro, talvez o grande desafio para o direito neste momento seja discutir formas e instrumentos para garantir direitos básicos dos cidadãos. É um paradigma novo para o direito: Exigir o cumprimento *imediato* de tarefas fundamentais do Estado em promover a justiça social e territorial, o que tem sido relegado ao segundo plano, como a garantia do direito a cidades sustentáveis, o direito a moradia digna e o direito mínimo à proteção social.

A aplicação imediata e integral de muitas das diretrizes e normas do Estatuto da Cidade, que completa 20 anos, com a grande maioria dos seus instrumentos não regulamentados, ou regulamentados de forma limitada pelos municípios, seria um caminho para resolver muitos dos

---

<sup>1</sup> Advogado, doutor em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizou estágio de pós-doutoramento junto a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, como bolsista da CAPES – Governo Brasileiro, processo n. 3116/12-3. Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Email: joaotelmofilho@gmail.com.

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista. doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizou pós-doutoramentos na Universidade de Sevilha – Espanha e na Universidade Luxófona do Porto – Portugal. Professora da Universidade de Passo Fundo - UPF. Email: carlaportalupf@gmail.com.



graves problemas sociais urbanos do país.

O direito dos cidadãos à cidades democráticas, justas e sustentáveis como diretriz fundamental da legislação urbanística brasileira determina que as administrações públicas tomem medidas imediatas, que já deveriam há muito tempo ter sido tomadas, como a melhor distribuição da terra urbana, através da implementação do parcelamento e edificação compulsórios, da identificação dos vazios urbanos e a delimitação das zonas especiais para habitação popular, da tributação progressiva, da remoção e urbanização de favelas e de moradias em áreas de risco, da garantia da regularização de posse e a aplicação imediata de recursos em saneamento e habitação.

Dentre os instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade previstos no Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade disponível para os municípios brasileiro está o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo – IPTU progressivo e a usucapião coletiva. Os municípios, mediante lei específica prevista no plano diretor, devem implementar estes instrumentos como forma de conter os vazios urbanos, os imóveis subutilizados e as áreas irregulares que em geral constituem “reservas especulativas, buscando apropriar-se dos investimentos coletivos para valorização dos imóveis” (BRASIL, 2015).

Também importante implementar imediatamente instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade, e especificados na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e na Lei 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, como que tem por objetivo incentivar a produção de moradias habitacionais através de instrumentos que facilitam o acesso a terra e a propriedade

Por fim, este trabalho pretende discutir, em que medida estes instrumentos normativos urbanísticos são capazes de promover a justiça territorial, também apresentar demandas e sugestões para enfrentar o quadro de emergência neste momento.

## **1. A REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO E O DESAFIO DE ENFRENTAR OS PROBLEMAS SOCIAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS EM TEMPOS DE PANDEMIA DE CORONAVIRUS**

O Brasil é um país com mais de 200 milhões de habitantes e que até poucas décadas atrás, era um país de economia predominantemente agrária e população majoritariamente rural. Hoje, o país

se tornou eminentemente urbano: Oito em cada dez brasileiros vivem em cidades, destes 56 milhões vivem nas periferias urbanas, 40 milhões de pessoas vivem em situações precárias ou com problemas de infraestrutura. Um total de 11.425.644 de pessoas do vive em favelas ou aglomerados subnormais, - o equivalente a 6% da população do país. (IBGE, 2010)

O Brasil viveu um processo de urbanização acelerada desde a década de 1950 com graves problemas da concentração de terras nas cidades. Como resultado da falta de recursos e políticas públicas adequadas houve um aumento acelerado do processo de favelização, da precarização das cidades e da moradia e da marginalização das classes mais pobres. A falta de uma legislação que tratasse dos problemas do desenvolvimento urbano desordenado e injusto contribuiu para o agravamento dessa situação. Discutiu-se por muito tempo a necessidade de uma legislação nacional reguladora e que estabelecesse as diretrizes das políticas nacionais, estaduais e municipais de planejamento e gestão urbanas e que estabelecesse fontes de financiamento da infraestrutura urbana e para a habitação.

Com o processo de redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte em 1986 reascendeu as discussões acerca do tema da reforma urbana e do financiamento das políticas urbanas. A partir dos trabalhos desenvolvidos especialmente da Comissão de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Constituição Federal brasileira de 1988 possui um capítulo próprio para a “política urbana”, no título da Ordem Econômica e Financeira, com os artigos 182 e 183. O artigo 182 trata da “política de desenvolvimento urbano”, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade”, expressa no “plano diretor municipal”.

A Constituição brasileira confere aos municípios a competência para a execução das políticas urbanas e o plano diretor municipal brasileiro é definido no texto constitucional como “instrumento básico do desenvolvimento urbano com a função de ordenação da cidade”. Ao referir o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, a Constituição estabelece que os princípios da *função social da propriedade urbana* e o da *função social da cidade* devam orientar o conteúdo dos planos diretores municipais e ainda prevê que as diretrizes gerais desta política devam ser fixadas em lei.

O *Estatuto da Cidade* aprovado em junho de 2001 (Lei 10.257/2001) é a lei de desenvolvimento urbano que estava prevista na Constituição Federal e que descreve as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, além de instituir normas e instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão democrático da política urbana.

A partir do Estatuto da Cidade uma série de normas complementares estabeleceu o que

podemos chamar de uma “nova ordem jurídica urbanística”, como um sistema de normas integradas ao tema do planejamento urbano e regional. Neste contexto, outra norma importante para a (re)definição das políticas de planejamento e gestão urbanos, e que descreve novos instrumentos e políticas redistributivas, responsabilidades e propondo novas fontes de recursos é a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09 alterada pela Lei 12.424/11). A lei da regularização fundiária rural e urbana (Lei 13.465/2017) posteriormente regulamenta instrumentos como a *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia Individual e Coletiva* (previsto na Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001), a *Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)*, a *demarcação urbanística e a legitimação na posse*.

Apresentaremos a seguir alguns dos instrumentos de desenvolvimento urbanístico presentes nestas normas dividindo-os em instrumentos fiscais e tributários e nos instrumentos de regularização fundiária.

## **2. INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO E A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA TERRITORIAL E O DILEMA DE SUA EFETIVIDADE**

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) descrevem o princípio da função social da propriedade urbana que assegura o direito a propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida a sua função social. Compete aos municípios brasileiros, através de lei municipal, promover o “adequado controle do processo de desenvolvimento urbano” através da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei orgânica municipal e seu plano diretor.

O Estatuto da Cidade descreve uma série de diretrizes e princípios para a política urbana brasileira, entre eles está a garantia do direito à cidades sustentáveis (artigo 2º, I) entendido como “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” e a diretriz da gestão democrática da cidade (artigo 2º, I).

O artigo quarto refere uma série de instrumentos urbanísticos para a efetivação dos princípios e diretrizes da política urbana. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como do *parcelamento ou edificação compulsória*, o *imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*, a *desapropriação para fins de reforma urbana* e a *usucapião coletiva* são instrumentos de aplicação do princípio da função social da propriedade urbana.

O Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana Progressivo no Tempo – o chamado “IPTU Progressivo” tem como etapas o parcelamento ou edificação compulsório e a desapropriação para fins de reforma urbana. O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo se fundamenta nos artigos 145, § 1º, artigo 150, II e no artigo 156, § 1º da Constituição Federal, é um imposto que possibilita aos municípios a cobrança de imposto territorial com alíquotas diferenciadas em razão da localização e área do terreno, como forma de promover a adequada utilização dos mesmos.

O *parcelamento, edificação ou utilização compulsório* (PEUC) é o instrumento que pode ser utilizados pelo Poder Público municipal, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente estes imóveis, de acordo com o Plano Diretor do Município. Pode ser através do parcelamento de uma área urbana não utilizada ou subutilizada ou a edificação de uma área urbana não edificada. Por meio do parcelamento ou edificação compulsória o Poder Público municipal condiciona o proprietário a assegurar o uso social da propriedade, ou seja, a uma obrigação de utilizar, parcelar ou construir.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos o Município deve aplicar a majoração do imposto territorial urbano pelo prazo de cinco anos consecutivos. O valor aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. No caso de não ser atendida nos cinco anos a obrigação do proprietário, o Município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima ficando garantida a prerrogativa de **desapropriar** o imóvel para fins de reforma urbana nos termos do § 2º do artigo 7º do Estatuto da Cidade.

A *desapropriação para fins de reforma urbana* é uma das exceções ao artigo 5º, XXIV da Constituição Federal, pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O pagamento da indenização será feito através de títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Nacional, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana caracterizam-se como sanção ao proprietário pelo mau uso da propriedade. A finalidade do município na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação, mas o de forçar o proprietário a cumprir com as obrigações previstas no plano diretor, de parcelar ou edificar ampliando o acesso a terra urbanizada ou edificada.

Defendido como uma das soluções para o problema da especulação imobiliária urbana, o IPTU

progressivo ainda não foi regulamentado em muitos municípios brasileiros ou quando regulamentados, aplicados limitadamente<sup>3</sup>. A implementação imediata do IPTU progressivo, embora diferido no tempo e com natureza extra-fiscal poderia dotar as administrações municipais de novas fontes de recursos emergenciais, criar dinâmicas econômicas importantes e fundamentalmente fomentar uma melhor distribuição da terra urbana.

### **3. OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO E A PREMÊNIA DE SUA APLICAÇÃO**

O Estatuto da Cidade lista uma série de instrumentos de *regularização fundiária*<sup>4</sup>, como a *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia individual e coletiva* (Previsto pela Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001), a *Concessão do Direito Real de Uso* (CDRU), as *Zonas Especiais de Interesse Social* (ZEIS), a *usucapião coletiva* (art. 10), a *demarcação urbanística e a legitimação na posse* bem como a criação dos sistemas de gestão democrática da cidade, que inclui estrutura de gestão das políticas de habitação, habitação de interesse social e regularização fundiária<sup>5</sup>.

As *Zonas Especiais de Interesse Social* são a delimitação de perímetros urbanos com regras diferenciadas de uso e ocupação do solo no plano diretor ou em legislação específica a partir do plano diretor, destinadas ou reservadas para obras ou intervenções de interesse social, em especial das populações em situação de vulnerabilidade. Estas áreas devem ter um regime urbanístico e tributário diferenciado sendo consideradas áreas estratégicas para a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e legislação urbanística.

A Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 regulamentou a *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia individual e coletiva* e a *Concessão do Direito Real de Uso* (CDRU) como formas de acesso a posse de imóveis e bens públicos, em assentamentos humanos, programas de regularização fundiária ou programas habitacionais em que é garantido o direito aos possuidores

---

<sup>3</sup> O estudo “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo: regulamentação e aplicação” publicado pelo Ministério da Justiça em 06/10/2015 revela que um pequeno número de Municípios aplicam os instrumentos do PEUC e IPTU progressivo. A elaboração do estudo levou em consideração os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MUNIC, 2012) identificou 286 Municípios com população acima de 100 mil habitantes que declararam possuir o Plano Diretor (99% dos municípios), entretanto apenas 91 municípios afirmaram possuir lei específica para aplicação do PEUC, (32%).

<sup>4</sup> Definido na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) como sendo conjunto de ações integradas de habitação, saneamento e infraestrutura, coordenado pelo poder público em parceria com a sociedade e moradores.

<sup>5</sup> Conforme as Leis do Sistema Nacional de Habitação, e de Habitação de Interesse Social e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) devem ser criados no âmbito dos municípios os conselhos municipais do plano diretor e dos conselhos municipais de habitação e de habitação de interesse social, bem como os planos municipais de habitação, dos planos de habitação de interesse social, dos planos de trânsito e mobilidade urbana e dos planos de saneamento e de resíduos sólidos, dentre outros. A definição e a determinação das diretrizes da política nacional de habitação é estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação – Planhab.

permanecerem em propriedades públicas ou privadas e que possam ser convertidos em proprietários destes bens. Da mesma forma que a usucapião constitucional, o CDRU é um direito real que se estabelece pelo tempo. O Estatuto da Cidade cria o instituto da *usucapião coletivo*, em que comunidades podem buscar em conjunto o exercício deste direito.

A Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – LPMCMV (Lei 11.197/09, alterada pela Lei 12.424/11) reforçou a necessidade de implementação desses instrumentos com a definição da gestão das políticas de regularização fundiária, indicando as fontes de recursos (recursos orçamentários, fundos e financiamento por bancos públicos e privados), os critérios para aplicação e alterando também a lei de registros públicos, facilitando o acesso e o registro da posse e da propriedade. A lei altera o Estatuto da Cidade, incluindo no artigo 4, V a demarcação urbanística e a legitimação de posse,

A *demarcação urbanística* é o processo simplificado em que o poder público demarca determinada área ou imóveis, identificando os moradores e realiza o cadastro das famílias. A *legitimação de posse* é o ato de reconhecimento da posse demarcada que constitui título de registro da posse no cartório de registro de imóveis. Após cinco anos pode ser convertida em propriedade nos processos e/ou programas de regularização fundiária. Estes instrumentos estão disponíveis na legislação e visam acelerar e facilitar o processo de regularização fundiária e acesso a moradia de assentamentos informais, porém, dependem de iniciativa do poder público municipal.

A Lei 13.465/2017, conhecida como Lei do Reurb, apresenta no artigo 11 uma série de definições como o da demarcação urbanística como o “procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município” (inciso IV); legitimação de posse: como o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (inciso VI); e cria o conceito de legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (inciso VII).

O processo de demarcação urbanística é descrito nos artigos 19 e seguintes e o da legitimação fundiária nos artigos 23 e seguintes e a legitimação de posse nos artigos 25 e seguintes. A crítica que se pode fazer a lei do Reurb, embora tenha como justificativa a simplificação dos processos, ainda

depende muito da estrutura e da vontade política das administrações municipais em iniciar e conduzir os processos, especialmente dos projetos de regularização fundiária. Neste momento, a regularização fundiária de áreas em risco e irregulares deve começar imediatamente e todo o processo deve ser o mais rápido possível.

Quanto aos recursos disponíveis para processos regularização fundiária estes devem ser disponibilizados imediatamente pelos governos, e as obras de infraestrutura decorrentes devem iniciar o quanto antes, para garantir o acesso de todos os moradores de áreas de risco ou irregulares pelo menos à água, saneamento e eletricidade.

Cumpramos ressaltar os enormes desafios e o tamanho do problema das ocupações irregulares e precárias no Brasil. Vários instrumentos estão disponíveis pela legislação e são fundamentais para o acesso e o direito a posse ou a propriedade para milhões de brasileiros. O poder público municipal tem o papel fundamental na implementação imediata destes dispositivos para garantir o acesso à terra e a regularização de posses e propriedades, mas percebe-se no país ainda certo descompasso entre o que é previsto e disposto na legislação federal e a vontade política das prefeituras municipais.

#### **4. A GARANTIA DO DIREITO À CIDADE E AS MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA MINORAR OS EFEITOS DA PANDEMIA**

Para além de implementar os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, Uma série de propostas estão sendo discutidas e encaminhadas por organismos e instituições da sociedade civil. O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU juntamente a uma série de outras instituições como o Br Cidades e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, lançou um documento apresentando propostas imediatas e estratégias de ação na perspectiva do direito à cidade e da justiça social voltadas ao combate à pandemia de COVID-19 nas periferias, favelas e áreas habitadas por populações vulneráveis (IBDU, 2020) que propõe uma série de medidas governamentais imediatas e estruturais, das quais podemos destacar os seguintes:

a) A elaboração de Planos Emergenciais pelos Governos da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios com estratégias e planos de ação específicos e intersetoriais, com recursos para sua execução;

b) Garantia do acesso aos serviços básicos e promoção da universalização do saneamento básico para tentar resolver a questão da falta de acesso de grande parte da população brasileira ao saneamento básico. Medidas como a proibição de suspensão do fornecimento de água, energia

elétrica, gás encanado, telefonia e internet, devido a inadimplência do usuário, bem como a obrigação de reconectar as famílias que atualmente têm suas ligações cortadas por inadimplência, são medidas emergenciais indispensáveis<sup>6</sup>.

c) Assegurar “melhorias habitacionais de emergência”, com a adequação das condições de salubridade dos imóveis que possibilitem a proteção das famílias mais pobres. Priorização de ações executadas pela própria família e/ou com mão de obra local, em curto tempo, tais como “instalação de reservatório de água, soluções de esgotamento individualizadas, remoção de infiltrações, abertura de janelas, adequação de banheiros e instalação de pias para higienização das mãos”. Também deverão ser promovidas intervenções de acesso à água coletivas, nos casos em que não sejam possíveis as soluções individuais.

d) É fundamental alocar investimentos massivos do Orçamento Público em Habitação e Saneamento Ambiental visando a universalização do acesso ao abastecimento de água, à coleta e tratamento de esgotos à redes de drenagem de águas pluviais e à coleta adequada de resíduos sólidos. Recriar programas de regularização fundiária e construção de moradias populares.

e) Os governos municipais precisarão adequar os materiais de limpeza urbana como os países asiáticos e europeus vêm fazendo, promovendo a desinfecção das vias e espaços públicos e ampliar a coleta seletiva domiciliar, ampliando campanhas de conscientização sobre a seleção do lixo e o descarte correto de material contaminado como luvas e máscaras de proteção.

f) A recriação ou o reinício as atividades dos espaços de participação da sociedade nas políticas federais, como o Conselho Nacional das Cidades, extintos pelo Decreto 9.759, Lembrando que em junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o governo não poderia extinguir os conselhos criados por lei, apenas aqueles instituídos por decreto. Estes espaços são importantes para discutir e definir a política emergencial para a habitação e saneamento.

Estas ações emergenciais devem ser integradas especialmente com outras medidas para garantir o direito universal à saúde, neste momento com prioridade para as populações mais vulneráveis.

---

<sup>6</sup> Neste sentido, a Defensoria Pública Regional (DPR) de Passo Fundo obteve do Tribunal de Justiça do Estado (TJRS) decisão favorável em liminar na [ação civil pública que solicita a instalação de bicas públicas de água em cinco ocupações do município](#) de Passo Fundo -RS. As famílias que moram nas ocupações no bairro José Alexandre Zachia, nos acampamentos indígenas do Parque Municipal Wolmar Salton (Efrica), nos fundos da Rodoviária de Passo Fundo, nas ocupações Bela Vista e Vista Alegre, além da ocupação Antonio Donin, localizada na ‘Beira-Trilho’, devem se atendidas por serviços de água tratada. A Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) deve instalar as bicas de água no prazo de dez dias. O município de Passo Fundo deve se responsabilizar pelo pagamento para a Corsan do consumo de água das bicas.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS INSTRUMENTOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA SÃO CAPAZES DE PROMOVER A JUSTIÇA TERRITORIAL NO BRASIL EM TEMPOS DE CORONAVIRUS?**

Em que medida todos estes instrumentos presentes no Estatuto da Cidade e legislação correlata são capazes de minorar os efeitos da pandemia do Coronavírus? A legislação urbanística brasileira demonstram tanto avanços quanto retrocessos no processo de efetivação da justiça territorial.

Uma ampla gama de assuntos diferenciados é tratado pelo Estatuto da Cidade e pela legislação urbanística brasileira. Estes dispositivos promovem a evolução dos modelos tradicional de planejamento e gestão e do modelo dos planos diretores físico-territoriais em uma transição para os planos estratégicos e participativos. Entretanto, a própria complexidade dos processos propostos e as práticas políticas tradicionais dificultam a implementação dos instrumentos previstos na legislação.

A experiência brasileira é avançada do ponto de vista da incorporação de instrumentos vinculados aos direitos possessórios e de propriedade, no modelo de financiamento das políticas públicas, no estímulo à regularização fundiária e as políticas de habitação social.

Entretanto, após quase vinte anos da edição do Estatuto da Cidade, ampliou-se os problema das ocupações irregulares e precárias no Brasil. Muitos instrumentos disponíveis pela legislação não foram implementados nestes anos e seriam fundamentais para minorar os problemas de infraestrutura e habitação. O poder público municipal tem o papel fundamental na implementação imediata destes dispositivos, mas percebe-se no país ainda certo descompasso entre o que é previsto e disposto na legislação federal e a vontade política das prefeituras municipais. A excessiva ênfase competência municipal na execução da política urbana e nas definições dos conteúdos dos planos diretores acaba por favorecer a repetição de práticas clientelistas, imediatistas e casuísticas.

O descompasso entre políticas municipais e nacionais de desenvolvimento urbano e a ampliação do crédito para habitação nos últimos anos causou um aumento exagerado do preço da terra e dos imóveis, aprofundando, em muitos casos, os problemas de concentração de terras e estimulando a especulação imobiliária em vez de combatê-la. Os maiores desafios não são legislativos, são administrativos. Neste momento de emergência, além da necessária ampliação e melhor distribuição dos recursos federais, deve haver uma maior responsabilização dos gestores pela “omissão” em relação a aplicação dos instrumentos urbanísticos, a capacitação e valorização dos funcionários públicos, e o maior estímulo a participação e fiscalização comunitária para só assim o Estatuto da Cidade ser uma norma efetiva na promoção da justiça territorial no Brasil.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União: Brasília, 30 mar. 2005c.

BRASIL. Lei LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm).

BRASIL. LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)

BRASIL. Decreto n. 5.031 de 02 abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria de Assuntos Legislativos. Projeto Pensando o Direito. Pesquisa: Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Coordenadora da pesquisa: Rosana Denaldi, Universidade Federal do ABC – Santo André, São Paulo. Disponível em [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf). Acesso em 12/10/19

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO – IBDU e outros. Propostas de ação na perspectiva do Direito à cidade e da justiça social voltada ao combate da pandemia de Covid 19. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/noticias/ibdu-e-outras-entidades-lancam-documento-com-propostas-de-acao-na-perspectiva-do-direito-a-cidade-e-da-justica-social-voltadas-ao-combate-a-pandemia-de-covid-19-nas-zonas-de-maior-vulnerabilidade>.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Propur-Ufrgs, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

# ESTADO, NEOLIBERALISMO E SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA PANDEMIA DE COVID-19

Julice Salvagni<sup>1</sup>

Lorenzo Brazil Bosio<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Este estudo busca tecer uma análise das transformações dos modelos de Estado em meio a pandemia do COVID-19, tendo por base as implicações das políticas neoliberais à seguridade social. Com milhões de pessoas em isolamento, a crise da pandemia de Coronavírus se tornou um evento global sem precedentes. Indicadores preliminares de um fato histórico em curso ainda colocam ressalvas quanto a validade das análises inferidas até o momento, assim sendo, estas colocações devem ser lidas enquanto pistas a um caminho analítico em aberto.

Com a crise corrente, questões-chave sobre a atual conjuntura do sistema vêm à tona. Como os Estados se preparam para cenários de crise? A pandemia irá produzir alterações estruturais no papel do Estado na dinâmica social? Em que direções se encaminham essas eventuais mudanças? A tese sustentada neste capítulo é que a crise provocada pelo coronavírus levará a uma resignificação do papel do Estado no pós-crise. Ainda, é considerado que os Estados com maior investimento no bem-estar social conseguirão passar por esse momento garantindo melhores condições sanitárias à sua população, ao contrário dos que foram mais enfraquecidos pelo advento do neoliberalismo econômico.

O modelo neoliberal, segundo Harvey “descansa de maneira consciente em capital um capital fictício e em uma eminente expansão da oferta de dinheiro e criação de dívidas” (2020, p. 82, tradução livre). Desta forma, partindo do pressuposto de que este modelo já vinha mostrando limitações, no sentido de não ter mais para onde expandir, o autor ainda indaga: “como podia o modelo econômico dominante, com sua decaída legitimidade e delicada saúde, absorber e sobreviver aos inevitáveis impactos de uma pandemia?” (2020, p. 82, tradução livre),

Neste contexto, aqui se compreende o papel do Estado como ator legítimo na regulação e promoção das atividades econômicas e sociais. Esta condição, do Estado de bem-estar social, foi

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia (UFRGS) e Professora da Escola de Administração da UFRGS.

<sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais (UNISINOS) e graduando em Administração de Empresas (UFRGS).

colocada em xeque com a consolidação do Neoliberalismo, que traz uma política de Estado mínimo para os mais vulneráveis e máximo para a elite do Capital. As chagas desse modelo são a ampliação das desigualdades globais, concentração de renda e precarização dos sistemas de seguridade social, resultado do desinvestimento em saúde, em educação e na precarização do trabalho. Harvey (2020, p. 88, tradução livre), usando-se de uma metáfora, argumenta que “o COVID-19 constitui uma vingança da natureza por mais de quarenta anos de grosseiro e abusivo maus-tratos às mãos de um violento e desregulado extrativismo neoliberal.”

Esse cenário, principalmente nos países desenvolvidos, resultou no dismantelamento progressivo do “estado de bem-estar social”. As instituições de bem-estar, especialmente a seguridade social, foram construídas como parte de um "pacto social" entre Estado, empresas privadas e sindicatos inerente ao padrão de acumulação (LAURELL, 1998). Embasadas por novas sociais democracias no pós-guerra, este formato encontra-se respaldado na teoria de Keynes, trazendo a figura do Estado como protagonista no desenvolvimento econômico e social. Este modelo tem sido apagado do sistema econômico internacional, por diversos fatores como a crise de 2008 e crises migratórias, que levou a ascensão de uma nova direita internacional, populista e isolacionista, sem um projeto de Estado que incluía a sociedade como um todo. A decadência desse sistema torna-se evidente pela situação da Europa, sua última trincheira de batalha, que se vê imersa em uma crise sem precedentes, agora, em muito, relacionada ao coronavírus.

Em meio à crise do ocidente, é notável o crescimento do Estado Chinês em âmbito Internacional que, com o seu modelo de “Neoliberalismo de Estado” (CHU, 2012), assumiu condição de protagonismo contra a atual pandemia. O termo não deve ser confundido com o conceito de “Estado neoliberal”, utilizado por Harvey para se referir a um tipo de Estado cujo fim fundamental é criar condições favoráveis à “acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros” (HARVEY, 2005, p.7). A noção de “Neoliberalismo de Estado” é cunhada para compreender os percalços do Estado socialista chinês em proporcionar um acelerado desenvolvimento nacional alinhado com a implementação sistêmica do capitalismo neoliberal (SO; CHU, 2016)

O desenrolar desta pandemia coloca em questão os pressupostos desse modelo Neoliberal. As pautas, antes consideradas anti-sistêmicas pelo *establishment*, já adquiriram centralidade no debate; são elas: renda básica universal; acesso qualificado ao sistema de saúde; produção nacional de equipamento e insumos para a saúde; alterações no sistema tributário com taxação de grandes fortunas, entre outros. Para fins de uma análise preliminar desses aspectos, ao longo das seções

serão abordadas as características do Estado neoliberal em contraposição ao modelo controlado do Estado chinês.

## **1. O MODELO NEOLIBERAL E A ERA DO CAPITAL**

A crise de 1930 representou uma ruptura na ordem liberal que, de acordo com Belluzzo (2009, p. 181), “começa a ruir de alto a baixo tanto do ponto de vista econômico-financeiro, quanto do ponto de vista social e político” agravando a desorganização mundial que culminaria na Segunda Guerra Mundial. Para superar isso, “o único caminho [...] era chegar a uma correta combinação de Estado, mercado e instituições democráticas para garantir a paz, a inclusão, o bem-estar e a estabilidade” (HARVEY, 2008, p.20). O sistema capitalista então passa por um processo de reestruturação, no que Harvey chamou de “Liberalismo Embutido”.

Movida pelas ideias de Keynes, nessa forma de organização político-econômica, o Estado assume um papel ativo e intervencionista como agente central na promoção de bem-estar e proteção social para a sociedade, garantindo pleno emprego e crescimento econômico. As políticas redistributivas, o controle sobre a circulação de capitais, a ampliação dos gastos públicos, a criação de sistemas de seguridade social e as intervenções ativas na economia, resultaram em crescimento econômico com inclusão social e melhorias sem precedentes nas condições de vida das populações dos países que adotaram estas premissas. (BELLUZZO, 2009; HARVEY, 2008)

No entanto, no final dos anos 60, o Liberalismo Embutido começa a ruir. O mundo entra em uma grave crise de acumulação de capitais, levando ao aumento do desemprego e inflação. As políticas de regulação de mercado já não funcionavam, no caso dos EUA, os “dólares tinham inundado o mundo e escapando do seu controle” (HARVEY, 2008, p.22), o ouro é abandonado e as taxas de juros tornam-se cada vez mais voláteis. Com isso, “o liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento, pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945, estava claramente esgotado e deixará de funcionar. A superação da crise requeria alguma alternativa” (HARVEY, 2008, p.22).

Como resposta, surge o Neoliberalismo na década de 70 e, já nos anos 90, suas ideias se cristalizaram no Consenso de Washington, trazendo impactos desastrosos para a economia mundial (SO; CHU, 2012). Para Harvey (2014), desde a década de 70 se construiu (ou na verdade foi imposto) um “consenso neoliberal” que passou gradualmente a liberar o Estado das suas obrigações de provisão pública. Dentro de um falso discurso de austeridade que, ao limitar a atuação do Estado, restringe o crescimento econômico e também precariza o sistema de seguridade social. Bens comuns

que antes eram ofertados de modo público, como a saúde, educação, segurança, transporte, serviços de infraestrutura, etc., passam a ter a tendência de serem privatizados.

Ao se considerar a saúde e educação como valores de troca, o empresariado passa a ter interesse nos possíveis lucros em um sistema de mercado. Assim, “muitos tipos de valores de uso que até agora eram distribuídos gratuitamente pelo Estado têm sido privatizados e mercantilizados: moradia, educação, saúde e serviços públicos tem ido, todos eles, nesta direção em muitos países do mundo” (HARVEY, 2014, p.39, tradução livre). Contudo, em tempos de pandemia da Covid-19, a redução dos investimentos públicos na área da saúde, por exemplo, acaba por expor à insegurança um número significativo de usuários que possivelmente estão sem atendimento. Não só no Brasil, “quarenta anos de neoliberalismo ao longo da América do Norte e do Sul, e de Europa, deixaram a opinião pública totalmente descoberta e mal preparada para enfrentar uma crise sanitária” (HARVEY, 2020, p. 86, tradução livre).

Esse novo modelo neoliberal não trouxe crescimento econômico com rapidez e nem tornou as economias mais estáveis, mas provocou maior concentração de renda e aumento da pobreza. Neste sentido, segundo Tabb, “ao longo dos anos de hegemonia neoliberal, o crescimento desacelerou, a pobreza aumentou e crises econômicas e financeiras foram epidêmicas” (2003, p. 25, tradução livre). Dado a todo esse contexto já existente, em meio a pandemia do novo Coronavírus, declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11 de abril de 2020, passa-se a observar que o modelo neoliberal entra em choque.

Desde o final do século XX, o desenvolvimento econômico “produziu concentração de renda e exclusão de direitos elementares para a maioria das pessoas, a começar pelo direito básico do trabalho formal” (SADER, 2000, p. 128). Tal tendência, portanto, que paulatinamente vinha buscando fragilizar os vínculos trabalhistas, acaba por expor os trabalhadores ainda mais à precarização em tempos de pandemia. Já que o isolamento social tem sido a alternativa utilizada para conter a velocidade do alastramento do vírus, esse acumulado de pessoas que vivem da informalidade acabou tendo o acesso a renda abruptamente interrompido, sem poder contar com benefícios tais como seguro desemprego ou fundo de garantia, vantagens que o emprego seguro lhes daria, por exemplo.

No tocante aos trabalhadores ocupados no Brasil,

[...] a precarização das relações de trabalho pode ser facilmente percebida pela evolução dos trabalhadores sem carteira e por conta própria (“trabalho informal”). O número de trabalhadores sem carteira, entre 2016 e 2018, aumentou 9,3% (aumento de mais de 1 milhão de trabalhadores)<sup>18</sup> e por conta própria, neste mesmo período, cresceu 8,4% (em torno de 1,7 milhão de trabalhadores

ingressaram neste tipo de ocupação). Somente neste período houve um acréscimo de mais de 2,7 milhões de trabalhadores com relações de trabalho informais. No quarto trimestre de 2018, havia 35,4 milhões de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, o que superava o número de empregados (no setor privado) com carteira assinada, em torno de 33 milhões. (PASSOS; LUPATINI, 2020, p. 139).

Tal desresponsabilização do Estado perante a segurança do trabalho foi intensificada no Brasil a partir da Reforma Trabalhista de 2017. Outros países como França e Espanha já vinham adotando um sentido semelhante no que diz respeito ao afrouxamento das regras de proteção ao trabalhador. Esse movimento, que serve de interesse às relações mercantis transnacionais, intensificam a insegurança da classe que vive do trabalho, usando-se da terminologia de Ricardo Antunes, enquanto o Estado de bem-estar social vai sendo quebrado. Assim, a liberação das forças do capital para que ajam sem freios leva “o capitalismo a revelar todos os desastres e injustiças que estão em seu âmago” (SADER, 2000, p. 137).

Diante do desmantelamento do Estado,

[...] não só as elites capitalistas e seus acólitos acadêmicos e intelectuais os que parecem incapazes de romper de maneira radical com seu passado ou de se desviar de uma saída viável da crise intolerável de baixo crescimento, estagnação, desemprego elevado e perda da soberania do Estado diante do poder dos proprietários dos títulos da dívida pública. As forças da esquerda tradicional (partidos políticos e sindicatos) são claramente incapazes de organizar uma oposição sólida contra o poder do capital. Elas têm sido derrotadas por trinta anos de ataques ideológicos e políticos por parte da direita, enquanto o socialismo democrático está desacreditado. (HARVEY, 2014, p. 14, tradução livre)<sup>3</sup>

Esse fenômeno descrito pelo autor pode ser observado em meio a pandemia de Covid-19 no Brasil. Mesmo diante de uma situação grave de ameaça à saúde coletiva, poucas são as ações efetivas anunciadas pelo Estado, que ao contrário, tem sido incentivador do rompimento do isolamento social, especialmente com base nas falas e ações do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro<sup>4</sup>. Tais atitudes desta gestão federal estão a serviço da manutenção produtiva, com vistas a não ferir a economia, mesmo contrariando as orientações da Organização Mundial da Saúde, e não encontra resistência efetiva em espaços de esquerda, seja de partidos políticos, sindicatos ou de

---

<sup>3</sup> No original: “[...] no son solo las élites capitalistas y sus acólitos académicos e intelectuales los que parecen incapaces de romper de manera radical con su pasado o de concretar una salida viable de la intolerable crisis de bajo crecimiento, estancamiento, desempleo elevado y pérdida de la soberanía del Estado ante el poder de los propietarios de los bonos de deuda pública. Las fuerzas de la izquierda tradicional (partidos políticos y sindicatos) son claramente incapaces de organizar una oposición sólida contra el poder del capital. Han sido derrotadas tras treinta años de ataques ideológicos y políticos por parte de la derecha, mientras el socialismo democrático está desacreditado”.

<sup>4</sup> Para saber mais: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-25/isolamento-vertical-proposto-por-bolsonaro-pode-acelerar-contagios-por-coronavirus-e-comprometer-sistema-de-saude.html>



movimentos sociais, todas organizações já enfraquecidas dado ao contexto. Neste contexto o negacionismo serve como instrumento político: “líderes põem-se em oposição à própria realidade sobre a qual governam, diminuindo custos políticos e responsabilidades que lhe sejam próprias, valendo-se dos seus públicos cativos de extrema-direita e de discursos e pensamentos anticientíficos.” (MASCARO, 2020, p. 14).

Contudo, os danos econômicos da pandemia são inevitáveis: “COVID-19 não está respaldando uma desenfreada flutuação, se não que um ‘todo poderoso’ colapso no coração da forma de consumismo que domina os países mais ricos. A forma espiral de acumulação infinita de capital está desmoronando” (HARVEY, 2020, p. 91, tradução livre). Os efeitos sanitários já são sentidos em virtude do subfinanciamento dos sistemas de saúde e do despreparo dos governos em lidar com a crise. A tomar como exemplo a administração de Trump que, algumas semanas antes da declaração do secretário da OMS, propôs um orçamento para o Departamento de Saúde e Serviços Humanos que previa um corte a setores estratégicos ao combate do novo Coronavírus<sup>5</sup>.

Por se tratar de uma crise do capitalismo que tem afetado, antes de tudo, a economia de ordem privada, por ter deixado as pessoas repentinamente sem renda, especialmente as que tinham empregos desprotegidos, a única coisa que pode salvar, na concepção de Harvey (2020) é um consumo massivo, financiado e induzido pelos governos. Para ele, isso exigirá a socialização do conjunto da economia, mas sem chamar esse movimento de ‘socialismo’. Resta saber se os governos vão adotar tais premissas ou simplesmente deixar a população à própria sorte e a economia em colapso.

Embora se diga que a pandemia de Covid-19 não tem classe, no sentido de que o vírus pode acometer, em tese, qualquer pessoa da mesma forma,

[...] os efeitos e repercussões das diferenças sociais e de classe contam outra história. As repercussões econômicas e sociais se filtram através das discriminações “de costume”, o que em todas partes parecem evidenciar. Para começar, a força de trabalho que se espera que irá cuidar do crescente número de doentes acaba por ser, de modo característico, enormemente definida em termos de gênero, raça e etnia na maioria do mundo. (HARVEY, 2020, p. 92, tradução livre)<sup>6</sup>.

Ou seja, essa crise social, econômica e sanitária agravada pela pandemia demanda um olhar

---

<sup>5</sup> Para saber mais: <https://www.healio.com/pediatrics/emerging-diseases/news/online/%7Bf898122c-2593-4549-9725-6198d603e98d%7D/proposed-us-budget-cuts-could-have-disastrous-effect-on-global-health>

<sup>6</sup> No original: “[...] los efectos y repercusiones diferenciales sociales y de clase cuentan otra historia. Las repercusiones económicas y sociales se filtran a través de las discriminaciones “de costumbre” que en todas partes quedan en evidencia. Para empezar, la fuerza de trabajo que se espera se ocupe de cuidar a la creciente cifra de enfermos resulta de modo característico enormemente definida en términos de género, raza y etnia en la mayoría del mundo”.

especial às minorias. Apesar de haver iniciativas esporádicas e intencionais da iniciativa privada ou do terceiro setor, o Estado ainda é a instituição que melhor pode amparar e regulamentar essas desigualdades. Sendo assim, Estado assumiria um dos seus papéis, que é o de “gerente” dos processos de produção e reprodução da força de trabalho, por meio de investimentos na saúde, na educação, nos serviços de assistência social, etc. (HARVEY, 2013).

Frente a uma pandemia, esse tipo de reflexo é inevitável. Por isso que, contrariamente ao que se disse, as declarações de [Emmanuel] Macron e de [Edouard] Philippe sobre o Estado que de repente se converteu a um Estado de bem-estar, um gasto de apoio às pessoas sem trabalho e aos autônomos que fecharam seus negócios, comprometendo cem ou duzentos milhões de dinheiro do Estado, o anúncio de ‘nacionalização’: todo ele não tem nada de assombroso, nem de paranoico. E se deduz que a metáfora de [Emmanuel] Macron, “estamos em guerra”, está correta: Guerra ou epidemia, o Estado é obrigado, inclusive indo mais além do jogo normal de sua natureza de classe, a aplicar práticas tanto mais autoritárias como mais globais para evitar uma catástrofe estratégica. (BADIU, 2020, p. 74, tradução livre)<sup>7</sup>.

Essas ações de reforçar o Estado de bem-estar social, indicadas até o momento pelo governo da França, reforçam o argumento em defesa de um governo que atue como provedor da população, especialmente dos mais vulneráveis e, ainda mais, frente a situações extremas como está sendo essa pandemia.

## **2. CHINA: A ANÁLISE DE UM ESTADO CONTROLADO**

O neoliberalismo é um projeto arquitetado pelas classes capitalistas que têm por alicerce a substituição do papel do Estado como mediador das relações sociais pelo mercado (HARVEY, 2005). Assim, o Estado passa a assumir um papel secundário, cujo objetivo é garantir os interesses dos detentores de capital. Entretanto, a experiência chinesa mostra uma saída diferente que, a partir de uma forte intervenção estatal, possibilitou uma atuação competitiva no mercado internacional e, ao mesmo, reduzindo a pobreza e a desigualdade a tempo, garantiu prosperidade crescente para a população apesar de serem bastante questionáveis as condições de trabalho, por exemplo.

O modelo chinês se difere daquelas vivenciadas pelos países do ocidente trazendo, segundo Harvey (2005), um “neoliberalismo com características chinesas”, ou, como conceituado por So e Chu

---

<sup>7</sup> No original: “Frente a una epidemia, este tipo de reflejo estatal es inevitable. Es por ello que, contrariamente a lo que se dice, las declaraciones de [Emmanuel] Macron o de [Edouard] Philippe sobre el Estado que de repente se ha convertido en un estado “de bienestar”, un gasto de apoyo a las personas sin trabajo o a los autónomos que cierran su negocio, comprometiendo cien o doscientos millones del dinero del Estado, el anuncio de “nacionalización”: todo ello no tiene nada de asombroso, ni de paradójico. Y se deduce que la metáfora de [Emmanuel] Macron, “estamos en guerra”, es correcta: Guerra o epidemia, el Estado es obligado, incluso yendo más allá el juego normal de su naturaleza de clase, a aplicar prácticas tanto más autoritarias como más globales para evitar una catástrofe estratégica.”

(2012), um “neoliberalismo de Estado” - pautado por um forte projeto desenvolvimentista, muitas vezes comparado com o modelo keynesiano do pós-guerra. No caso chinês, o Estado, sob administração do Partido Comunista Chinês, foi responsável por dirigir o projeto neoliberal no país (SO; CHU, 2012). Assim, “o resultado disso na China foi a construção de um tipo específico de economia de mercado que incorporou crescentemente elementos neoliberais entrelaçados com o controle centralizado autoritário” (HARVEY, 2005, p.131).

A trajetória percorrida pelo Estado chinês para a construção de um projeto desenvolvimentista não ocorreu da noite para o dia. Como diz um velho ditado chinês: “uma jornada de mil milhas começa com um único passo”<sup>8</sup>(HO, 2002, p.71, tradução livre). A implementação de um projeto neoliberal pela administração do Partido Comunista Chinês (PCC) foi um processo contínuo de aprendizado envolvendo muitos ajustes ao longo do percurso (SO; CHU, 2012, p.4). Ao contrário da imagem de um Estado neoliberal, o que é retratado pela literatura indica que “o Estado-partido chinês tem capacidade para ser seletivo, implementar suas políticas prioritárias, controlar a nomeação de seus principais líderes locais e direcionar áreas estrategicamente importantes”<sup>9</sup> (SO; CHU, 2012, p.175, tradução livre).

As contradições que envolviam um projeto neoliberal em um Estado que ainda se dizia comunista eram tamanhas, que ao longo de sua história levaram a oscilações entre um desenvolvimento orientado ora pelo Estado ora pelo Mercado. A experiência chinesa levou a muitos erros e acertos, porém o Partido Comunista Chinês obteve êxito, levando não só a sua continuação como ente máximo na sociedade chinesa, mas também à ascensão da China como uma potência capitalista na economia mundial. Desde 1978 a China apresentou um crescimento médio de seu produto Interno Bruto (PIB) de 9,5%<sup>10</sup> anual e, segundo dados do FMI, em 2019 alcançou um PIB em termo de paridade do poder de compra de US\$ 27 trilhões, superando o dos Estados Unidos de US\$ 21 trilhões<sup>11</sup>.

Com isso, é possível considerar que

[...] diferente do estado neoliberal proposto no Consenso de Washington, o estado chinês interveio ativamente na economia. O estado tornou-se o motor que alimenta a acumulação de capital. Além do financiamento da dívida e da construção de infraestrutura, o estado central chinês também desenvolve

---

<sup>8</sup> No original: “A journey of a thousand miles (“li”) begins with the first step.”

<sup>9</sup> No original: “The Chinese party-state has the capacity to be selective, i.e., to implement its priority policies, to control the appointment of its key local leaders, and to target strategically important areas.”

<sup>10</sup> Fonte: World Bank: World Development Indicators, 2020. Período analisado de 1978 até 2018.

<sup>11</sup> Fonte: FMI: World Economic Outlook Reports, 2020.

planos para o desenvolvimento estratégico, decreta preços e regula a movimentação de capitais, compartilhar riscos e subsidia pesquisa e desenvolvimento.<sup>12</sup> (SO e CHU, 2012, p.183, tradução livre).

Harvey (2005, p. 1) ressalta que os anos de 1978-80 representaram um “ponto de ruptura revolucionário na história social e econômica do mundo”, em especial para a China. Em 1978 assume o novo líder do Partido Comunista Chinês, Deng Xiaoping, que toma os primeiros passos para a liberalização da economia chinesa e a sua reintegração à economia mundial. Isso só foi possível devido ao contexto dos anos 1970, marcado por uma crise mundial de acumulação de capitais relacionada a queda de rentabilidade dos capitais. Isso representava uma ameaça à administração do Estado chinês, que se encontrava isolado e deslegitimado devido a programas mal sucedidos pelo PCC.

Nesse sentido, cabe salientar que a:

[...] China é um Estado socialista, onde a propriedade estava predominantemente nas mãos do Estado e do Coletivo. Além disso, a China, no início dos anos 70, havia passado por uma devastadora Revolução Cultural, cujo objetivo principal era suprimir o mercado capitalista e destruir a classe capitalista. Assim, o setor privado era quase inexistente e a classe capitalista era muito fraca no início da reforma.<sup>13</sup> (SO e CHU, 2012 p. 170, tradução livre)

Essas medidas estabeleceram custos consideráveis à China em sua marcha inicial ao capitalismo, que passou a sofrer com a alta inflação, corrupção, evasão fiscal e, principalmente, o aumento do desemprego (SO e CHU, 2012). Com isso, a sociedade chinesa foi às ruas, clamando por reformas, levando aos eventos na Praça da Paz Celestial – primeiro grande desafio ao PCC desde a era pós Mao, que ameaçava a sua continuidade no poder. Os resultados levaram a uma cisão no partido e ascensão de uma ala conservadora que via o projeto neoliberal com ceticismo (SO e CHU, 2012).

Como forma de criar dinâmica econômica, o PCC passa a investir em megaprojetos de infraestruturas, como sistemas de metrô, autoestradas e ferrovias (SO e CHU, 2015). Estes megaprojetos tiveram o potencial de absorver excedentes de capital e mão-de-obra chinesa (HARVEY, 2005). Com isso, "são esses projetos maciços de infraestrutura de financiamento de dívida

---

<sup>12</sup> No original: “[...] different from the neoliberal state in Washington Consensus, the Chinese state has actively intervened in the economy. The state has become the engine powering capital accumulation. Aside from debt finance and infrastructure construction, the Chinese central state also develops plans for strategic development, decrees prices and regulates the movement of capital, and shares risks and underwrites research and development.”

<sup>13</sup> No original: “[...] China is a state socialist country where property was predominantly owned by the state and the Collective. In addition, China in the early 1970s had just gone through a devastating Cultural Revolution, the primary aim of which was to suppress the capitalist market and to destroy the capitalist class. Thus, the private sector was almost non-existent and the capitalist class was very weak at the onset of the reform”.

e formação de capital fixo que fazem o estado chinês se afastar da ortodoxia neoliberal e agir como um estado keynesiano"<sup>14</sup> (SO; CHU, 2015, p.87, tradução livre). Tais investimentos de longo prazo se mostram eficazes quanto ao combate da pandemia de Covid-19. Para exemplificar, a China mostrou ao mundo ser capaz de construir hospitais em questão de dias.

No entanto, nos anos 90, para garantir a manutenção das taxas de lucro e aumento da produtividade do capital o projeto neoliberal é retomado, produzindo privatizações no país, gerando um processo de precarização do trabalho e aumentando as desigualdades internas, levando à diversas manifestações pelo país, principalmente nas regiões mais pobres do interior (SO, 2007). No que tange à condição dos trabalhadores, “não é de admirar que o governo chinês tenha identificado essa questão como a maior ameaça à estabilidade social e política do país”<sup>15</sup> (SO, 2007, p.14). Outro fator importante é que, assim como outros países que passaram por um rápido processo de industrialização, a falta de atenção ao meio ambiente chinês foi desastrosa. Segundo Harvey, “os rios estão altamente poluídos, o suprimento de água está cheio de perigosas substâncias cancerígenas [...] tudo isso cria um importante conjunto de problemas ambientais que o governo central só agora começa a abordar.” (2008, p. 174).

As desigualdades produzidas pelas reformas de cunho neoliberal no país também afetaram o acesso ao sistema público de saúde, que se tornou precário para grande parte da população. O sistema, que durante a era Mao realizou investimentos consideráveis no combate a doenças infecciosas (como a cólera), tornou-se deficiente, como ilustram os problemas relacionados a outras doenças infecciosas como a gripe aviária e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) (HARVEY, 2008; WATSON, 2006). A epidemia SARS, em 2003 afetou 26 países e representou a “primeira emergência de um importante patógeno humano no século XXI”<sup>16</sup> (CHENG et al, 2013, p. 407, tradução livre), trazendo importantes mudanças no sistema de saúde chinês.

A conjuntura exposta passa a exigir reformas importantes do Estado-Partido chinês, levando ao surgimento do que seria chamado por So e Chu (2012) de “Neoliberalismo de Estado”. Com isso, enquanto nos países capitalistas avançados,

[...] onde a classe capitalista tem sido o agente dominante na promoção do neoliberalismo, na China o Estado-partido Comunista assumiu as rédeas na impulsão do projeto neoliberal chinês. No estágio inicial

---

<sup>14</sup> No original: “It was these massive debt-financing infrastructural and fixed-capital formation projects that made the Chinese state depart from the neoliberal orthodoxy and act like a Keynesian state.”

<sup>15</sup> No original: “Given such widespread labor protests, it is no wonder that the Chinese government has identified the labor problem as the biggest threat to social and political stability”

<sup>16</sup> No original: “The outbreak of severe acute respiratory syndrome (SARS) in 2003 was the first emergence of an important human pathogen in the 21st century”.

da reforma, nos anos 80, o Estado-partido comunista executou progressivamente políticas de cunho neoliberal. No entanto, quando a sociedade chinesa respondeu às políticas neoliberais com ondas de resistência social e conflito de classes na virada do século XXI, o Estado-Partido Comunista teve um segundo pensamento e adotou o Neoliberalismo de Estado, com o objetivo de alcançar uma sociedade mais harmoniosa.<sup>17</sup>(SO; CHU, 2012, p.171)

A transição para um modelo de Neoliberalismo de Estado não representou uma ruptura no sistema ou uma revolução, mas sim uma continuidade (SO; Chu, 2012). Isso está atrelado ao papel mais ativo que o Estado chinês passa a assumir na construção de uma ideologia nacionalista, que busca transformar a China em um Estado forte e poderoso. Os efeitos de uma política nacionalista mostraram-se contraditórios na história recente. Com o desmantelamento da ordem liberal na crise de 1930 “[...] a desorganização do sistema mundial leva ao surgimento de experiências nacionalistas e estatizantes de vários matizes” (BELLUZZO, 2009, p.181). No entanto, a estratégia chinesa foi a de construir um consenso de nacionalismo baseado na sua história, “[...] que percebe a si mesma como uma civilização superior e homogênea com pelo menos 2300 anos” (CINTRA; PINTO, 2017, p.383). Esse aspecto aponta para uma estratégia mais a nível da cultura e dos costumes, “ao contrário de desenvolver um nacionalismo baseado exclusivamente na hostilidade ao mundo externo”<sup>18</sup> (SO; CHU, 2012, p. 194, tradução livre).

O Neoliberalismo de Estado promovido pelo PCC busca, a partir de políticas desenvolvimentistas, promover o consumo doméstico na China. A ação Estatal “concentrou-se no estímulo à agricultura familiar, em maciços investimentos em infraestrutura e na utilização das empresas públicas como “âncora” para a constituição de grandes conglomerados industriais.” (BELLUZZO, 2009, p.196). O Estado apresenta um plano ambicioso que “cobre 10 áreas diferentes, entre elas: moradias de baixa renda, eletricidade, água, infraestrutura rural e projetos voltados à proteção ambiental e à inovação tecnológica - os quais poderiam incitar os gastos dos consumidores e impulsionar a economia”<sup>19</sup> (SO; CHU, 2012, p.189, tradução livre). Cria também mais postos de trabalho a partir do investimento massivo em megaprojetos de infraestrutura por todo o país. Tais medidas reduzem a desigualdade do país e permitem a expansão dos programas de seguridade social

---

<sup>17</sup> No original: “Whereas the capitalist class has been the dominant agency for neoliberalism in the North, the communist party-state had to take the driving seat to propel neoliberalism forward in China. During the initial stage of the reform in the 1980s, the communist part-state did carry out neoliberalism policy progressively. However, when the Chinese society responded to neoliberal policies with waves of social resistance and class conflict at the turn of 21st century, the communist party-state had a second thought and adopted state neoliberalism in order to attain a more harmonious society.”

<sup>18</sup> No original: “The Chinese state seems to believe that the best response is to build a strong sense of national cohesiveness based on cultural heritage and tradition rather than to develop a nationalism based solely on hostility toward the outside world.”

<sup>19</sup> No original: “The stimulus plan would cover 10 areas, including low-income housing, electricity, water, rural infrastructure and projects aimed at environmental protection and technological innovation - all of which could incite consumer spending and bolster the economy.”

no país.

A crise de demanda internacional promovida pela crise de 2008 representa também um marco importante nas políticas promovidas pelo PCC, que toma ações para promover o consumo doméstico. No mesmo ano passa a vigorar o novo código trabalhista do país que leva a aumentos expressivos dos salários dos trabalhadores. O Estado desenvolve um programa de estímulo econômico com políticas mais agressivas para a proteção da população e da indústrias nacionais - no que tange à saúde pública, o governo aloca US\$ 124 bilhões para a criação de novos hospitais, extensão da cobertura e treinamento de médicos comunitários para regiões mais sensíveis do país (SO; CHU, 2015).

As reformas citadas que promoveram uma atuação mais forte do forte Estado foram um dos pilares para a efetiva resposta chinesa à pandemia do novo coronavírus (SARS-COV2); impondo quarentena e isolamento social em diversas regiões do país, oferecendo atendimento hospitalar gratuito, garantindo o fornecimento de materiais essenciais, como máscaras e respiradores e criando medidas protetivas aos trabalhadores da saúde. Contudo, essa resposta também está respaldada pelas lições aprendidas com a epidemia de SARS em 2003, que levou a importantes mudanças no sistema de saúde chinês.

Nos estágios iniciais da epidemia de SARS em 2003, assim como na atual crise do Covid-19, o governo chinês foi acusado de esconder informações e de censurar a população, sendo também duramente criticado pela comunidade internacional pela desorganização no combate à doença<sup>20</sup>. Muitos dos primeiros casos da epidemia em Pequim eram internados em hospitais da região, levando a outros internos a fugir “porque as taxas de transmissão eram mais altas em contextos clínicos do que nas ruas”<sup>21</sup> (KLEINMAN, 2006, p.3, tradução livre). As incertezas quanto ao futuro da doença eram grandes e quando esta começa a se espalhar para outros países o surgimento de uma pandemia global parecia iminente. Assim,

[...] o que aconteceu a seguir foi uma lição para o mundo sobre como a vontade política e a mobilização nacional são necessárias para combater sérias ameaças à saúde pública e fornece lições importantes para a China no tratamento de futuras epidemias [...]. A extensa infraestrutura de saúde da China, embora enfraquecido por anos de subinvestimento, mostrou o que é capaz quando a liderança nacional da China deu o ultimato de ação. Poucos países no mundo têm a capacidade de mobilização nacional da

---

<sup>20</sup> Para mais informações: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/20/coronavirus-spreads-to-beijing-as-china-confirms-new-cases>

<sup>21</sup> No original: “because rates of transmission were higher in clinical contexts than on the streets”.

China, que se estende aos cantos mais remotos dessa grande, e cada vez mais independente, nação.<sup>22</sup>(KLEINMAN, 2006, p.4, tradução livre).

Para frear o avanço da doença, o Estado chinês implementou uma série de rigorosas medidas que, de acordo com Kleinman, “nunca poderiam ser aplicadas em sociedade democráticas”<sup>23</sup> (2006, p.4, tradução livre). São elas: tratamento gratuito para todos os casos de SARS, com o objetivo de incentivar a população mais vulnerável a buscar atendimento o quanto antes; criação de medidas protetivas aos trabalhadores da saúde; isolamento social em diversas regiões do país para diminuir o potencial de transmissão em aglomerações públicas e quarentena para todos os casos suspeitos e confirmados de SARS. Às vezes, “todos os que trabalhavam ou moravam no mesmo prédio eram obrigados à quarentena [...] mesmo que não tivessem contato direto com o caso suspeito”<sup>24</sup> (KLEINMAN, 2006, p.61). Na época, essas medidas foram bastante questionadas “e não estavam em conformidade com as diretrizes de quarentena da OMS, segundo as quais apenas aqueles diretamente expostos a um caso confirmado ou suspeito deveriam ser colocados em quarentena”<sup>25</sup> (KLEIMAN, 2006, p.61).

A intervenção chinesa teve sucesso na contenção do vírus sendo exaltadas “como um meio de controlar epidemias futuras”<sup>26</sup> (KLEINMAN, 2006, p.5, tradução livre). Estas medidas foram novamente aplicadas na China, mostrando resultados positivos no controle do novo coronavírus, tanto em âmbito doméstico quanto internacional. De acordo com Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor-geral da Organização Mundial da Saúde – OMS, a China “está estabelecendo um novo padrão de resposta a surtos”<sup>27</sup>. O isolamento social e a quarentena, aliados a massivos investimentos na compra de insumos hospitalares e à adoção de medidas fiscais adotadas em quase todo o mundo, no entanto, ainda são questionadas por alguns governantes – os que são reféns dos interesses da elite do capital, por exemplo.

Estas medidas de contenção da epidemia produzem efeito no orçamento público e vão contra aos interesses econômicos da elite do capital, nesse caso, a pressão internacional e a intervenção da

---

<sup>22</sup> No original: “What happened next is a global lesson in how political will and national mobilization are required for tackling serious threats to public health, and provides important lessons for China’s long overdue response to its growing epidemics of AIDS, tuberculosis and hepatitis.China’s extensive health infrastructure, albeit weakened by years of underinvestment, rose to the occasion once China’s national leadership provided the mandate for action. Few countries in the world have China’s capacity for national mobilization, which extends to the remotest corners of this large and increasingly independent nation”

<sup>23</sup> No original: “could never be deployed in democratic societies”

<sup>24</sup> No original: Sometimes all those who worked or lived in the same building were required to quarantine themselves [...] even if they did not have direct contact with the suspected case”

<sup>25</sup> No original: “[...] and did not conform to WHO quarantine guidelines, whereby only those directly exposed to a confirmed or suspected case should be quarantined.”

<sup>26</sup> No original: “[...]was extolled as a means of controlling future epidemics.”

<sup>27</sup> <https://www.nytimes.com/2020/01/30/health/coronavirus-world-health-organization.html>



OMS tornam-se imprescindíveis (KLEINMAN, 2006). Porém, o que se tem é uma OMS cada vez mais enfraquecida, como resultado do corte do financiamento à organização pelos EUA<sup>28</sup>. É perceptível uma desorganização de Washington, no que tange a cooperação internacional, abrindo caminho para a China que vem articulando uma resposta global provendo assistência a países mais fragilizados, seja com o envio de equipamentos médicos ou de profissionais da saúde e produzindo para o mundo grande parte dos produtos essenciais, como máscaras e respiradores<sup>29</sup> (CAMPBELL; DOSHI, 2020).

A partir de um olhar da geopolítica, a China tem mostrado capacidade para sair da crise, sobrepor-se às dificuldades e continuar sua ascensão como potência global. A coesão da população e um governo eficiente são os aspectos centrais que explicam em grande medida a resistência da China (ZIBECHI, 2020). Isso porque as “relações entre Estado e mercado (uma forma imperfeita de exprimir as relações entre política e economia) não são ‘externas’, de mero intervencionismo. São orgânicas e constitutivas” (BELLUZO, 2009, p. 199).

O fortalecimento chinês tem causado incômodo nas potências do ocidente, que terão que reformular seu core estratégico em prol de se adaptar ao novo contexto internacional que se construirá pós-crise. A centralidade desse debate aponta para o questionamento da hegemonia norte americana, agora, mais do que nunca, ameaçada pela China. Wallerstein (2000) entende que hegemonia ocorre quando há um desequilíbrio de forças de tal forma que uma grande potência pode impor seus desejos em nível econômico, político, militar e cultural. Este poder advém da eficiência das empresas locais na produção agroindustrial, no comércio e no setor financeiro. Desta maneira, o autor pontua que a hegemonia se dá quando há dominância simultânea nas três esferas, referendado a preeminência de sua eficiência. Sob esta situação, as demais nações ficam submissas do ponto de vista político e ideológico. Ou seja, diante do despreparo do Ocidente em lidar com a crise, Silver e Arrighi pontuam que a “China parece ser o único país pobre que tem alguma chance no futuro próximo de subverter a hierarquia global de riqueza dominada pelo Ocidente”<sup>30</sup> (2000, p.69, tradução livre). Os países do ocidente, caso não mudem o papel do Estado, ao contrário da China que mostrou uma recuperação veloz, provavelmente terão que lidar com as suas sequelas dessa pandemia por um bom tempo.

---

<sup>28</sup> <https://www.washingtontimes.com/news/2020/apr/14/donald-trump-cuts-who-funding-pending-review/>

<sup>29</sup> Para mais informações: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>

<sup>30</sup> No original: “China appears to be emerging as the only poor country that has any chance in the foreseeable future of subverting the Western-dominated global hierarchy of wealth.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que a atual crise econômica, sanitária e social gerada a partir da Covid-19 deveria ressignificar o papel dos Estados no sentido de fortalecer um modelo de bem-estar social que vinha sendo enfraquecido na Europa e eliminado em países periféricos como o Brasil. Contudo, já que “a reação das sociedades capitalistas tende sempre a ser uma resposta no limite mínimo às demandas máximas” (MASCARO, 2020, p. 6), pode ser que esse caminho, que garante seguridade social à população, não venha a ser adotado senão em proporções mínimas.

O discurso que o neoliberalismo seria o único caminho para o progresso econômico e social mostrou-se falho. Apesar de suas idiossincrasias, o modelo chinês propõe uma alternativa diferente, onde através de um Neoliberalismo de Estado promoveu rápido crescimento econômico aliado a redução da pobreza e desigualdade. Entretanto, esse modelo requer um Estado forte e autônomo - tal qual o chinês -, não só com capacidade de implementar políticas desenvolvimentistas, mas também de ajustá-las e melhorá-las. (SO e CHU, 2015).

O que sujeita a humanidade à pandemia é o descaso com aqueles que têm o verdadeiro “poder” de instabilizar o mundo: as populações vulneráveis marginalizadas pelo sistema. O que afeta os mais vulneráveis, em uma situação de crise, tende a afetar todos. É através dos mais vulneráveis que as pandemias tendem a se constituir e geram riscos para todos, a nível econômico e social. Portanto, essa ideia das elites de se segregar para assim se protegerem é fantasiosa. São necessárias reformas radicais que promovam uma sociedade que funcione para todos. Para tanto, é preciso investimentos em programas de seguridade social que minimizem as desigualdades e assegurem condições dignas de caráter universal, que tenham como base a garantia de renda, inclusão econômica, geração de empregos, investimento em saúde, educação, saneamento, taxaço de grandes fortunas, etc.

Para as próximas crises, tal e qual a do Coronavírus, é preciso que em “tempos de paz” os Estados se “blindem” com políticas públicas àqueles que têm o poder de instabilizar a humanidade, ou seja, as populações mais vulneráveis. Logo, assim como a geopolítica evidencia como os Estados devem se proteger em tempos de paz para evitar a instabilidade em tempos de conflito, a crise do Coronavírus demonstra que para a humanidade se proteger dessas catástrofes humanitárias é necessário mitigar a situação dos mais vulneráveis, que são a porta de entrada das pandemias e, o que a crise atual revelou, são aqueles que têm de fato poder de instabilizar o mundo.

Constatada a rápida recuperação da China frente à pandemia da Covid-19 e sua consequente

recuperação econômica, vislumbra-se uma possível disputa ainda mais acirrada pela hegemonia, até agora norte-americana. Embora seja cedo para arriscar alguma mudança no cenário econômico global, considera-se que o conjunto de medidas sanitárias adotadas pela China neste momento podem vir a colocar o país em um patamar privilegiado, economicamente falando, que vem a somar com o expoente crescimento chinês das últimas décadas.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BADIOU, Alain. “Sobre la situación epidemica”. IN: AGAMBEN, Giorgio (org). **Sopa de Wuhan**. E-book: Editoria ASPO, 2020.

BELLUZZO, Luiz. **Os antecedentes da tormenta: origens da crise global**. Editora Unesp, 2009.

CAMPBELL, Kurt M & DOSHI, Rush. The Corona Virus Could Reshape Global Order. **Foreign Affairs**, Whashington, 18 de Março de 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>

CHENG, Vincent CC et al. Clinical management and infection control of SARS: lessons learned. **Antiviral research**, v. 100, n. 2, p. 407-419, 2013.

CINTRA, Marcos; PINTO, Eduarda. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol 37, n. 2, p. 381-400, 2017.

HARVEY, David. “Política anticapitalista en tiempos de COVID-19”. IN: AGAMBEN, Giorgio (org). **Sopa de Wuhan**. E-book: Editoria ASPO, 2020.

HARVEY, David. **Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo**. Quito: Editorial IAEN, 2014

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HO, Lok Sang. **The Living Dao: The Art and Way of Living A Rich & Truthful Life**. Lingnan University, 2001.

KLEINMAN, Arthur; WATSON, James L. SARS. **China: prelude to pandemic?**. Stanford University Press, 2006.

LAURELL, Asa Cristina. Para um novo estado de bem estar na América Latina. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 187-204, 1998.

MASCARO, Leandro Alysson. **Crise e Pandemia**. E-book: Editora Boitempo, 2020.

PASSOS, Saionara da Silva; LUPATINI, Márcio. A contrarreforma trabalhista e a precarização das relações de trabalho no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 23, n. 1, p. 132-142, 2020.

SADER, Emir. **Século XX: uma biografia não autorizada: o século do imperialismo**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

SILVER, Beverly & ARRIGHI, Giovanni. **Workers North and South**. In: Leo Panitch and Colin Leys, eds, *Socialist Register: Working Classes, Global Realities*, 53–76. New York: Monthly Review Press, 2001.

SO, Alvin & CHU, Yin-wah. **The global rise of China**. Cambridge: Polity Press, 2016.

SO, Alvin & CHU, Yin-Wah. **The Transition from Neoliberalism to State Neoliberalism in China at the Turn of the Twenty-First Century**. In: Kyung-Sup C., Fine B., Weiss L. (eds) *Developmental Politics in Transition*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London, 2012.

SO, Alvin. **Peasant conflict and the local predatory state in the Chinese Countryside**. In: *The Journal of Peasant Studies* 34, n. 3-4, p. 560-581, 2007.

TABB, William K. **After Neoliberalism?** *Monthly Review* 55, p. 25–33, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The essential Wallerstein**. New York: the New York Prees, 2000.

ZIBECHI, Raul. “A las puertas de un nuevo orden mundial”. IN: AGAMBEN, Giorgio (org). **Sopa de Wuhan**. E-book: Editoria ASPO, 2020.

# INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO COMBATE À COVID-19: INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Lídia Maria Ribas<sup>1</sup>

Hendrick Pinheiro<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A crise econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 é o contexto da discussão desenvolvida neste artigo, que tem como tema a controvérsia em torno do chamado “princípio da subsidiariedade”, defendido por parte da doutrina como limite vertical à atuação estatal, e sua relação com os incentivos fiscais.

Um estudo do Banco Mundial indica que a pandemia da Covid-19 provocará contração na economia da América Latina de 4,7% no Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2020, sendo que a economia brasileira sofrerá uma retração de 5% (WORLD BANK, 2020). Diante deste quadro, o Estado Brasileiro tem no fomento implementado via política fiscal uma importante arma para mitigar os efeitos da crise.

Contudo, em tempos onde parte da doutrina critica uma atuação mais intensa do Estado no domínio econômico, resta perguntar se há espaço para uma expansão do fomento via sistema fiscal como instrumento para estimular a atividade econômica. Deste aparente paradoxo, emerge a pergunta de pesquisa: o princípio da subsidiariedade é limite para a criação de programas de incentivo fiscal destinados a minimizar os impactos da crise econômica provocada pela Covid-19?

A pesquisa tem como base o método hipotético-dedutivo, trabalhando com a hipótese de que o princípio da subsidiariedade não é um limite para a atuação estatal, apenas impondo um ônus de justificação diante da excepcionalidade desta atuação. O trabalho assume a natureza de uma pesquisa qualitativa (GUBA; LINCOLN, 1994), de viés pós-positivista (ANDRADE, 2006), realizada por meio de pesquisa bibliográfica de natureza dogmática (ADEODATO, 1999), conduzida ante análise documental sobre enunciados normativos do ordenamento jurídico brasileiro. A compreensão dos

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. [limaribas@uol.com.br](mailto:limaribas@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo.

conceitos será conduzida por meio de análises da doutrina jurídica nacional e estrangeira, com apoio pontual de trabalhos econômicos.

O artigo é desenvolvido em duas partes. Na primeira, são tratados os conceitos de fomento como modalidade de intervenção econômica, o papel do planejamento na justificação da atuação estatal e os incentivos fiscais como instrumento de política fiscal para a implementação de objetivos estatais.

A segunda parte é destinada a apresentar o princípio da subsidiariedade e sua crítica, de forma a demonstrar sua inaplicabilidade no contexto constitucional brasileiro.

## **1. FOMENTO, PLANEJAMENTO E INCENTIVOS FISCAIS**

O fomento é um dos instrumentos colocados à disposição do Estado para a satisfação das necessidades públicas. A ação estatal fomentadora é direcionada para promover ou proteger determinadas atividades do setor privado consideradas de interesse geral, sem a utilização da coação ou dos serviços públicos (POZAS, 1949). Esta atuação pode se utilizar de instrumentos – como auxílios e subvenções – para apoiar o desenvolvimento e a expansão de atividades privadas de interesse coletivo (MELLO, 1983).

O fomento se desenvolveu em um contexto no qual o Estado é visto como um agente que busca apoiar o desenvolvimento pleno das potencialidades do indivíduo, fornecendo as condições materiais e instrumentos para o progresso, em uma perspectiva de consensualidade e colaboração (MOREIRA NETO, 2001). Nesta perspectiva de Estado Garantidor, o fomento, assim como outras atividades que não só os serviços públicos, são compreendidas como meios para a efetivação dos direitos fundamentais (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008).

O fenômeno do fomento apresenta três características principais: a) o Estado não assume para si a titularidade de determinada atividade ou a responsabilidade pelo fornecimento; b) sua atuação se dá por meio de comandos normativos; e c) seu papel é orientar e direcionar a atuação dos agentes privados na busca de objetivos coletivos (MARQUES NETO, 2015).

O fomento econômico, no qual o estímulo é estruturado sobre recompensas em bens e direitos que podem ser economicamente valorados, é a modalidade mais comum na atualidade (ORTEGA, 2009), sendo a política fiscal de ingressos e gastos públicos um dos instrumentos-chave para sua operacionalização (ORTIZ, 1999).

O fomento operacionalizado por meio do sistema tributário pode ser endereçado para

desestimular determinadas atividades ou setores (fomento negativo), com o aumento da carga tributária, como no caso de atividades poluentes, por exemplo (RIBAS, 2005); ou para estimular outros (fomento positivo), via “isenção, redução de alíquotas, diferimento ou parcelamento de pagamento de tributos” (MARQUES NETO, 2015, p. 445).

O fomento representa uma modalidade de intervenção do estado sobre o domínio econômico, na medida em que representa uma atuação do ente estatal como regulador do processo econômico por indução, por meio da promoção de incentivos a comportamentos que estão em “consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados” (GRAU, 2003, p. 127).

Os mecanismos de fomento tributário integram a política fiscal como “ajustes deliberados” destinados a promover eficiência econômica (KAUFMANN, 1964). Nesse contexto, a utilização de mecanismos tributários para atingir objetivos de política fiscal (BALEEIRO, 1998) se dá por meio de normas indutoras, para as quais “o legislador vincula a determinado comportamento um conseqüente, que poderá consistir em vantagem (estímulo) ou agravamento de natureza tributária” (SCHOUERI, 2005, p. 30).

Esta modalidade de intervenção sobre o domínio econômico integra o campo da extrafiscalidade, na medida em que os instrumentos tributários são utilizados para outros fins que não a arrecadação de recursos para o financiamento das atividades regulares do Estado (fiscalidade) (CARRAZZA, 2015). Os fins que justificam a intervenção estatal extrafiscal justificam a atenuação da capacidade contributiva como critério para distribuição igualitária da carga tributária entre os cidadãos (COSTA, 2012). Dito de outra forma, se na fiscalidade a perseguição da igualdade de cargas por meio do respeito à capacidade contributiva é o principal objetivo da atuação estatal, na extrafiscalidade este permanece relevante, mas é secundário em relação aos fins que legitimaram a intervenção estatal (PINHEIRO; RIBAS, 2018).

Pensar o fomento tributário como modalidade de intervenção sobre o domínio econômico na busca de objetivos específicos, que transcendem o campo da fiscalidade, implica em uma necessária reflexão sobre papel do planejamento como instrumento integrante da motivação desta atuação.

A ideia de planejamento da atuação estatal é fortemente presente na Constituição de 1988, que a coloca como “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (art. 174). Na perspectiva da atuação do Estado no domínio econômico, o planejamento é um verdadeiro dever (GRAU, 2003).

Neste modelo, o planejamento das ações estatais emerge como elemento necessário à compreensão da complementaridade nas relações entre Estado e Particulares. Considerando a importância do Estado como agente econômico, somente diante de uma atuação estatal planejada os particulares podem prever suas ações, direcionando investimentos e atuando de forma a realizar seus objetivos. Este caráter indutor da ação estatal passa a ser, inclusive, um dos instrumentos principais de sua atuação (PINHEIRO; SANTOS, 2018, p. 54).

O planejamento é mais que uma técnica neutra, mas um verdadeiro compromisso constitucional (BERCOVICI, 2005, p. 70). Contudo, não se pode tomar planejamento da atuação do Estado no domínio econômico por planificação da economia, conceitos distintos, sendo apenas o primeiro adotado pela ordem constitucional brasileira.

Não se deve confundir, contudo, planejamento no domínio econômico com economia planificada. Esta última é adotada em sistemas socialistas, nos quais, como os meios de produção são socializados, existe a tentativa de controle estatal da totalidade das atividades econômicas tendo em vista o atendimento das necessidades da população. Foi o modelo propagada pela Ex-URSS nos países do leste europeu no período auge do socialismo (NOHARA, 2012, p. 525).

Considerando que toda a intervenção no domínio econômico pressupõe o atingimento de um objetivo, o planejamento converte-se em um verdadeiro instrumento de racionalidade, indispensável para a busca de objetivos complexos, em um processo que impõe a necessidade de “definição e redefinição de fins menores, de prazo curto, fins instrumentais, subordinados aos fins essenciais” (VIDIGAL, 1977, p. 28).

O planejamento, de certa maneira, pode ser visto como uma aposta, atrelando a justificativa de determinada escolha a um objetivo a ser atingido. Contudo, não se trata de uma escolha fechada, mas da assunção de que existem fatores controláveis e não controláveis que orientaram essa escolha. Esta postura significa “substituir o cálculo determinístico pelo cálculo interativo e a fundamentação de apostas em contextos explícitos” (MATUS, 2006, p. 36).

Ao explicitar os fins mediatos e imediatos da intervenção estatal e os fatores que influenciaram a estruturação dos mecanismos dessa atuação, o planejamento converte-se em um instrumento de controle, que limita a liberdade de escolha do poder político em determinado campo (MARINHO, 1990, p. 24).

Nesse contexto, o planejamento, por meio da explicitação dos fins e meios envolvidos em determinada atuação estatal no domínio econômico, emerge como elemento fundamental de sua motivação. Por meio do planejamento, garante-se a realização dos princípios da segurança jurídica,



com a indução de previsibilidade por meio do conhecimento prévio tanto dos fins que se pretende atingir quanto dos meios que serão utilizados para tanto, eficiência, com a busca dos meios mais adequados para a potencialização dos resultados pretendidos, e publicidade, com a promoção da transparência em relação a estes fins e meios (PINHEIRO, 2017).

Pensar em planejamento como elemento do fomento tributário na qualidade de instrumento de intervenção do Estado sobre o domínio econômico implica em aceitar que esta atuação deve trazer em sua motivação, de forma clara, não só os objetivos que se pretende atingir, mas os instrumentos que serão utilizados para tanto. O controle da atuação, nesse contexto, encontra no planejamento um importante aliado.

O fomento tributário é um conceito amplo, que pode englobar ações para estimular ou apoiar setores econômicos ou sociais por meio do sistema tributário. São exemplos de fomento tributário com objetivos sociais isenções de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para idosos que vivem em pequenas residências, ou de Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) para doações a entidades que realizam ações caritativas. Nesses casos, o setor estimulado não guarda uma referência direta com a atividade econômica e não haveria de se falar em intervenção sobre o domínio econômico.

Quando o fomento tributário é destinado a promover determinado setor econômico, estamos diante dos chamados “incentivos fiscais” (TILBERY, 1970). São incentivos fiscais programas como o Programa de Desoneração da Folha de Pagamentos (Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011), que buscava, inicialmente, promover a formalização de trabalhadores em alguns setores; ou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica (Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005), que busca promover investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Em ambos os casos, trata-se de verdadeira intervenção estatal sobre o domínio econômico por meio do fomento.

Políticas públicas (*policy*) podem ser definidas como formas de concretização de objetivos sociais por meio de medidas práticas, que envolvem a escolha e consideração de diversos fatores envolvidos (BUCCI, 2013). Dentro deste conceito, a ciência das finanças oferece um instrumental técnico (VANONI, 1976) para a elaboração de programas, que se inserem na política fiscal quando se utilizam de instrumentos tributários para ação (BALEIRO, 1998).

Como modalidade de atuação estatal no domínio econômico, os incentivos fiscais devem ser tratados como verdadeiros programas da administração pública (NOHARA, 2012, p. 526), que viabilizam a implementação de políticas públicas por meio do sistema fiscal (TOMÉ, 2011). Nessas políticas, o planejamento da atuação assume o papel de explicitar os objetivos que se pretende

atingir e os mecanismos que serão utilizados para tanto.

Outro aspecto importante do planejamento destas políticas está relacionado ao seu custo. Pensar os programas de incentivos fiscais como políticas públicas significa aceitar que estes têm custos associados à busca pela realização dos objetivos que pretendem assumir. A apuração do volume das renúncias fiscais envolvidas, por meio dos gastos tributários indiretos (SURREY, 1970), é um dos instrumentos integrantes do planejamento destes programas. Por meio dos gastos tributários, é possível um juízo de economicidade entre os custos públicos envolvidos e os objetivos atingidos com determinado programa de incentivo fiscal (RIBAS; PINHEIRO, 2018).

Como em qualquer política pública, é importante que o planejamento destas medidas também contemple indicadores de resultados previamente definidos, de forma a viabilizar o acompanhamento dos resultados pretendidos e ainda tentar conciliar o interesse expresso pela medida levada a termo com uma perspectiva de sustentabilidade fiscal (RIBAS, 2015).

Destaca-se que os indicadores são importantes em todas as etapas dos ciclos de planejamento e gestão pública que busca, de maneira eficiente, dimensionar as demandas sociais, para a construção de planos e programas que permitam o monitoramento e avaliação periódica dos resultados obtidos pelas intervenções e implantação de políticas públicas (RIBAS; SILVA, 2013, p. 400).

Nesse sentido, pensar e explicitar o planejamento de programas de incentivo fiscal converte-se em um instrumento de controle desta modalidade fomento, como intervenção estatal sobre o domínio econômico.

Os programas de incentivo fiscal, como uma hipótese de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, buscam atingir determinados objetivos com a utilização de um instrumental tributário. Porém, para alguns autores, existiria um limite à criação deste tipo de programa, o chamado “Princípio da Subsidiariedade”.

Algumas interpretações desse “princípio” poderiam abrir espaço para questionar a possibilidade de o Estado intervir, por meio de programas de incentivo fiscal, em setores em que a demanda já é atendida pelo mercado. Este “limite” poderia ser interpretado para restringir a atuação do Estado para fomentar a atividade econômica quando e, principalmente, enquanto não houver interesse do mercado em fornecer determinado produto ou serviço considerado de interesse social.

No tópico seguinte, busca-se apresentar este conceito e refutar compatibilidade com a ordem econômica desenhada na Constituição Federal de 1988.

## 2. ANÁLISE CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A ideia de um Estado que atua no domínio econômico é uma característica da superação do liberalismo econômico. Este protagonismo do Estado em relação à atividade econômica é um legado das Constituições posteriores a Weimar, nas quais tanto é garantida a manutenção das instituições próprias do mercado, quanto a possibilidade de atuação da entidade estatal com objetivo de balizar seu desempenho (NUSDEO, 2015).

O chamado “princípio da subsidiariedade” surge em um contexto de reformas neoliberais, no qual era forte o discurso sobre a ineficiência do Estado (ORTIZ, 2004). No Brasil, essas ideias influenciaram a Reforma do Estado dos anos 1990, como um dos nortes da privatização de empresas estatais (PIRES, 2000). Para parte da doutrina, esta ideia também orientaria a atividade de fomento (MELLO, 2003).

Trata-se de um discurso alinhado, em alguma medida, com uma ideia de diminuição do tamanho do Estado, que deveria reduzir seu campo de atuação para abrir espaço para a sociedade civil, com a manutenção apenas do papel de agente regulador e fiscalizador.

O princípio da subsidiariedade aplica-se em numerosos domínios, seja no administrativo ou no econômico. Apesar de sugerir uma função de suplência, convém ressaltar que compreende, também, a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior. Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para **conter ou restringir a intervenção do Estado**. Postula-se, necessariamente, o respeito das liberdades, dos indivíduos e dos grupos, desde que não implica determinada concepção das funções do Estado na sociedade (BARACHO, 1995, p. 34).

A Constituição de 1988 sedimenta a livre iniciativa como um dos pilares da ordem econômica (art. 170, *caput*, da CF), assim como estabelece ao Estado brasileiro o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, tendo como uma de suas funções a de incentivo (art. 174 da CF).

Porém, a Constituição Federal, quando trata da exploração direta de atividades econômicas do Estado, restringe o papel do Estado a hipóteses de “imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173 da CF). A partir desta disposição, destinada especificamente a regular a atuação do Estado como agente econômico e no regime da livre iniciativa (por meio de suas empresas públicas), alguns autores constroem a ideia que sua atuação no domínio econômico como um todo seria excepcional.

A partir da excepcionalidade (característica da atuação direta), alguns autores enxergam um princípio constitucional da subsidiariedade como limite a toda a atuação do Estado no domínio econômico. Floriano de Azevedo Marques Neto entende que a “ação estatal só será justificável na

medida em que os organismos autônomos sejam incapazes de atender às necessidades sociais” (MARQUES NETO, 2006).

Esta ideia de subsidiariedade é construída em um paradigma de Estado médio (CARVALHO FILHO, 2008), que somente seria capaz de manejar intervenções absolutamente necessárias e adequadas ao atendimento de objetivos sociais, desde que com isso não ocupe espaços que seriam passíveis de atendimento pela iniciativa privada. A subsidiariedade como princípio atuaria como “determinante de estrutura da sociedade, de direção da ordem econômica e delimitador de competências” (SAAD, 2016, p. 150).

Porém, construir o chamado princípio da subsidiariedade como regra aplicável a toda a intervenção do Estado sobre/no o domínio econômico a partir da excepcionalidade da atuação direta do Estado, diretamente ou por meio de suas empresas públicas, poderia representar uma supervalorização do princípio da livre iniciativa.

Nesse sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça contrapõe esta construção do princípio da subsidiariedade como limite à atuação estatal sobre o domínio econômico por considerar que ela derivaria de uma interpretação de viés neoliberal, muito expansiva do princípio da livre iniciativa, que não seria compatível com o elemento de imparcialidade política imposto pelo princípio republicano, na medida em que esta limitação impediria a condução de políticas públicas típicas de ideologias intervencionistas (SOUZA NETO; MENDONÇA, 2007).

Por outros torneios, os autores entendem que extremar a interpretação do princípio da livre iniciativa com o reconhecimento do dito princípio da subsidiariedade como limite à atuação estatal no domínio econômico significaria positivar uma lógica liberal como único caminho possível, o que implicaria excluir a possibilidade de uma atuação estatal orientada com linhas políticas mais intervencionistas. Esta lógica de exclusão seria incompatível com o princípio republicano, norte interpretativo constitucional que garante e instrumentaliza o pluralismo político como diretriz do Estado brasileiro.

Esta ideia de um limite à atuação estatal pressupõe aceitar uma artificial equiparação entre interesses privados e interesses da sociedade como um todo (GABARDO, 2009). Nesse sentido, a subsidiariedade é incompatível com um conceito de interesse público solidário, que incorpora “as necessidades gerais da coletividade e os interesses dos grupos hipossuficientes, que requerem uma atuação estatal no âmbito privado para reequilibrar relações desiguais” (HACHEM, 2011, p. 107).

A Constituição Brasileira pode ser qualificada como “dirigente” (CANOTILHO, 2001), por

estabelecer um modelo de Estado que deve ser buscado pela sociedade, modelo este que influi na interpretação constitucional.

O caráter finalístico dessas normas [Constituição econômica] confere à Constituição o adjetivo “dirigente” que, ao contrário de uma interpretação antiga, segunda a qual seriam meras “promessas”, devem ser interpretadas como diretrizes para a atuação estatal. Visam, sim, à mudança social. Impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. Portanto, no processo de construção da norma jurídica deve-se buscar obrigatoriamente o reconhecimento da normatividade a elas inerente (BASTOS, 2013, p. 215).

Esta ideia de subsidiariedade é proveniente de um contexto de constitucionalismo liberal, que pode ser explicado pelo fenômeno da “Constituição Dirigente Invertida” (BERCOVICI; MASSONETO, 2006), no qual a interpretação e aplicação da Constituição é direcionada ao atendimento dos interesses de uma parcela da sociedade detentora do capital, que busca alijar o Estado de sua capacidade de atuação para realizar seus objetivos programáticos por meio de políticas públicas.

O liberalismo, como vertente da interpretação da função constitucional do Estado, anda de braços dados com uma teoria liberal dos direitos fundamentais, na qual a função do Estado no domínio econômico é restringida em nome de uma suposta “centralidade nos direitos fundamentais de cunho liberal, impondo limites e instituições que só fazem sentido dentro desses limites estritos, desse espaço de controle e domínio liberal do Direito” (TAVARES, 2014, p. 89).

Aceitar a ideia de subsidiariedade como restritiva da capacidade de atuação do Estado no domínio econômico significaria, em grau máximo, negar que nas hipóteses em que determinadas necessidades públicas são providas pelo mercado, a atuação estatal poderia contribuir para minimizar suas distorções de eficiência (STIGLITZ, 2009).

É preciso aceitar que a lógica de atuação do Estado no domínio econômico é macroeconômica e visa modificar estruturas do sistema como um todo e busca “definir objetivos comuns e coordenar os comportamentos individuais em função desses objetivos, portanto, de um ente capaz de dar eficácia sistêmica a demandas coletivamente organizadas” (BERCOVICI; OCTAVIANI, 2014, p. 69). A ideia de subsidiariedade como limite está contida em uma lógica microeconômica, pois derivaria de uma condição específica e circunstancial de um setor da economia. Nessa linha, determinada condição momentânea de oferta de determinado bem na economia poderia condicionar ou não a capacidade do Estado de intervir para garantir seu fornecimento para o futuro.

Diante deste quadro, somente é possível aceitar alguns recortes do princípio da subsidiariedade, que o posicionam como uma decorrência da excepcionalidade da atuação estatal

(TORRES, 2001), condição que impõe o dever de o Estado motivar sua atuação no domínio econômico. Por esta linha, este princípio não seria um “limite vertical” (MARQUES NETO, 2006) ou um “delimitador de competências” (SAAD, 2011, p. 150) para toda a atuação do Estado na economia, mas apenas uma diretriz que impõe o dever de motivação, com a explicitação prévia dos objetivos e fins que justificam esta intervenção.

Esta motivação da atuação estatal no/sobre o domínio econômico passa, pela necessidade de planejamento dos programas, com a exposição dos objetivos e meios que se pretende utilizar para atingi-los. Esta interpretação é compatível com a livre iniciativa, na medida em que garante ao máximo a liberdade de escolha dos agentes econômicos (SCHOUERI, 2005).

A superação de um paradigma neoliberal como vetor de interpretação da constituição econômica significa reconhecer que o Estado deve fazer mais que corrigir falhas de mercado e induzir eficiência econômica, tendo o papel de formular e implantar políticas públicas, com a previsão de metas substantivas, a serem atingidas por meio de um procedimento racional, facilitador e descentralizado (COUTINHO, 2013).

Ao Estado brasileiro não é permitido esperar, passivamente, que a iniciativa privada busque a satisfação dos interesses coletivos, senão que está obrigado a concretizar, através de políticas públicas e serviços públicos, os direitos fundamentais contemplados na constituição (VALIM, 2015, p. 38-39).

Nessa toada, a elaboração de programas de incentivo fiscal para a superação da crise econômica que se anuncia em decorrência da pandemia da Covid-19 estaria condicionada a um planejamento preliminar e transparente, que desse à sociedade conhecimento prévio dos objetivos que se pretende atingir com determinada política e mecanismos que serão mobilizados para tanto, bem como com a previsão de indicadores de resultados para o acompanhamento dos processos de implementação. Somente haveria que se pensar em subsidiariedade associada a esta necessidade de motivação da atividade interventiva, e não como um princípio limitador “*tout court*”.

Este necessário planejamento da atuação do Estado no domínio econômico é compatível com seu caráter excepcional, que impõe um ônus de justificação para que sejam revelados os meios que serão utilizados para o atingimento dos fins pretendidos, em especial nos programas implementados via política fiscal, como é o caso dos incentivos fiscais (SILVA, 1983). Esta perspectiva de planejamento como transparência é absolutamente compatível com a necessária publicidade da atuação administrativa (art. 37 da CF).

Para além da transparência, o planeamento de medidas de intervenção sobre o domínio económico, como é o caso dos programas de incentivos fiscais, contribuía para a promoção da racionalidade da atuação estatal (VIDIGAL, 1977), viabilizando uma constante avaliação e reavaliação do desempenho dos instrumentos utilizados. Nessa linha, para realizar o princípio da eficiência administrativa é importante que os programas de incentivo fiscal sejam acompanhados a partir dos gastos tributários envolvidos e outros indicadores de resultado que permitam confrontar os custos envolvidos em relação aos resultados que se pretende atingir.

Outro viés importante promovido pelo planeamento dos programas de incentivo fiscal é a previsibilidade induzida no ambiente económico, na medida em que os agentes conhecem previamente as características da atuação do Estado, podem se preparar e aceitar as decisões pela racionalidade de seus próprios fundamentos (ÁVILA, 2015). A indução de previsibilidade é um vetor de realização da segurança jurídica entre os agentes envolvidos.

Buscou-se demonstrar que o chamado “princípio da subsidiariedade” não representa um limite objetivo à capacidade de atuação do Estado no domínio económico, derivado de uma condição microeconómica específica de a sociedade (ou o mercado) oferecer determinado bem.

No entanto, esta condição não exige a administração de justificar a intervenção, sendo o planeamento um elemento chave para conferir previsibilidade, racionalidade e transparência a esta motivação, aspectos ligados ao necessário respeito aos princípios da segurança jurídica, eficiência e publicidade, respectivamente, que norteiam a atuação administrativa como um todo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de uma crise aguda como a que se avizinha, certos setores da sociedade esperarão uma atuação estatal mais efetiva para mitigar seus efeitos. A política fiscal é um dos domínios em que o Estado pode atuar sobre o domínio económico para fomentar, por meio de programas de incentivo fiscal, determinados setores cuja retomada económica seja considerada de interesse da sociedade pelo poder público, representado pelas instâncias democráticas.

Nesse contexto, este artigo busca demonstrar que, diante da técnica jurídica, o manejo de programas de incentivo fiscal não encontra “limite” nas condições do mercado oferecer determinado bem económico. É dizer, a condição microeconómica relativa à oferta e demanda em determinado setor a ser alvo do fomento não é decisiva para definir, juridicamente, a capacidade de o Estado intervir.

Nesta linha, reputa-se demonstrada a hipótese inicial, com o desenvolvimento da tese que demonstra a inaplicabilidade do chamado “princípio da subsidiariedade” como limite vertical, que restringiria a capacidade do Estado em elaborar e implementar programas de incentivo fiscal destinados ao combate dos efeitos negativos da crise econômica derivada da pandemia da Covid-19 em setores de alguma forma atendidos pelos agentes econômicos.

Porém, também reputa-se demonstrado que a possibilidade de intervir não significa que esta intervenção pode ser realizada de maneira injustificada. Embora não seja o um limite objetivo à capacidade de atuação, a excepcionalidade da atuação do Estado no domínio econômico impõem um ônus de justificação, que obriga a prévia motivação desta intervenção.

O planejamento prévio e transparente de programas de incentivo fiscal é a chave desta motivação, devendo contemplar os fins que se pretende atingir, além dos meios que serão metabolizados para tanto. A quantificação dos gastos tributários envolvidos, além de outros indicadores de resultados, devem integrar este planejamento, de forma a promover os princípios da segurança jurídica, eficiência e publicidade, com a indução de previsibilidade para os agentes de mercado, com o conhecimento prévio das ações estatais, racionalidade, com a demonstração da pertinência dos instrumentos escolhidos para atingir determinados fins, e transparência, por meio de uma atuação aberta e permeável à sociedade.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista CEJ**, ano 3, v. 7, pp. 143-150, 1999. Disponível em <https://revistacej.cjf.jus.br/revcej/article/view/190>. Acesso em 06 de abril de 2020.

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Interpretação da norma tributária**. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 167.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, v. 35, p. 13, 1995.



- BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. **Constituição econômica e a sociedade aberta dos intérpretes**. São Paulo: Verbatim, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, n. 49, 2006. p. 4-24.
- BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, pareceres e votos de direito econômico**. São Paulo: Singular, 2014.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para um teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Contributo para compreensão das normas programática. 2. Ed., Coimbra: Ed. Coimbra, 2001.
- CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e Progressividade, igualdade e capacidade contributiva**. 2.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, n. 12, dez. 2007/fev. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoEstado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 12 mar. 2015.
- COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. 4. Ed., São Paulo: Malheiros, 2012.
- COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200.
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S.. Competing paradigms in qualitative research. In DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S.. **Handbook of Qualitative Research**, Thousand Oaks, CA: Sage, 1994, p. 105-117.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. São Paulo: Fórum, 2011.

KAUFMANN, Mateo. **El equilibrio del presupuesto**. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. **Revista de direito público**. São Paulo: RT, n. 95, jul./set. 1990, p. 22-27.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 4. p. 403-508. p. 413.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da intervenção estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, n. 4, nov. 2005/jan. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoEstado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In GIACOMONI, James; PAGGNISSAT, José Luiz (org.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 1: o plano como aposta**. Brasília: ENAP, 2007.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento na administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo: RT, 1983.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 513.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 2. Ed., São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Fábio. A ordem econômica constitucional: algumas reflexões. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). **O direito econômico na atualidade**. São Paulo: RT, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista A&C**, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008.

ORTEGA, Ricardo Rivero. **Derecho administrativo económico**. 5. ed. Madri: Marcial Pons, 2009. p. 177.

ORTIZ, Gaspar Ariño, **Principios de Derecho Público Económico**: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica, 3ª ed., Granada, Comares, 2004.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. Granada: ARA, 1999.

PINHEIRO, Hendrick; SANTOS, Marcela de Oliveira. Planejamento e federalismo na constituição de 1988: os desafios da ordem urbanística. In COELHO, Diva Julia Safe; FERREIRA, Rildo Mourão (coords.). **Direito e sustentabilidade nos 30 anos da Constituição**: experiências e desafios no âmbito do direito ambiental, urbanístico, mineral e agrário. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018, p. 51-71.

PINHEIRO, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista Contas Abertas**, v. 3, n. 3, 2017, p. 24-27.

PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 37, n. 147, jul./set. 2000, p. 161-177.

POZAS, Luis Jordana de. Ensaio de una teoria del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Politicos**, n. 48, p. 44-54, 1949.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle. **Nomos**, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018.

RIBAS, Lídia Maria; SILVA, Hendrick Pinheiro. Reflexões sobre a importância do estabelecimento de limites orçamentários e indicadores de monitoramento na gestão de políticas públicas no Brasil. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. **Trajectórias de sustentabilidade, tributação e investimento**. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2013. p. 387-405.

RIBAS, Lídia Maria. Defesa Ambiental: utilização de instrumentos tributários. In TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RIBAS, Lúcia Maria. **Efetivação da Justiça e Gestão Descentralizada de Conflitos: Mecanismos Sustentáveis de Solução.** In MIRANDA, Jorge (coord.). Diálogo ambiental, constitucional e internacional, vol. 3, tomo I. São Paulo: Lumenjuris, 2015.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas.** São Paulo: Malheiros, 2016.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, Gerson Augusto. Política fiscal e planejamento. In: \_\_\_\_\_. **Estudos de política fiscal.** Brasília: ESAF, 1983. p. 57-65.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 709-741.

STIGLITZ, Joseph. Regulation and Failures. In. MOSS, David; CISTERNINO, John (Eds.). **New Perspectives on Regulation.** Cambridge: The Tobin Project, 2009. p. 11-23. p

SURREY, Stanley S. Tax Incentives as device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures. **Harvard Law Review**, v. 83, n. 4, fev. 1970, p. 705-738.

TAVARES, André Ramos. **Direito econômico diretivo: percursos e propostas transformativas.** 2014. 440 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TILBERY, Henry. Base econômica e efeito das isenções. In DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio (coord.). **Incentivos fiscais para o desenvolvimento.** São Paulo: José Bushatsky, 1970, p. 12-64.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Contracorrente, 2015.

VANONI, Ezio. **Scritti di finanza pubblica e di politica economica.** Padova: CEDAM, 1976.

VIDIGAL, Geraldo Camargo. **Teoria geral do direito econômico.** São Paulo: RT, 1977.

WORLD BANK. **The economy in time of Covid-19**. LAC Semiannual Report; April 2020. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>. Acesso em 13 abr. 2020.

# PARADOXOS DO COVID 19: BREVES REFLEXÕES SOBRE O EMPREGO EM SEGMENTOS DA INDÚSTRIA CRIATIVA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Judite Sanson de Bem<sup>1</sup>

Margarete Panerai Araujo<sup>2</sup>

Moisés Waismann<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Uns dos indicadores econômicos de uma região são os dados relacionados ao número de empresas e aos postos de trabalho. Isso porque a o maior ou menor dinamismo destes refletem o desempenho das atividades produtivas que, por sua vez traduzem os fluxos de investimentos, financiamentos, os movimentos tanto do setor produtivo como financeiro. Do emprego é possível deduzir não apenas o vínculo dos trabalhadores com a economia, mas também a geração de salários, que permite aquisição de bens e serviços por parte da população de trabalhadores.

Em momentos de crise percebe-se, em qualquer país, um impacto no mundo empresarial decorrente dos reflexos provenientes das atitudes acolhidas legalmente pelo poder executivo, quanto da adoção de medidas emergenciais, como a quarentena, que foram adotadas pelos países afetados pelo vírus, COVID-19. Esta quarentena é uma estratégia de enfrentamento, com o objetivo de evitar uma catástrofe semelhante à “Gripe Espanhola”. Segundo Ventura et al. (2020, p.2) é importante levar em conta “[...] não apenas a evolução de doenças específicas, mas o impacto das crises sobre a saúde das populações, além da investigação das causas sociais, ambientais, econômicas e políticas das epidemias”.

Dada essa importância a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou a doença produzida pelo vírus, COVID-19, segundo Hallal et al. (2020) como uma pandemia, que representa um dos maiores desafios sanitários em escala mundial, pois ainda é pouco conhecido as

---

<sup>1</sup> Pós Doutora em Geografia pela UFRGS (2019), Doutorado em História Ibero Americana PUCRS (2001). Professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural do Programa em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (UNILASALLE). E-mail: judite.bem@unilasalle.edu.br

<sup>2</sup> Pós Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/EBAPE/RJ (2013); e Pós Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras UNESCO e Gestão de Cidades na UMEESP (2010); Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS (2004); É professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais (UNILASALLE). E-mail: margarete.araujo@unilasalle.edu.br

<sup>3</sup> Pós doutor em Educação pela UFRGS, Doutor em Educação pela UNISINOS (2013). Coordenador do Observatório UNILASALLE; Trabalho, Gestão e Políticas Públicas). É professor e pesquisador da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (UNILASALLE). E-mail: moises.waismann@unilasalle.edu.br

peculiaridades de transmissão numa conjuntura de desigualdade social. Barreto et al. (2020) destaca que o escasso conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua propagação e sua aptidão em produzir muitas mortes gerou incertezas nas populações, que tornaram-se vulneráveis para o enfrentamento da epidemia.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos - DIEESE (2020) demarcou que a rápida evolução da pandemia da Covid-19 exigiu, para a redução do contágio, incentivar o necessário isolamento social, o que implica na diminuição ou paralisação da produção de diversas indústrias, comércio e serviços, entre estes o setor de cultura e entretenimento. Boletim do Departamento destacou que no Brasil, “[...] os impactos da Covid-19 têm sido terríveis sobre uma economia, que ainda não se recuperou do biênio recessivo de 2015/16, seguido por três anos de baixo crescimento [...]” conforme DIEESE (2020, p. 1) além do legado histórico de informalidade do trabalho; desigualdades; dependência dos fluxos de capitais e de tecnologia internacional.

O Brasil, e por consequência o Rio Grande do Sul, não ficou à margem desta situação. No Estado, em especial Porto Alegre, sua capital, que contava com uma população estimada em 2019 de 1.483.771 pessoas (IBGE, 2020), foram adotadas ações desde 20 de março de 2020, através do Decreto Municipal nº 20521. Entre estas estão:

Art. 1º Fica proibido o funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, bem como as atividades de construção civil; [...]

Art. 3º As atividades e os estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços que tenham regramento específico para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre não se enquadram na presente vedação.

Art. 4º Ficam excetuadas as atividades e os estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços de qualquer ramo, quando da prestação de serviços para o poder público federal, estadual e municipal, inclusive todas e quaisquer obras públicas. **(Redação do artigo dada pelo Decreto Nº 20525 DE 22/03/2020).**

Art. 5º As atividades e os estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços que forem essenciais para o interesse público poderão ser excetuadas por ato do Chefe do Poder Executivo a qualquer momento.

Art. 6º Em caso de descumprimento aplicam-se, cumulativamente, as penalidade de multa, interdição total da atividade e cassação de alvará de localização e funcionamento, previstas na Lei Complementar nº 395, de 26 de dezembro de 1996 (Código Municipal de Saúde) e legislações correlatas, sem prejuízos de outras sanções administrativas, cíveis e penais.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e terá validade pelo prazo de 30 (trinta) dias.

O decreto e os subsequentes desde março de 2020 à maio de 2020, momento em que este trabalho está sendo redigido, trás à luz dificuldades incalculáveis tanto para empregados quanto para

os empresários: de um lado a manutenção do emprego e de outro a possibilidade dos empresários manterem suas vendas e, portanto, realizarem a produção.

Este capítulo propõe uma reflexão sobre o impacto do COVID - 19 na economia, sobretudo no setor cultural, na capital do RGS. Em 2020, sobretudo após março, viu-se que a crise também se refletiu sobre os diferentes segmentos da indústria criativa, pois estão incluídos no Decreto Municipal e se veem prejudicados devido à exigência de distanciamento nesse momento. No entanto, desde 2019 já havia um decréscimo nos postos de trabalho, demonstrando, que a economia ainda estava sob influência da crise nacional de 2015 em diante.

Justifica-se o estudo, pois, antes de ser uma revisão bibliográfica, o mesmo se objetiva no fornecimento de subsídios para a compreensão prática desse mercado, frente a uma situação de crise da pandemia mundial, que está abalando o país, o estado e o município de Porto Alegre. O método utilizado foi teórico-descritivo, bem como, de análise comparativa de dados quantitativos, trabalhados a partir da estatística descritiva. Assim, com o desafio de descrever sobre essa problemática com reflexos no mercado e segmentos culturais, o capítulo foi dividido nessa introdução, seguido por algumas referências e a análise de dados com indicadores. Por último as considerações finais e referenciais utilizados.

## **1. DEFINIÇÕES E CARACTERIZAÇÃO**

Esta parte do trabalho se propõe a fazer uma breve conceituação sobre o que se entende por mercado de trabalho e sua relação com a capacidade produtiva, para se visualizar o objeto do trabalho: o distanciamento social e os reflexos nos segmentos culturais. Nesse sentido, o mercado de trabalho é o local onde se pode comprar e vender serviços de mão de obra. É neste espaço, que tanto trabalhadores como empresários se contrapõe negociando o preço (salário) e a quantidade da força de trabalho empregada num setor em um determinado período de tempo, conforme Chahad (2004).

O trabalho é um fator de produção, indispensável no processo produtivo de um bem e/ou serviço. O emprego é uma relação de subordinação do contratado com o contratante, de acordo com as leis trabalhistas (emprego formal) ou às avessas desta (emprego informal). Sobre o emprego Sandroni (2009, p. 203) explica [que],

Em sentido amplo, é o uso do fator de produção por uma empresa. Estritamente, é a função, o cargo ou a ocupação remunerada exercida por uma pessoa. A oferta total de empregos que um sistema econômico pode proporcionar depende do que se produz da tecnologia empregada e da política econômica governamental e empresarial.



A quantidade de trabalhadores e remuneração dos mesmos, que as organizações contratarão, é definida pelo nível da atividade econômica do mercado onde a mesma está inserida. Significa dizer que, a determinação da demanda por força de trabalho, faz com que os níveis de emprego oscilem em uma economia sendo, basicamente, “[...] o resultado da demanda de bens e serviços, do volume de mão de obra necessária para produzi-los e do grau em que a capacidade de produção das empresas é utilizada” conforme Sandroni (2009, p. 203). Desta forma, o nível de emprego, em geral, depende da existência de uma demanda dos capitalistas, pois em caso de inexistência desta demanda, ou mesmo se esta for nula e/ou baixa, significa que, os empresários não observam perspectivas de curto ou médio prazo e, assim, parte da capacidade instalada das empresas permanece ociosa e, parte da força de trabalho, desempregada. Ou seja, a condição necessária é a existência das empresas e a operacionalização destas unidades produtivas.

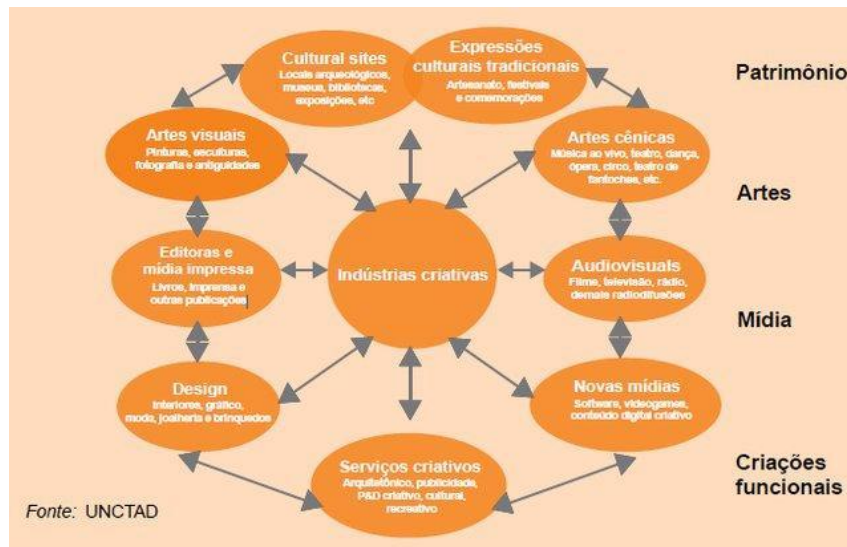
## **2. SEGMENTOS DA CULTURA: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO**

A definição de “indústrias criativas” passa por atualizações, visto que, há inconsistências e divergências conceituais. Assim, com base na Unctad (2004, p. 4) as características propostas para o conjunto de bens e serviços criativos envolvem:

[...] sua produção demanda alguma contribuição da criatividade humana; eles são veículos de mensagens simbólicas para aqueles que os consomem, isto é, eles são mais do que simplesmente utilitários, na medida em que também servem a um propósito comunicativo mais amplo; eles contêm, pelo menos, potencialmente, alguma propriedade intelectual que possa ser atribuída ao indivíduo ou grupo que esteja produzindo o produto ou serviço (UNCTAD, 2004, p. 4).

A classificação da UNCTAD para indústrias criativas se divide em quatro grandes grupos: patrimônio, artes, mídia e criações funcionais. A figura 1 a seguir apresenta os diferentes segmentos que compõem as indústrias culturais e criativas.

Figura 1: Classificação da UNCTAD para indústrias criativas



Fonte: UNCTAD, 2014

Conforme a UNESCO (UNCTAD 2008, p.5), é importante lembrar que “as indústrias culturais são tidas como aquelas indústrias que combinam a criação, produção e comercialização de conteúdos intangíveis e culturais por natureza”. Nesse sentido, a utilização do termo indústrias criativas amplificou esses diferentes conceitos iniciais, permitindo, que modelos e pressupostos subjacentes classifiquem as indústrias em centrais e periféricas, conforme a UNCTAD (2008, p.6). Assim, há três grandes áreas:

**Núcleo Criativo:** centro de toda a Cadeia Produtiva da Indústria Criativa, é formado por atividades; econômicas que têm as ideias como insumo principal para geração de valor; **Atividades Relacionadas:** provêm diretamente bens e serviços ao núcleo, é representado em grande parte por indústrias e empresas de serviços fornecedoras de materiais e elementos fundamentais para o funcionamento do núcleo; **Apoio:** ofertantes de bens e serviços de forma indireta ao núcleo (FIRJAN, 2014, p.02)

Destarte as diferentes interfaces conceituais das indústrias criativas é possível, com as breves bases teóricas, analisar e refletir sobre evidências que os fenômenos provenientes da pandemia do Covid 19 provocam nos segmentos de indústrias criativas em Porto Alegre. A seguir há uma rápida descrição do método e análise dos dados.

### 3. METODOLOGIA

O capítulo, com base bibliográfica, fez uso de dados secundários coletados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre através do Instituto Soleil de Pesquisa (INSPE). Na etapa de seleção do universo foi usada a técnica de amostragem não probabilista e denominada de intencional, que não faz uso de formas aleatórias de seleção e, mesmo sendo limitada, tem sua validade. A pesquisa levou

em consideração as microrregiões do município.

Em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, também há uma preocupação com o emprego gerado pelos empreendedores dos diferentes segmentos criativos. O ano de 2016, de acordo com Pesquisa Mapeamento das Oportunidades e Tendências da Economia Criativa para a Cidade de Porto Alegre, foi apontado uma estimativa de 21.123 empresas relacionadas à indústria criativa (levando em consideração as regiões do Orçamento Participativo definidas na pesquisa), cujos Alvarás e empresários apresentavam diferentes formações de sua mão de obra.

A pesquisa resultou em um Mapeamento das Oportunidades e Tendências da Economia Criativa para a Cidade de Porto Alegre. Compreenderam dados secundários e dados primários em campo. Foi utilizada uma amostragem ao longo das 17 regiões do Orçamento Participativo (Quadro 1), referente a cada área da Economia Criativa e sua distribuição nos bairros.

Quadro 1 - Regiões elencadas pelo Orçamento Participativo com os respectivos bairros

Regiões	Bairros
Região 01 - Humaitá/Navegantes	Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo
Região 02 – Noroeste	Boa Vista - Cristo Redentor - Higienópolis - Jardim Itú - Jardim Lindóia - Jardim São Pedro - Passo D'areia - Santa Maria Goretti - São João - São Sebastião - Vila Floresta - Vila Ipiranga
Região 03 – Leste	Bom Jesus - Chácara das Pedras - Jardim Carvalho - Jardim do Salso - Jardim Sabará - Morro Santana - Três Figueiras - Vila Jardim
Região 04 - Lomba do Pinheiro	Agronomia - Lomba do Pinheiro
Região 05 – Norte	Sarandi
Região 06 – Nordeste	Mário Quintana
Região 07 – Partenon	Cel. Aparício Borges - Partenon - Santo Antônio - São José - Vila João Pessoa
Região 08 – Restinga	Restinga
Região 09 – Glória	Belém Velho - Cascata - Glória
Região 10 – Cruzeiro	Medianeira - Santa Tereza
Região 11 – Cristal	Cristal
Região 12 - Centro-Sul	Camaquã - Campo Novo - Cavalhada - Nonoai - Teresópolis - Vila Nova
Região 13 - Extremo Sul	Belém Novo - Chapéu do Sol - Lageado - Lami - Ponta Grossa
Região 14 - Eixo Baltazar	Passo das Pedras - Rubem Berta
Região 15 – Sul	Espírito Santo - Guarujá - Hípica - Ipanema - Pedra Redonda - Serraria - Tristeza - Vila Assunção - Vila Conceição

Região 16 – Centro	Auxiliadora - Azenha - Bela Vista - Bom Fim - Centro Histórico - Cidade Baixa - Farroupilha - Floresta - Independência - Jardim Botânico - Menino Deus - Moinhos de Vento - Montserrat - Petrópolis - Praia de Belas - Rio Branco - Santa Cecília - Santana
Região 17 – Ilhas	Arquipélago (Ilha das Flores, da Pintada, do Pavão e Ilha Grande dos Marinheiros)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em < <https://goo.gl/h9F8EW>>

Os dados levantados oferecem um panorama do ano de 2016, mas a estimativa mensurada permite a aplicação da análise sobre esses 21.123 empreendimentos. Assim, segue a reflexão sobre os dados.

#### **4. ANÁLISES DOS DADOS**

A tabela 1 apresenta os dados referentes ao número de estabelecimento, por Região do Orçamento Participativo de Porto Alegre, em 2016.

Tabela 1 - Distribuição, em percentual, dos segmentos das Indústrias Criativas pelas regiões do orçamento participativo no município do Porto Alegre em 2016

	Arquitetura	Artes	Artesanato	Audiovisual	Cinema	Comunicação Digital	Desen. de Software	Design	Fotografia	Gastronomia	Jogos Digitais	Moda	Outros/ Variados	Produção Fonográfica	Turismo	
Hum./Navegantes	5	3	16			5	5	5		38	3	8	8			3
Noroeste	9	7	7			9	6	6	5	29		15	3	1		2
Leste	9		15		6	6	12	3		18	3	26	3			
Lomba do Pinheiro			33				67									
Norte			12	4		8		19		27		27	4			
Nordeste			10													
Partenon	3	6	27	3	3	6	9	6	6	9	3	12	3			3
Restinga Glória			67	33												
Cruzeiro			43			14		14					14			14
Cristal		33	17						17	17		33				17
Centro-Sul	5		11			22		11	11			11				
Extremo Sul			15			1	8	1	5	23		15				5
Eixo Baltazar			25													75
Sul	4	8	10													
Centro	4	8	4			17		8	8	25	4	21				
Ilha	6	1	8			4	4	9	2	31	1	17	3	3		2
Itinerante			10													
Total Geral	5	7	14		1	6	5	8	3	26	1	16	3	2		3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em INOVAPOA, INSPE, 2016.

Observou-se que alguns segmentos são mais representativos, entre o universo pesquisado, como a gastronomia, moda e artesanato, concentrando 56% dos dados coletados, enquanto os segmentos de jogos digitais e cinema representavam um somatório de 2% sobre o total.

Analisando a tabela 1, percebeu-se que existem características importantes entre as diferentes Regiões:

A região das Ilhas apresenta uma concentração preocupante, sendo 100% no segmento artesanato, assim como o Extremo Sul (com relevância para o artesanato e turismo que é a parte rural do município com o projeto Caminhos Rural) e a região da Lomba do Pinheiro (com artesanato e desenvolvimento de software). A primeira conclusão é que alguns bairros mais afastados da região central apresentam menor capacidade de diversificação e atividades com menor valor agregado à exceção do desenvolvimento de software que está com atividades iniciais;

As regiões como Partenon, Leste e Nordeste, Humaitá/Navegantes ao contrário, são muito

diversificados, mas com atividades com baixo valor agregado, com exceção do cinema, design e comunicação, que exigem maior capital;

A região do Eixo Baltazar, eixo norte da cidade, é intensa em população, com 100% artesanato, caracterizando algumas limitações na pesquisa, pois há uma grande variedade de atividades que não estão citadas;

A região do Centro conhecida como a parte histórica da cidade é bastante diversificada, mas com baixa participação individual dos segmentos.

Mas, os dados também apontam para uma convergência importante, que é a pesada participação da gastronomia em todas as regiões, o que remete a permanência, desde março de 2020, do fechamento das atividades de bares e restaurantes ao público, mantendo apenas a possibilidade do pague e leve ou tele entrega. Situação análoga também foi encontrada no artesanato geralmente comercializado em feiras, às quais estão suspensas, com exceção daquelas, que comercializam produtos de primeira necessidade (alimentícios). Todas as atividades de vendas de objetos de antiquários estão suspensas, bem como, o funcionamento de cinemas/ exibição de filmes, circos e teatros. Porto Alegre é a cidade com maior número de cinemas, casas noturnas, teatros e outros tipos de entretenimento do Estado.

Outro setor duramente afetado foi o turismo, à medida que, a maior parte dos pacotes de roteiros de viagens foi cancelada, refletindo nas vendas de passagens pelas empresas aéreas ou ônibus, nas hospedagens que diminuíram e demais roteiros, que a cidade dispõe. A utilização de hotéis e as modalidade AirBnB, também estão com sua capacidade ociosa.

Também se pode perceber que algumas regiões de Porto Alegre irão ser mais penalizadas que outras, ou seja, quanto maior a concentração de atividades ou segmentos criativos, que dizem respeito diretamente ao Decreto, maior o prazo que esses estabelecimentos permanecerão fechados ou com atividades reduzidas. Todos estes segmentos representam unidades produtivas que, por serem em sua maioria micro ou pequenas empresas não dispõem de recursos, para sua manutenção com as portas fechadas, bem como, para o pagamento de seus funcionários.

Nesta direção, a pesquisa da Prefeitura e do Instituto Soleil de Pesquisa (INSPE) fez registros sobre a quantidade de pessoas envolvidas nos negócios, levando em consideração a declaração dos empreendedores de terem vínculos com pelo menos uma pessoa trabalhando em seu negócio. Assim, obteve-se o número de colaboradores envolvidos:

- 88% têm entre 1 a 3 sócios no seu negócio;
- 64% têm entre 1 a 3 parceiros (INSPE, 2016, s.p.).

Quanto aos empregados:

50% têm entre 1 a 3 empregados,

21% de 4 a 6 pessoas,

14% de 7 a 9 pessoas,

15% de 10 a 49 pessoas (INSPE, 2016, s.p.).

Já em relação a renda mensal de seus funcionários, 67% respondeu que paga de 1 a 3 salários mínimo, conforme dados da pesquisa (INSPE, 2016). Mesmo sabendo, que mais de 70% dos estabelecimentos criativos de Porto Alegre contam até seis pessoas (empregados) é importante salientar, que todo desempregado trás um efeito multiplicador, ou seja, dele depende sua família. Além, disso também a maioria destes segmentos emprega pessoas de modo informal, ou seja, sem vínculo ou legislação o que contribui para que haja um desligamento mais rápido desses funcionários. Assim, nestes segmentos,

Ressalve-se que o número de desocupados é volátil, uma vez que um trabalhador pode sair da condição de ocupado, ingressar na desocupação rapidamente e, posteriormente, transformar-se em sub ocupado, muitas vezes em trabalho informal. (DIEESE, 2020, p. 04).

Diante deste cenário é importante, que se produza a maior quantidade possível de estudos no sentido de alertar para as dificuldades, que ora se colocam aos que desenvolvem atividades nos segmentos criativos e culturais. O processo de isolamento, talvez seja a melhor saída para a situação de calamidade pública na saúde, mas o reflexo sobre a economia também vai gerar crises muito rápidas e generalizadas prejudicando a arrecadação, o orçamento público e consequentemente o orçamento familiar dos empreendimentos envolvidos. Conforme Barreto et al. (2020, p.3) “a ampliação da capacidade dos sistemas de informação e de testagem de amostras da população é medida imperativa para que se possa gerar as informações e os indicadores necessários para sustentar as melhores estratégias para a suspensão gradual”.

O repasse de uma renda universal, e o acesso sem uma contrapartida não promove o investimento da engrenagem nesse mundo do trabalho, mas também por outro lado, minimiza os efeitos e resultado da crise nas camadas menos desfavorecidas, que estão frente ao desemprego. O impacto desse já era preocupante reflete que no pós-crise, isso pode se manter. Essa reflexão nos alerta para uma ecologia dos saberes, conforme Santos e Meneses (2010), ou seja, para um esforço em busca de respostas, para uma participação solidária na construção de um futuro coletivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É crescente a preocupação dos municípios na busca de soluções para a crise pandêmica do Covid 19 e a minimização dos resultados negativos nos diferentes aspectos: sociais, econômicos, ambientais, entre outros. Há, tanto do Governo do estado quanto do município de Porto Alegre, uma preocupação com a situação e algumas medidas foram adotadas para potencializar a redução dos efeitos do contágio. Entre elas estão o fechamento dos estabelecimentos da capital, excetuando-se os de primeira necessidade.

Estas ações resultaram na redução imediata das vendas e do emprego em diferentes setores, entre eles o cultural. Como minimizar ou encontrar fontes alternativas de geração de emprego e renda no setor cultural frente às dificuldades? Os empreendedores, agentes centrais na condução dos negócios, estão cada vez mais preocupados com esta dinâmica, pois percebem, que a mesma pode persistir por tempo indeterminado. Assim, a busca do uso das novas tecnologias pode amenizar estas dificuldades: vendas por internet no setor gastronômico, artesanato, passeios virtuais, entre outros.

Para as salas de cinema e teatros, há a possibilidade da venda de souvenirs, abertura de canais no *Youtube* para passar filmes entre outros. Regionalmente a potencialidade de manutenção dos negócios, sobretudo aqueles mais concentrados em algumas regiões de Porto Alegre, deve ser entendida como uma necessidade de primeira ordem. É possível perceber a preocupação do Poder Público para auxiliar os segmentos culturais, em conjunto com diversas associações atuantes. Sugere-se que o Poder Executivo e as Associações de classe, sejam proativos para fazer frente ao isolamento social.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARRETO, Mauricio Lima; BARROS, Aluisio Jardim Dornellas de;

CARVALHO, Marília Sá; CODEÇO, Claudia Torres; CURI HALLA, Pedro Rodrigues; MEDRONHO, Roberto de Andrade; STRUCHINER, Claudio José, VICTORA Cesar Gomes; WERNECK, Guilherme Loureiro. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? (Editorial) **Rev. bras. epidemiol.** vol.23 Rio de Janeiro 2020 Epub Apr 22, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2020000100101&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2020000100101&script=sci_arttext). Acesso em maio de 2020.



CHAHAD, José Paulo Zeetano. Mercado de Trabalho: Conceitos, Definições e Funcionamento. In Pinho, Diva Benevides; Vasconcellos, Marco Antonio S. de. **Manual de Economia**. 5ª Edição, Porto Alegre: Editora Saraiva, 2004.

Decreto Nº 20521 DE 20/03/2020. Disponível em :<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391324>. Acesso em maio 2020.

**DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos.** Boletim nº 21 março de 2020. Disponível <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2020/boletimConjuntura021.html> Acesso em maio 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil. 2014.** Disponível em: <http://www.firjan.org.br/economiacriativa/download/mapeamento-industria-criativa-2014.pdf>

Hallal, Pedro C., Horta, BL, Barros, A.J.D, Dellagostin, OA, Hartwig, FP, Pellanda, Lúcia C, Struchiner, Cláudio José, Burattini, M.N, Silveira, MF, Menezes, AMB, Barros, FC, Victora, CG. Evolução da prevalência de infecção por COVID-19 no Rio Grande do Sul: inquéritos sorológicos seriados. **Cien Saude Colet [periódico na internet]** (2020/Abr). [Citado em 11/05/2020]. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/evolucao-da-prevalencia-de-infeccao-por-covid19-no-rio-grande-do-sul-inqueritos-sorologicos-seriados/17547?id=17547>. Acesso em maio de 2020.

INOVAPOA. **Mapa das oportunidades e tendências da economia criativa para a cidade de Porto Alegre.** Instituto Soleil de Pesquisa. Porto Alegre: PMPA, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em maio 2020.

NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). **Informe Sobre La Economía Creativa. Ampliar Los Cauces De Desarrollo Local.** 2013. Edición Especial. Paris: Naciones Unidas/PNUD/ UNESCO, 2014. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf>. Acesso em: 03 de janeiro de 2020.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD **Creative Economy. Report 2008**. Geneva; New York: UNCTAD; UNDP, 2008, p. 9-16. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=5109&lang=1>. Acessado em: Nov. 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Creative Industries and Development**. Document Td(xl)/BP/13). Genebra: Nações Unidas. Disponível em [www.unctad.org/en/docs/tdxibpd13\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdxibpd13_en.pdf). Acesso em: 20.04.2020. Indústrias Criativas e o Desenvolvimento (Documento TD(XI)/BP/13 de junho de 2004)

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). **Creative Industries and Development**. Genebra: Nações Unidas. 2004. Disponível em: [http://www.unctad.org/en/docs/tdxibpd13\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdxibpd13_en.pdf). Acesso em maio 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas; RIBEIRO Lima Helena; GIULIO, Gabriela Marques di; JAIME, Patrícia Constante; NUNES, João; BÓGUS, Cláudia Maria; ANTUNES, José Leopoldo Ferreira; WALDMAN, Eliseu Alves. Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. In espaço temático: Covid-19 – contribuições da saúde coletiva. **Cad. Saúde Pública**. 2020; 36 (4):e 00040620. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1023/desafios-da-pandemia-de-covid-19-por-uma-agenda-brasileira-de-pesquisa-em-sade-global-e-sustentabilidade>. Acesso em maio de 2020.

## INTRODUÇÃO

O advento do vírus denominado SARS-Cov2, que por ser da espécie Corona, ficou conhecido simplesmente por Coronavírus, causador da doença denominada de COVID-19 (abreviatura de Coronavirus Disease 2019), já causou uma modificação enorme no modo de vida da população do mundo e marcou em todos o signo da incerteza a respeito do que poderá vir a acontecer e como será o tempo que virá após passar a fase aguda de sua manifestação.

De alguma forma, obedecendo ou não, concordando ou não, com as restrições à liberdade decorrentes de figuras como quarentena ou isolamento social horizontal ou vertical, conforme a opção de cada Estado, quase toda a população do mundo viu transformado o seu cotidiano, até mesmo por circunstâncias decorrentes da opção de outros países.

As perplexidades sobre as condições atuais, as imprecisões sobre os prognósticos e as indecisões sobre os próximos passos se revelam nas manifestações e nos posicionamentos dos principais pensadores que estão escrevendo sobre o assunto no curso do processo do estado de crise.

No referido contexto é que se insere este artigo, atendendo o gentil convite dos organizadores, que terá como escopo uma análise do momento agora vivenciado, a retomada de alguns temas que já vinham sendo debatidos no contexto anterior e, a partir dessas duas premissas, uma pretendida contribuição para o debate sobre o caminho futuro.

O trabalho, então, será dividido em tópicos. Inicialmente, como preparação para os demais, serão feitas observações gerais sobre o momento e quais as possibilidades de análise no curso do momento objeto de estudos. Depois, far-se-á descrição sobre situação posta pela pandemia determinada pela COVID-19. Um item será dedicado aos paradoxos do Estado que a doença ajudou a revelar. Os paradoxos do Direito que também foram colocados à mostra, comporá outra parte. Por fim, o último, a título de considerações finais, oferecer-se-á uma proposta de um diálogo sobre as

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina; Docente do Centro Educacional FACVEST; Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; membro da Academia Catarinense de Letras Jurídicas – ACALEJ.

condições futuras do Direito e do Estado.

O método utilizado será prioritariamente o dedutivo, sem prejuízo de, em alguns momentos, operar também o indutivo, especialmente na última parte do texto.

## **1. OBSERVAÇÕES INICIAIS**

Como bem observa Patrícia Manrique (2020, p. 145), a falta de tempo entre um evento, especialmente como este que estamos vivendo, e a construção de pensamento sobre ele, pode levar à ausência de um olhar capaz de identificar o novo ou a atribuir ao acontecimento uma visão superdimensionada.

De forma diversa, mas no mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos (2020, p.8) alerta para o fato que a “pandemia confere à realidade uma liberdade caótica, e qualquer tentativa de a aprisionar analiticamente está condenada ao fracasso, dado que a realidade vai adiante do que pensamos ou sentimos sobre ela”. Diante disso, os pensadores deveriam antes de mais nada dar-se conta que a geração de pensadores formados a partir da Segunda Guerra Mundial, “habitou-se a ter um pensamento excepcional em tempos normais” e, por isso, os intelectuais contemporâneos “têm dificuldade em pensar a exceção em tempos excepcionais”.

Adotando o alerta contido nessas manifestações, que estão carregadas de elevado grau de acerto, o que se pretende no presente trabalho não é mais do que apresentar o cenário de crise determinado pelo advento da COVID-19 e, a partir da realidade do atual momento, propor uma análise de se a excepcionalidade efetivamente tem a dimensão anunciada como novidade e, ainda, se a mudança que se apresentará a partir de então poderá aprofundar o estado de exceção (AGAMBEN, 2020a, p. 17-19; 2020c, 135-137; 2020d) ou levar a uma mudança radical capaz de instaurar uma nova ordem que caminhe para alguma “organização global que possa controlar a economia, assim como limitar a soberania dos estados nacionais quando seja necessário” (ŽIŽEK, 2020, p. 27), ou ainda, se o máximo que temos como horizonte são “algumas pistas para depois da pandemia”(MARKUS, 2020, p. 129).

Lançados esses pressupostos, é preciso antes de mais nada uma descrição da excepcionalidade e das mudanças já determinadas pela COVID-19.

## **2. COVID-19: PROBLEMAS E DESAFIOS**

Falar-se que o vírus causador da COVID-19 provocou expressivo impacto na vida das pessoas em todo o mundo pode ser uma repetição banal. No entanto, é preciso pensar sobre a profundidade

dessa transformação, que está longe de ser uma questão de trabalho a partir de casa ou de restrições de convívio social. A repercussão da doença já influenciou direta ou indiretamente o estilo de vida das pessoas, o sistema econômico, o modelo de Estado, a construção e a aplicação do Direito, entre tantos aspectos do cotidiano de cada um e de todos. De outro lado, paira a dúvida sobre como cada um desses espaços se comportará e/ou se desenvolverá a partir de agora.

Os relacionamentos interpessoais, em quase todos os lugares do mundo, por mais diferentes que possam ser nos diversos povos e nas mais distantes comunidades, não correspondem aos padrões observados há menos de quatro meses. Os isolamentos (verticais ou horizontais), as quarentenas, o impedimento de aglomerações ou mesmo o fechamento de fronteiras, além das recomendações das autoridades sanitárias de afastamento entre avós e netos, entre possíveis infectados e os que não demonstram sintomas de infecção em uma mesma família, foram situações que, a um só tempo, representaram instituições e foram instrumentos de distanciamentos entre amigos e parentes. As celebrações da vida mudaram de lugar, deslocando-se para os meios virtuais para os que podem desfrutar da tecnologia. No entanto, é preciso perceber que grande parte da população do mundo não tem acesso a esses meios e há uma parcela de pessoas que contam com essa tecnologia, mas com ela não tem a menor familiaridade. Neste caso, uma nova forma de exclusão criou e escavou desigualdades.

A massiva participação dos diversos setores da saúde na mídia a indicar os cuidados necessários para evitar a contaminação determinou uma overdose de informações sobre os procedimentos básicos de higiene, revelaram ou relembraram práticas que são diariamente descuidadas por grande parcela da população.

Também abundante foram as fontes de informações sobre a dieta que as pessoas devem observar para ter um corpo saudável e capaz de reforçar o seu sistema imunológico. Parece que de uma hora para outra a alimentação passou a merecer uma importância que até então era suplantada pela ideia de que o sabor era o principal item de uma dieta ideal. No atual momento, as propriedades nutricionais assumem uma dimensão que não representa a regra no último século, pelo menos no mundo ocidental e em especial nos países que ditam o padrão alimentar, para os quais os alimentos são acima de tudo um elemento econômico, que suplanta o caráter de necessidade orgânica. Não é por outro motivo que o excedente desperdiçado nos países ricos não chega aos lugares mais pobres do mundo, circunstância verificável inclusive no interior de Estados nacionais. Quando chegam, ainda que na forma de ajuda humanitária, representam outra espécie de moeda.

Expressivo foi o número de países que fecharam suas fronteiras impedindo o deslocamento

de pessoas, mas não de mercadorias, e determinando, com isso, que muita gente esteja impossibilitada de visitar seus familiares e, em alguns não poucos casos, vedando a volta para casa de quem dela estava longe pelas mais diversas razões, como estudos, trabalho ou mesmo turismo.

De todos os aspectos alterados de forma imediata pela pandemia, o sistema econômico, que vinha sendo o controlador absoluto da vida individual e coletiva do planeta, foi aquele que mais se mostrou evidente e que de forma mais grave acusou o golpe desferido pelo vírus SARS-Cov2.

São diversas as perspectivas sob as quais os filósofos, sociólogos, juristas, economistas, sanitaristas e analistas de todas as outras áreas encaram a crise, sua origem e suas consequências, mas são praticamente unânimes em apontar a fragilidade do sistema capitalista centrado na volatilidade dos bens e dos mercados e na total ausência de conexão com a vida humana, transformando os indivíduos do planeta em cidadãos consumidores, desprezando aqueles que não possuem a capacidade de consumir.

Não há como desconhecer que o modelo econômico adotado até o advento da pandemia já não é nem será o mesmo a partir dela. O que resta saber se ele se reforçará no sentido de encontrar mecanismos ainda mais protetivos do capital ou se ele caminhará por uma via que se apresente mais inclusiva da humanidade e que possa inaugurar um padrão ecológico e protetivo do próprio planeta.

A economia, por todas as já conhecidas razões, influi diretamente na crise, ou na revelação dela, do Estado e do Direito e, conseqüentemente, do Estado de Direito.

A noção de Estado Nacional foi impactada pelo surgimento do surto viral especialmente porque foi a estrutura chama a dar conta do problema, tanto no sentido de evitar a propagação, quanto no sentido de atendimento sanitário dos afetados pela enfermidade. Exatamente porque o distúrbio que se apresenta é uma novidade, nenhuma autoridade responsável pela condução sanitária nos diversos Estados ao redor do mundo tem (ainda) noção de como tratar o problema, de modo que uma série de medidas de exceção foram tomadas sem que se tenha certeza de sua necessidade ou de sua eficácia.

Neste aspecto da crise, a questão que tem sido recorrente é a de saber se exceções impostas eram e são necessárias e se a tendência de sua manutenção não será uma das consequências mais danosas no momento posterior da pandemia.

Giorgio Agamben (2020a, p. 17-19; 2020b, p. 31-33; 2020c, 135-137; 2020d), por exemplo, desde o primeiro momento vem questionando as medidas de exceção adotados pelos Estados, com especial olhar para a Itália, afirmando que as medidas foram tomadas imediatamente e sem que houvesse qualquer segurança de que esse seria o caminho a seguir e, pior, foram aceitas como

verdades pela grande massa da população mundial, sem contestação, e adotadas em países de diversos matizes ideológicos. Mesmo com a crítica que tem sido feita a Agamben por outros doutrinadores, tomando-se como exemplo, Boaventura de Sousa Santos (2020, p. 8), Jean-Luc Nancy (2020, p. 30) e Judith Butler (2020b), o certo é que muitos outros autores estão apresentando críticas sérias sobre o fechamento das fronteiras para a circulação de pessoas, não de mercadorias, como forma de tentar o alastramento da contaminação, seja porque a consideram sem qualquer eficiência, seja porque elas representam uma alegoria dos diversos nacionalismos que se alastram, como o vírus, por diversos Estados nacionais.

Não se pode negar que há e deve haver a preocupação com os rumos que serão tomados pela estrutura do chamado Estado Nacional a partir da pandemia. Eles podem andar no sentido de restrição das fronteiras e volta para dentro de seus limites territoriais, baseado no discurso da defesa do interesse maior de seus cidadãos, adotando uma postura de isolamento, ampliando o poder soberano, mas talvez sigam a direção oposta e deem razão às conclusões de Žižek (2020, p. 27) e determinem a limitação das soberanias dos Estados pela via de uma nova ordem internacional.

A mesma inquietude, também em consequência de todas as demais anteriores, embora esse campo tenha suas especificidades próprias, se aplica ao âmbito do Direito, que foi igualmente atingido pelo mal-estar decorrente do aparecimento do atual coronavírus SARS-Cov2. Da mesma forma que ocorre com o Estado, o Direito teve desvelados os seus paradoxos mais expressivos, deixando a claro que o grande espaço de sua fictícia normalidade era só aparente.

É bem sabido que o Direito é mutável e dinâmico e, quase sempre, sua ação é reativa. Neste sentido, não se pode deixar de reconhecer que toda e qualquer mutação na vida social e na vida do Estado exige do mundo jurídico um alto grau de adaptação. Esta circunstância confere ao Direito uma sensação de instabilidade e de contradição já no momento de “normalidade”, diante da complexidade e velocidade que cada vez mais denota a sociedade dos tempos atuais. Quando a assim chamada normalidade é rompida e a novidade acelera as mudanças, a percepção se aguça e faz aumentar o sentimento de insegurança, que é totalmente contrário ao sentido pretendido pelo Direito.

É na esfera do Direito que se realiza o estado de exceção, preocupação maior de Agamben e outros tantos pensadores atuais, ou pelo menos é o espaço em que se encontra o instrumental para o desvio da finalidade (ou da promessa) do direito que é o chamado estado de exceção.

Partindo de um pressuposto equivocado, é verdade, porque desconsiderava a potencialidade danosa do vírus em causa e produzindo em relação a ele um discurso que se igualava a de alguns

líderes políticos, em 26 de fevereiro, Agamben questionava a tomada de decisão na Itália do que considerava, então, “medidas de emergência frenéticas, irracionais e completamente injustificadas para uma suposta epidemia” (2020a, p. 17). Mais tarde, em 11 de março, abandonado o tom de desprezo pela pandemia, passou a questionar o fundamento das medidas que estariam embasadas em uma propagação do medo do contágio e trazendo como consequência o medo do outro e a “degeneração das relações entre os homens” (AGAMBEN, 2020b, p. 31-33). O enunciado dessa desagregação foi o mote de sua manifestação em 27 de março para questionar a razão pela qual as pessoas aceitaram, desde o primeiro momento, as restrições e os discursos justificativos sem uma séria oposição, oferecendo como uma possível resposta a hipótese de que, “ainda que inconscientemente, a praga já estava ali, que, aparentemente, as condições de vida das pessoas se haviam tornado tal que um sinal repentino foi suficiente para que aparecessem como o que já eram” (AGAMBEN, 2020c, p. 135). Em 13 de abril, o autor questiona e desafia os juristas e os acusa de se calarem diante das evidentes violações aos dispositivos constitucionais por norma infraconstitucionais e justificadas por “princípios morais” (AGAMBEN, 2020d).

O escopo do presente trabalho é o de oferecer elementos para uma reflexão sobre os paradoxos do Estado e do Direito, que se mostraram a olho nu em face da pandemia decretada pelo coronavírus SARS-Cov2 e que repercutem com elevada potencialidade na noção de Estado de Direito. Em grande parte, o pensamento de Agamben, manifestado no curso do surto e sintetizado acima, pode emprestar alguma luz para os tópicos que serão desenvolvidos a seguir.

### **3. PARADOXOS DO ESTADO**

Como indica o título do presente ensaio, a ideia de paradoxo que envolve o Estado Nacional na atualidade não é derivada da pandemia causada pelo vírus de 2019, senão que este evento deixou claro o que já vinha acontecendo na relação dos Estados Nacionais com o espaço denominado por muitos de Transnacionalidade, representando este a superação daquele e por configurar o “espaço não explorado pela política e criado pela globalização do capitalismo” (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 32-34).

No momento da pandemia a cobrança maior em relação aos Estados nacionais diz respeito à incapacidade que todos eles têm demonstrado para afrontar o problema com competência e, pior, as medidas tomadas pelos dirigentes estão sendo inúteis e marcadas por autoritarismo e nacionalismo, seguindo, como insistentemente alerta Agamben, no caminho da instauração permanente do estado de exceção.



O primeiro equívoco é confundir os conceitos de Estado e nação, para concluir que o fato de se reforçar o Estado, estrutura limitada em um território que cumpre uma finalidade de realizar as necessidades de uma Sociedade que o criou (PASOLD, 2003; BRANDÃO, 2006, p. 29-98), corresponde à defesa da adoção de nacionalismos, em qualquer de seus matizes.

Ainda que o mundo parecesse estar caminhando no sentido de um chamado Estado Transnacional, a doença sobre a qual estão debruçados os autores deste livro veio demonstrar que a única estrutura existente e capaz de dar um mínimo de resposta, ainda que não satisfatória, é a dos Estados nacionais. Não porque os Estados estejam simplesmente querendo exercer a qualquer custo a noção de Soberania (por mais arcaica que ela possa parecer). É que, na realidade, mesmo na Comunidade Europeia, que representa a noção mais próxima de um Estado Transnacional, a coordenação política não superou o modelo das suas unidades estatais. Basta ver que não há uma estrutura sanitária europeia apropriada o enfrentamento do problema que os Estados comunitários estão confrontando.

A razão disso é que a ideia de um Estado Transnacional, no sentido que se estruturou e que para o qual caminha(va?), não passava de um duplo engodo: o primeiro porque a estrutura pretensamente superadora do Estado Nacional somente se orientava a dar livre circulação ao capital e aos turistas-consumidores, criando outro tipo de fronteira, como aquela representada pelos espaços delimitados aos refugiados no interior da Europa unificada (PRECIADO, 2020 p. 175; MARKUS, 2020, p. 131); o segundo pelo fato de que essa nova estrutura constitui o simples agigantamento do mesmo modelo do Estado Nacional, no qual o centro de decisão se afasta dos cidadãos e, em consequência, de seus problemas e suas necessidades, transformando as instâncias descentralizadas em espaços de contenção das demandas para evitar a perturbação do comando central (BRANDÃO, 2018, p. 93).

O que ocorreu efetivamente foi que, por trás do discurso desqualificador do Estado Nacional, pelo enunciado de sua obsolescência e na busca de enfraquecê-lo, sempre esteve a intenção de reduzi-lo “ao (útil) papel de distritos policiais locais”, para garantir “o nível médio de ordem, necessário para a realização de negócios”, sem que “precisem ser temidos como freios efetivos à liberdade das empresas globais” (BAUMAN, 1999, p. 76).

No sentido do pensamento Bauman, que contém um diagnóstico correto e foi formulado há mais de vinte anos, confirmado historicamente agora, a pretensa nova ordem era a fuga do capital do controle dos Estados Nacionais, no sentido de flexibilizar todos os direitos dos cidadão plasmados nas Constituições de cada um desses Estados, enquanto estabelecia(e) como padrão a

“desregulamentação, liberação, flexibilidade, fluidez crescente e facilitação das transações nos mercados financeiros imobiliário e trabalhista, alívio de carga tributária etc.”. A consequência é que o Estado cada vez tem menos recursos para aplicar, “caso deseje ou seja pressionado a fazê-lo”. (BAUMAN, 1999, p. 76).

O exemplo mais expressivo para o momento e revelado pelo advento da COVID-19 é a verdadeira desconstrução do sistema de saúde pública. Embora a denúncia, inclusive de órgãos oficiais, de que isso vem acontecendo há algum tempo, o discurso toma um certo grau de normalidade dentro do Estado e na opinião pública, condição que só é quebrada, com alto grau de perplexidade, quando o sistema se mostra incapaz de uma resposta, como aconteceu com a chegada da doença que significa grande ameaça e é de significativa amplitude.

Uma mostra da afirmação acima pode ser encontrada nos dados publicados em fevereiro de 2020 pelo Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde do Brasil (BRASIL. Ministério da Saúde, 2020), informando que somente em 2019, o setor perdeu vinte bilhões de reais. O mesmo informativo esclarece que a denominada “renda per capita” da saúde, que representa o valor anual aplicado em saúde pelo Estado dividido pelo número de cidadãos, está decrescendo desde o ano de 2014. De outro lado, a projeção, considerando o crescimento e o envelhecimento da população, para manter os padrões atuais, exigirá um investimento adicional de cinquenta bilhões e setecentos milhões até o ano de 2027. Na contramão do que vem acontecendo nos últimos anos.

Não é diferente o que ocorre na Itália, país europeu mais atingido pelos efeitos da COVID-19, como informa Franco “Bifo” Berardi (2020, p. 50), com base em publicação do sitio quotianosanità. Segundo o autor, entre 2007 e 2017 o país perdeu 14% dos departamentos de emergência-urgência e 22% do departamento de primeiros auxílios. O mesmo ocorre com as ambulâncias, que sofreram a redução de 4% no número de viaturas chamadas “de emergência” e 52% no das destinadas ao transporte sanitário. O total de médicos a bordo dessas ambulâncias caiu consideravelmente, a ponto de as unidades móveis de reanimação registrarem uma diminuição de 37% no mesmo período de dez anos. A diminuição de leitos hospitalares, no espaço temporal acima descrito, foi 16,2% no sistema público de saúde, enquanto o serviço privado encolheu 6,3%.

Mesmo com a diminuição expressiva nos sistemas públicos de saúde pública nos Estados nacionais, como elucidado acima, nos momentos de crise são exatamente eles os chamados a resolver o problema e deles são exigidas ações imediatas e eficazes.

Se a organização do sistema de saúde fosse mantida constante e adequada para o atendimento dos cidadãos, as necessidades de aparelhamento ou de aquisição de insumos seriam

atendidas na forma regular de gastos e com transparência nos investimentos e aquisições. Como o Estado é cada vez mais deficitário na sua conformação, em situações de emergência é obrigado a gastar muito mais e sem qualquer controle do desembolso, ou seja, mais prejudicial se torna a sua atuação para a integridade do próprio sistema. Uma pequena mostra disso foi a forma como se deu a compra emergencial, com dispensa de licitação, sob o argumento de urgência, de respiradores por parte do Estado de Santa Catarina, deixando a suspeita, também por falta de transparência, de compra superfaturada dos referidos itens (PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA, 2020).

Ainda que não relacionado com o setor de saúde, mas igualmente esclarecedor, como exemplo da diminuição do Estado, é a tendência de enxugamento das verbas destinadas para a educação. Para o Brasil é anunciado um corte de dezenove bilhões e oitocentos milhões para o corrente ano (ADUFC-SINDICATO, 2020d), enquanto na Itália, usada aqui como referência somente para manter o padrão estabelecido acima, embora o Ministério da Economia afirme não ser verdade, alguns órgãos de imprensa informam que o corte orçamentário para o setor no ano de 2020 será da ordem de três milhões de euros (ORIZZONTESCUOLA.IT, 2020).

Claramente a diminuição da capacidade de investimento do Estado é inversamente proporcional à disponibilidade de atendimento dos direitos dos cidadãos.

O outro paradoxo que tem origem no mesmo fenômeno de busca por um Estado forte no sentido de “distrito policial”, no dizer de Baumann, mas ao mesmo tempo fraco e diminuído no controle da volatilidade do mercado e do capital, é da promessa de construir um Estado Transnacional nos mesmos termos dos Estados nacionais.

Essa contradição pode ser atribuída a uma errônea compreensão do que pretendia o teórico a quem se atribui a criação do termo transnacionalidade. Para Jessup (1965, p. 12), a transnacionalidade teria origem nos conflitos decorrentes da globalização e esses desacordos teriam determinado uma mudança conceitual e estrutural no Direito Internacional. Portanto, o Direito Internacional, e não os Estados Nacionais, é que teria que sofrer uma mudança conceitual em virtude dos conflitos advindos da nova economia globalizada. Não condiz com o pensamento de Jessup a ideia de superação do Estado Nacional.

Mesmo na Europa unida, diz Nunes, “o estado-nação continua, pois, a ser a matriz da cidadania” (NUNES, 2006, p. 53), o que está no mesmo sentido dos enunciados de Philip Jessup e é agora comprovado pelo advento da COVID-19. Aliás, basta comparar os efeitos da pandemia na Itália e em Portugal para verificar o acerto dessas lições.

Não é a simples substituição dos Estados Nacionais por um outro ente da mesma natureza e

com o mesmo arcabouço que será capaz de resolver os conflitos decorrentes do mercado globalizado. O Leviatã transnacional, pretendido por alguns, simplesmente reproduzirá a forma de exercitar o poder e gerará o mesmo grau de tensão em relação aos que a ele estarão submetidos. A única diferença é que a distância e pulverização dos centros de poder determinará uma incapacidade ou uma dificuldade para que a Sociedade e os cidadãos possam exigir as promessas construídas e plasmadas no âmbito das diversas Constituições elaboradas. Até porque, como se viu quando da pretensão de estabelecer uma Constituição Europeia, o novo organismo se mostrava pouco disposto a comprometer-se com Direitos Fundamentais. (NUNES, 2006, p. 68-77).

De outro prisma, a articulação da Sociedade Civil, para além e apesar do Estado, em situações como a que agora é enfrentada, consegue realizar de forma mais eficiente tarefas que integram os deveres do Estado para com ela própria, como bem exemplifica o caso de Paraisópolis, uma das maiores favelas de São Paulo, que, a partir de uma parceria entre a União dos Moradores, o comércio local, o G10 das Favelas, Grupo Bombeiro Caetano e a Associação Bombeiro Mirim Juvenil Voluntário, capacitou 240 moradores para atuarem como socorristas nas 60 bases presentes naquela área. Além disso, custeado por uma campanha de financiamento coletivo, a União dos Moradores está contratando 12 bombeiros civis para atuar nas mesmas bases (GLOBO.COM, 2020).

Os paradoxos, para o âmbito analisado neste tópico, envolvem o conceito de Estado e sua finalidade (PASOLD, 2003), abstrações estas que foram desaparecendo no senso comum, diluídas em grande parte na noção de transnacionalidade que busca, de um lado, o encolhimento do viés prestacional e garantidor de direitos, de outro, o agigantamento da função policial, ou seja, garantir que possam o mercado e o capital volátil operar livremente sem a oposição dos cidadãos. O papel que cumpre(iu) a doença de amplitude global foi o de revelar o que já estava em curso.

Não é diferente o que ocorre com o Direito, como será demonstrado a seguir.

#### **4. PARADOXOS DO DIREITO**

Assim com ocorre com o Estado, o Direito também teve suas incoerências colocadas à mostra pela ocorrência da pandemia decretada pela COVID-19.

É bem verdade que há um elevado grau de razão na afirmativa de Pedro Muniz Lopes de que o Direito não é coerente, como não é completo ou consistente, e isso decorre do fato de ser produto do labor humano e, por isso, “seria estranho que fosse [e] mais estranho [...] seria que tivesse que ser”. (LOPES, 2018, p. 44). No entanto, quando autores como Lopes assinalam a incoerência do Direito, normalmente o fazem no campo do conflito normativo. Isso é inegável, ocorreu e ainda

ocorre no campo da tentativa de combate à propagação do vírus responsável pela pandemia, como será visto pouco mais adiante. Alias, neste campo não se pode deixar de anotar que alguns autores têm se encarregado de dar uma amplitude maior à apontada incongruência do que aquela que efetivamente existe. Entre os autores que assim se posicionam vale a pena citar exemplificativamente Riccardo Guastini (2010, 72-74).

Para além da contradição no campo normativo, ou seja, a inconformidade de normas que conferem e infirmam direitos ou que determinam ou autorizam condutas convivendo em uma mesma ordem jurídica, há uma inconsistência do próprio sistema jurídico de um Estado quando ele insere no seu ordenamento jurídico direitos fundamentais que são infirmados por normas inferiores, por decisões judiciais ou, o que é pior, por ação de autoridades guiadas por conceitos morais.

Em qualquer desses espaços afirmados há, sim, como insistentemente lembra Agamben, a instauração, ocasional ou permanente, do estado de exceção. Por essa razão surpreender os paradoxos do (ou no) Direito são de elevada importância e, talvez, nesse sentido, a pandemia, ao trazê-los à luz, possa contribuir para o caminho de superação e de atuação no sentido contrário ao estado de exceção. Importante ter isso claro porque se é no âmbito de direito que tal situação se instala, é também neste mesmo lugar que se pode afastar a ocorrência do indesejado regime.

Não se pode, no entanto, confundir a incongruência aparente, que é fruto da incompreensão leiga do sistema, com a real incongruência, estabelecida intencionalmente pelos atores do arranjo jurídico. Um exemplo da fictícia incoerência está o intrincado sistema de partição de poderes, que envolve as esferas municipal, estadual e federal, no ordenamento constitucional do Brasil. Nem sempre as pessoas leigas e, por vezes, até aquelas que teriam o dever de entendimento, conseguem compreender as possibilidades contidas na produção legislativa concorrente e os limites que cada um desses órgãos da federação devem observar. É real o conflito que ocorre no espaço da legislação de emergência, como se verificou em diversos dispositivos oriundos de Municípios, Estado e União, em total desarmonia, deixando os destinatários das referidas normas completamente perdidos sobre qual delas deve(ria)m atender.

O ponto mais importante, no entanto, no que diz respeito às incompatibilidades no campo do Direito e no qual se pode efetivamente instaurar ou evitar o estado de exceção, está no âmbito dos direitos fundamentais. Nesta circunstância o paradoxo está atribuição de direitos no nível da Constituição e negação de direitos pelas próprias instâncias jurídicas, especialmente do Parlamento ou do Poder Judiciário. Vários são os episódios da história recente do Brasil a demonstrar o afirmado e, dentre eles, em razão do limite de um ensaio como o agora proposto, serão lembrados os mais

expressivos para cumprir função meramente exemplificativa.

Em meio à pandemia, uma das medidas pretendidas pelo Ministério da Saúde era o rastreamento, via telefone, das pessoas infectadas com o novo vírus. Argumentava o então Ministro da Saúde que seria o modo mais fácil de localizar essas pessoas e justificava que, em situação excepcional, na falta de uma ferramenta mais eficiente para identificar as pessoas doentes e desencadear um bloqueio ao contágio, seria possível regulamentar a prática em nome do interesse público (BBC, 2020).

O tema ganhou grande repercussão na mídia, nos debates acadêmicos e nas ruas. Ao tomar essa dimensão, outros argumentos se somaram ao debate, sendo o mais importante aquele que pretendia copiar a prática adotada em outros países, como na China, Coreia do Sul e Israel, por exemplo, que teriam obtido, em razão desse tipo de ação, melhores resultados no enfrentamento da crise.

O argumento de copiar a experiência de outros países é mais do que usual no Direito brasileiro, por vezes expresso, por vezes difuso, nas decisões dos Tribunais, em especial no Supremo Tribunal Federal, ou nas exposições de motivos em processos legislativos da Câmara e do Senado. Essa prática quase sempre encobre sérios descumprimentos dos mandamentos constitucionais que envolvem garantias e direitos fundamentais.

A pretensão do Ministro da Saúde do Brasil de intervir na vida privada das pessoas, inclusive acenando com a possibilidade de regulamentar a ação, sob o argumento de que alguns Estados asiáticos teriam obtido melhores resultados com esse tipo de patrulhamento, sequer levou em consideração as normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras. Para ele, bastou o fato da aplicação realizada em outro país ser, em tese, mais eficiente para que cegamente, do ponto de vista da estrutura de Direito a que está submetido, manifestasse o interesse em seguir o mesmo caminho. Para além da vedação prevista no artigo 5<sup>o</sup>, X, da Constituição da República (BRASIL, 2020<sup>a</sup>) e da Lei 13.709/2018 (BRASIL, 2020c), não foi levado em consideração algo mais importante: a possibilidade de naqueles países essa situação ser autorizada por norma ou não existir norma restritiva incidindo sobre a situação fática que estava em jogo. De outro lado, não houve sequer a consideração sobre a tradição que determina o comportamento daquelas populações no estabelecimento de normas legais e as condições de possibilidade para construções dessa natureza.

Sobre este último tópico diz Byung-Chul Han (2020, p. 99) que os países asiáticos lembrados como paradigma pelo então Ministro da Justiça “têm uma mentalidade autoritária” que decorre “de sua tradição cultural (confucionismo)”. Esses povos vivem uma vida na qual a vida privada não tem o

mesmo valor que possuem para os povos europeus, assim como para povo brasileiro, cabe acrescentar.

No entanto, o que vale assinalar neste momento é que esse mesmo raciocínio da autoridade sanitária, talvez ditada pelo momento de urgência e de desespero diante da quase total ausência de rumo que a doença decretou, não difere muito do que vem ocorrendo há logo tempo em decisões judiciais e parlamentares em período de “normalidade”.

Vários são os exemplos que poderiam ser convocados aqui, mas há um expressivo e que ainda não está completamente resolvido no Brasil, que é prisão de pessoas acusadas do cometimento de crime quando ocorra condenação confirmada ou decretada pelo segundo grau de jurisdição. A questão não está definida e atinge agora o ápice do *non sense* quando está em curso o julgamento da possibilidade da prisão imediata após a condenação pelo Tribunal do Júri (primeira instância, portanto). Também a desentendimento sobre a matéria não está findo em razão de o parlamento entender que pode, por lei infraconstitucional, dispor sobre o momento final da presunção de inocência.

A relação com o presente trabalho reside no fato de que o fundamento apresentado por aqueles que pretendem dar validade à prisão após o segundo grau compara a situação brasileira com a prevista em outros estatutos, internacional ou na de outros Estados nacionais, que estabeleceram limite final para a presunção de inocência de forma diferente daquele adotado pelo Brasil. Sabidamente o Brasil optou por afirmar como fronteira final o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Mais do que dizer, sinteticamente, que o trânsito em julgado só ocorre quando não cabe mais recurso, o Decreto-Lei n. 4.657/42 (BRASIL, 2020b), chamado de Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, estabelece no § 3º do artigo 6º: “chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba mais recurso”. Cabe enfatizar, além do mais, que a norma constitucional acima referida, está inserida no rol das cláusulas pétreas previstas no artigo 60, §4º, IV, da Constituição da República (BRASIL, 2020a), posto que um direito fundamental. Outros países, assim como a Convenção Americana de Direitos Humanos, utilizam o critério da fixação da culpabilidade para servir de baliza última à presunção de inocência. Com o mesmo tipo de raciocínio que conduziu o Ministro da Justiça, em tempo de crise, também o Supremo Tribunal Federal, parte do Parlamento e até alguns juristas, em período de “normalidade”, se encarregam de produzir “escavação interna” nos direitos fundamentais, para usar uma apropriada expressão criada por Konrad Hesse (1998, p. 264).

A amostra, não a única e nem talvez a maior, mas usada em razão da conexão direta com a

matéria proposta pelos organizadores da obra, serve para lançar luzes sobre essa relação existente entre a situação de crise experimentada por todos neste momento e o quadro de aparente normalidade dos direitos.

Neste sentido vale a pena estar sempre alerta para as considerações recorrentes de Giorgio Agamben (2004) sobre o risco permanente da instauração do estado de exceção por intermédio do Direito, que deveria ser o *locus* de resistência.

Não é diferente a manifestação de Gustavo Yañez Gonzales, (2020, p. 141), quando sustenta a existência concreta do “risco que os dispositivos policiais implementados na quarentena sejam sedimentados e as relações sociais se vejam afetadas por uma importante insatisfação”.

Cabe ao jurista, diante do desvelamento produzido pela COVID-19, lutar agora pela manutenção do Estado Democrático de Direito e, passado este momento, escolher e construir a no momento posterior. Não será uma tarefa fácil, mas o senso comum está quebrado e, por isso, não mais pode ser usado com desculpa.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A resposta dada por Agamben (2020c, p. 135) à sua própria pergunta, a respeito das razões que determinaram a aceitação como normalidade das medidas de exceção, dizendo que ela está fundada em uma situação já estava posta e que o advento da pandemia configura “um sinal repentino [...] suficiente para que aparecessem como o que já eram”, está no sentido do entendimento plasmado já no título do presente ensaio: a COVID-19 retirou o véu que encobre os paradoxos do Estado e do Direito.

Ao lado dos campos da economia, da sociologia, da filosofia, entre outras tantas atividades humanas, o Estado e o Direito foram fortemente abalados com o advento da doença denominada de COVID-19.

Muito se tem falado que todas as realizações humanas, a partir desse evento, deverão sofrer importante mutações. Alguns pensadores, com o olhar mais otimista, afirmam que todas as indicações são de que o mundo encontrará outro rumo mais voltado ao bem-estar das pessoas e mais sociável, uma vez que deve ter ficado claro para todos que o caminho de destruição da vida sobre o planeta que vinha sendo trilhado está totalmente esgotado. Outros, no entanto, pensam que a pandemia servirá de justificativa para momentos bem mais duros e, juntamente com a recuperação da economia, redundará em nacionalismos arcaicos e instauração definitiva do estado de exceção. Há, é verdade, um grupo intermediário que não pensa que o mundo será melhor sem uma postura



advinda da experiência vivenciada agora, mas também não se chegará a parâmetros tão perversos.

Para o Estado Nacional, várias são as possibilidades que se abrem para futuro, desde o retorno ao desiderato para o qual estava voltado o discurso fundador; ou a instituição uma organização (talvez estatal) inclusiva, como aquela proposta por Milton Santos (2001, p. 82-83); ou, de uma organização no sentido pensado por Žižek e enunciado acima; mas, também, pode o futuro ser sombrio como aquele intuído por Judith Butler (2020a, p. 62) que inclui a probabilidade de algumas pessoas virem a “afirmar o seu direito de a viver às expensas de outros”, voltando a estabelecer a distinção entre vidas que merecem e vidas que não merecem ser protegidas, além de uma série de outras hipóteses talvez nem pensada nos dias atuais; ou, como aquele profetizado por Agamben (2004), a de instauração permanente do estado de exceção.

Para o Direito, o comportamento e a capacidade de articulação dos juristas é que dará norte para qual a função que ele deve cumprir: efetivamente garantir o Estado de Direito na sua feição democrática ou cristalizar o estado de exceção em franco desenvolvimento sob a máscara da supremacia do direito coletivo em detrimento dos direitos individuais, por exemplo.

Os paradoxos apontados para o Estado e para o Direito, por consequência, se manifestam de forma duplicada no Estado de Direito. O primeiro requisito para evitar que o Estado descambe para a exceção e perceber e admitir as contradições e, a partir delas, optar pelo caminho a seguir.

O escopo deste trabalho não é optar especificamente por uma ou outra posição, embora a esperança de que estejam certos os otimistas, mas apenas apresentar os poucos exemplos que a extensão do texto permite, para deixar registrado que o impacto da doença somente confirmou que as condições negativas desveladas por ela já estavam em curso. Pode ser que a tomada consciência possa contribuir para que os juristas tomem parte na construção de um cenário mais favorável.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ADUFC-SINDICATO. **Corte de 198 bilhões na educação e redução drástica do fomento a pesquisa no orçamento de 2020**. Fortaleza, 31 jan. 2020. Disponível em: <<http://adufc.org.br/2020/01/31/corte-de-198-bilhoes-na-educacao-e-reducao-drastica-do-fomento-a-pesquisa-no-orcamento-de-2020/>>. Acesso em: 4 maio 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Contagio. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020b. p. 31-33.

\_\_\_\_\_. Una domanda. **Quodlibet**. Disponível em: <<https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-una-domanda>>. Acesso em: 1 maio 2020d.

\_\_\_\_\_. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. La invención de una epidemia. In: **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020a. p. 17-19.

\_\_\_\_\_. Reflexiones sobre la peste. In: **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020c. p. 135-137.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BBC. **News-Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52154128>> Acesso em: 4 maio 2020.

BERARDI, Franco (Bifo). Crónica de psicodeflação. In: **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 35-54.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais**: novos direitos e acesso à Justiça. 2. ed. Florianópolis: OAB-SC, 2006.

\_\_\_\_\_. Estado Nacional e Transnacionalidade: fim de um tempo ou novo espaço de conflituosidade. In: ROSA, Alexandre Moraes da; CRUZ, Alice Francisco da; QUINTERO, Jaqueline Moretti; BONISSONI, Natammy. **Para além do Estado Nacional**: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz. Florianópolis: EMais, 2018, p. 91-102. Ebook.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988.html/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC%20105.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988.html/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20105.pdf)>. Acesso em 05 maio 2020a.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-normaatuizada-pe.html>>. Acesso em 06 maio 2020b.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13709-14-agosto-2018-787077-publicacaooriginal-156212-pl.html>>. Acesso em 06 maio 2020c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016**. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>>. Acesso em: 3 maio de 2020d.

BUTLER, Judith. El capitalismo tiene sus límites. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020a. p. 59-65.

\_\_\_\_\_. **O mundo deve mudar e os ideais do socialismo democrático são os que mais deveriam ser estimados**. Entrevista a Constanza Michelson. Tradução do Cepat. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598283-o-mundo-deve-mudar-e-os-ideais-do-socialismo-democratico-sao-os-que-mais-deveriam-ser-estimados-entrevista-com-judith-butler>>. Acesso em: 2 maio 2020b.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012.

GLOBO.COM. **Paraisópolis capacita moradores em primeiros-socorros e cria 60 bases de emergência**. Disponível em:< <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/06/paraisopolis-capacita-moradores-em-primeiros-socorros-e-cria-60-bases-de-emergencia.ghtml>>. Acesso em: 5 maio 2020.

GUASTINI, Riccardo. Ponderación: un análisis de los conflictos entre principios constitucionales. In: CABONELL, Miguel; CASTRO, Pedro P. Grández (Coord.). **El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo**. Lima: Palestra, 2010. p.71-79.

HAN. Byung-Chul. La emergencia viral y el mundo de mañana.In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 97-111.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 264.

JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

JUSTIÇA determina lockdown em cinco municípios do Maranhão. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/04/30/interna/brasil,850265/justica-determina-lockdown-em-cinco-municipios-do-maranhao.shtml>>. Acesso em: 2 maio 2020.

LOPES, Pedro Moniz. Uma incursão nos modelos teóricos de criação judicial de direito a partir de Los Jueces ¿Crean Derecho? de Eugenio Bulygin, In: **Estudos de teoria do direito**. Lisboa: AAFDL, 2018.

MANRIQUE, Patricia. Hospitalidad e inmunidad virtuosa. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 145-160.

MARKUS, Gabriel. El virus, el sistema letal y algunas pistas para después de la pandemia. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 129-134.

NANCY, Jean-Luc. Excepción viral. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 29-30.

NUNES, António José Avelãs. **A constituição europeia: a constitucionalização do neoliberalismo**. Coimbra: Coimbra Ed., 2006.

ORIZZONTESCUOLA.IT. **3 miliardi di tagli alla scuola? Ministero dell'economia smentisce**. Disponível em: <<https://www.orizzontescuola.it/3-miliardi-di-tagli-alla-scuola-ministero-delleconomia-smentisce/>>. Acesso em: 4 maio 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2003.

PRECIADO, Paul B. Aprendiendo del virus. In: **Sopa de Wuhan: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia**. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 163-185.

SANTA CATARINA. Poder Judiciário. **Juíza suspende pagamento e bloqueia R\$ 33 milhões para compra de respiradores em SC**. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/juiza-suspende-pagamento-e-bloqueia-r-33-milhoes-para-compra-de-respiradores-em-sc-?inheritRedirect=true>>. Acesso em: 4 maio 2020.

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

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

YAÑEZ GONZALES, Gustavo. Fragilidad y tirania (humana) en tiempos de pandemia. In: **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 139-143.

ŽIŽEK, Slavoj. Coronavirus es un golpe al capitalism al estilo de 'Kill Bill' y podría conducir a la reinención del comunismo. In: **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporâneo en tiempos de pandemia. La Plata: Pablo Amadeo/ASPO, 2020. p. 21-28.

# NEOKEYNESIANISMO, NEOINTERVENCIONISMO E ULTRALIBERALISMO: IMPACTOS DA COVID-19 NO DIREITO NACIONAL<sup>1</sup>

Paulo Márcio Cruz<sup>2</sup>

Márcio Ricardo Staffen<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O estudo que se apresenta é contemporâneo ao cenário mundial da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde em relação ao vírus COVID-19. Em que pese a prioridade pela garantia das condições de prevenção de contágio e salvaguarda das vidas humanas em risco, o presente artigo objetiva analisar criticamente as alterações e propostas de mudanças no Direito Interno de muitos países (decorrentes da pandemia de COVID-19, nos marcos teóricos do neokeynesianismo, do neointervencionismo e do ultraliberalismo).

Ao tempo em que o COVID-19 avançou por todos os continentes, exceto a Antártica, de maneira muito rápida, aproveitando dos fluxos da globalização, restou à Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, declarar a situação de Pandemia e, assim, oficializar a situação concreta de problema humanitário, social, sanitário, econômico e jurídico de cunho global. De modo síncrono, a crise instalada desde a pandemia global de COVID-19 se converteu em vetor para estratégias globais-locais de contenção e prevenção do contágio viral e, por outro lado, de

---

<sup>1</sup> Texto produzido a partir do Centro de Estudos sobre Direito e Transnacionalidade (UNIVALI/CNPq) em rede com pesquisadores do Dipartimento di Giurisprudenza (Università degli Studi di Perugia) e da Facultad de Derecho (Universidad de Alicante).

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (1984), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995) e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Realizou estágio de pós-doutorado nas universidades de Perugia e Alicante e estágio sênior na Universidade de Alicante. É professor titular da Universidade do Vale do Itajaí, coordenador e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica? cursos de mestrado e doutorado - da Universidade do Vale do Itajaí, professor convidado da Universidade de Alicante e da Universidade de Perugia. Professor visitante do Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales da Universidade de Alicante. Atua como docente e pesquisador nos temas Direito Transnacional, Direito e Sustentabilidade, Democracia e Estado e Constitucionalismo Comparado. (pcruz@univali.br)

<sup>3</sup> Doutor em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia - Itália. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Estágio de Pós-Doutorado em Direito junto à Università degli Studi di Perugia (Bolsa CAPES/PDE 88881.120155/2016.1). Possui Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Pesquisador do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (Mestrado e Doutorado) - Universidade do Vale do Itajaí (Conceito CAPES 6). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito - IMED e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (2014-2018). Visiting Researcher no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Heidelberg (Alemanha). Doutor Honoris Causa pela Universidad Antonio Guillermo Urrelo (Peru). Professor Honorário da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidad Inca Garcilaso de la Vega (Peru). Professor nos cursos de especializações na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Universidade Franciscana (UNIFRA) e Faculdade Meridional (IMED). Advogado (OAB/SC). Membro da Comissão de Direitos Humanos (OAB/SC). Membro da Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (México). Membro do Comité da Escuela de Formación de Auxiliares Jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia del Callao (Peru). Membro Honorário do Ilustre Colegio de Abogados de Ancash (Peru). Membro efetivo da Sociedade Literária São Bento. Membro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Membro do Grupo de Pesquisa Transnacionalismo e Circulação de Modelos Jurídicos (PPGD-IMED). Líder do Centro de Estudos sobre Direito e Transnacionalidade (UNIVALI)

mecanismos locais-globais de ajustes normativos, institucionais e econômicos com eficácia para os tempos de anormalidade, cambiando estruturas relevantes do Direito Público nacional, mas com consequências de curto, médio e longo prazo nos cenários transnacionais.

Igualmente, justifica-se a investigação em curso vez que nos últimos períodos, notadamente após a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos da América, a pauta política-ideológica de maior influência destacou a preponderância de tópicos ultraliberais, seguidos, desde então, por outros Estados, na Europa e na América. Contudo, a possibilidade concreta de degradação social, expressivo empobrecimento, queda na arrecadação fiscal e recessão econômica forçaram líderes de orientação ultraliberal e não-intervencionistas a reverem suas agendas políticas para incremento da planificação econômica e social e, utilização de mecanismos de intervenção estatal, fazendo com que os postulados (neo)keynesianos e neointervencionistas voltassem ao debate público. Assim, para fins de comparação, utilizou-se as atuações dos governos dos Estados Unidos da América, Brasil, Argentina e México em razão das proximidades ideológicas que assumiram (social e ultraliberal) e de suas participações no G20, tornando a realidade mais aproximada.

Ciente das dinâmicas inerentes ao momento de escrita desse artigo, há que se registrar a existência de premissas jurídicas teóricas, vinculadas com as bases do Direito Nacional, que devem ser incluídas no contexto de crise atual do corona vírus, como modo de compreensão crítica do atual estado d'arte. Ignorar a conjunção desses fatores implica na perda de capacidade analítica, reflexiva e crítica sobre a efetividade, eficácia e eficiência das respectivas propostas. Para tanto, utilizou-se, para o desenvolvimento da presente pesquisa, o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas da categoria, do conceito operacional, da pesquisa bibliográfica e análise de relatórios nacionais oficiais, indicadores transnacionais e marcos normativos.

## **1. LIBERALISMO E O GRAU DE INTERVENÇÃO ESTATAL**

O liberalismo contemporâneo surgiu após a Primeira Guerra Mundial e procurava preservar esferas amplas de liberdade, mas admitindo a intervenção do Estado em determinados âmbitos da Sociedade, como se observa nas constituições mexicana de 1917 e de alemã Weimar de 1919 (PASOLD, 2003).

Foi principalmente depois do advento da Constituição de Weimar que as teorias social-liberais, baseadas no êxito integrador do intervencionismo estatal, fizeram com que o Liberalismo do século XX se desenvolvesse de acordo com parâmetros muito diferentes dos do século passado, regido pelos preceitos de Smith (SMITH, 2009).

O Estado democrático liberal do primeiro terço do século XX esteve imerso numa profunda crise, como consequência da obsolescência de suas estruturas políticas para adaptar-se às novas realidades sociais. Por outro lado, o movimento proletário, que ganhou impulso com a Revolução Russa, pressionava para que as liberdades e direitos individuais tivessem a companhia dos direitos coletivos. Finalmente, os desdobramentos da maior crise que o capitalismo já sofreu, em 1929, implicaram abandonar as políticas baseadas nos parâmetros liberais clássicos de não-intervenção.

Alguns países enfrentaram a crise do Estado democrático liberal substituindo-o por ditaduras, militares ou civis, ou por Estados totalitários, enquanto que, por uma ótica liberal, outros Estados entraram numa decidida via de ampliação da representação política, reformismo social – assumindo os direitos sociais – e o intervencionismo redistributivo.

O principal conceptor dessa orientação foi o economista inglês John Maynard Keynes<sup>4</sup> (1883-1946) que, “embora liberal em política, era partidário de uma economia administrada, confiando nos benefícios da ação planificadora dos órgãos estatais” (REALE, 2005, p. 30)”. Keynes se converte no autor mais influente do Ocidente, na medida em que propõe uma teoria de economia que proporcionaria as bases econômicas de desenvolvimento capazes de sustentar políticas sociais redistributivas. Keynes conseguiu convencer aos grupos sociais dominantes no Ocidente, de que a melhor forma de conter o movimento proletário e estabilizar o sistema consistiria em reformar o sistema numa via possível e gradual.

A prática das teorias de Keynes significou o fim do liberalismo econômico clássico, e sua substituição por economias mescladas, nas quais o Estado passou a exercer papel econômico decisivo para reativar a economia através de investimentos públicos, corrigir as disfunções do capitalismo, impedir outra “sexta-feira negra de 1929” e redistribuir a renda por meio de uma política fiscal progressiva destinada a eliminar as desigualdades extremas e ativar a demanda (ANTON, 1996, p. 202).

Keynes sintetizou seu pensamento político liberal reformista, dizendo que o problema político da humanidade consiste em mudar três ingredientes: Eficácia Econômica, Justiça Social e Liberdade Individual. O primeiro precisa de crítica, cautela e conhecimento técnico. O segundo, de um espírito generoso e entusiasta que ame o homem comum do povo. O terceiro requer tolerância, amplitude

---

<sup>4</sup> JOHN MAYNARD KEYNES, nobre e economista inglês, nascido em Cambridge em 1883 e morto em Sussex em 1946, foi conselheiro do Tesouro britânico durante a Primeira Guerra Mundial. Após a guerra, publicou o estudo **Conseqüências Econômicas da Paz** (1919). Autor de um **Tratado sobre a moeda** (1930) e, depois, de uma **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda** (1936), KEYNES atacou o problema do subemprego que existia na Inglaterra depois de 1930. Ele enxergou, nesta situação, um estado de subequilíbrio permanente que nenhum mecanismo automático de mercado corrigiria. KEYNES pregou, em conseqüência, um crescimento do consumo, uma baixa taxa de juros, o crescimento dos investimentos públicos, medidas que implicavam a intervenção do Estado. Ele teve um papel muito importante na conferência de Bretton Woods, em 1944.



de objetivos, valoração das excelências da independência e da variedade e que prefira, acima de tudo, oferecer oportunidades sem nenhum tipo de obstáculos a quem é excepcional e tem aspirações. O segundo se constituiu na maior conquista do proletariado, mas o primeiro e o terceiro precisam das qualidades do partido que, por sua tradição e afinidades, tenha sido o lar do Individualismo Econômico e da Liberdade Social.

A partir de sua eleição, em 1932, Roosevelt, e sua política do *New Deal*, decididamente intervencionista, tiveram como objetivo paliar os enormes custos sociais do *crack* de 1929, e relançar a economia dos Estados Unidos segundo premissas baseadas em critérios do Liberalismo reformista (DALLARI, 1985, p. 236). Isto foi feito de maneira tão intensa, que, nos Estados Unidos, “liberal” é sinônimo de esquerda e contraposto a conservador, que indica a tendência política de direita. Reformista, esta visão tinha como objetivo democratizar de fato as sociedades liberais, respeitando suas características de base, como a proclamação de direitos e liberdades individuais, separação dos poderes, participação política dos cidadãos – ampliada constantemente – e o princípio da legalidade previsto na Constituição.

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos setenta, em todos os países do Ocidente com regimes democráticos, passa a existir um consenso, denominado por Dahrendorf (DAHRENDORF, 1992) de pacto social-liberal, entre todas as forças políticas majoritárias na aplicação das denominadas políticas de Estado de Bem-Estar, que alcançou seu mais amplo desenvolvimento nos países onde os partidos social-democratas, que renunciaram ao marxismo, puderam governar além de uma década (ANTON, 1996, p. 203).

Este Estado de Bem-Estar, cuja raiz filosófica continua sendo o utilitarismo, propôs a maior felicidade para o maior número de pessoas, matizado pelos social-liberais no sentido socialista. Este consenso se quebra a partir do esgotamento, no final dos anos sessenta, do modelo keynesiano. Com a crise do Estado de Bem-Estar, a partir da década de setenta, observa-se o retorno de teses liberais que já pareciam superadas, propondo o questionamento radical das concepções básicas do intervencionismo estatal e o retorno ao Liberalismo.

Estas concepções neoliberais ocasionaram e ocasionam grandes debates acadêmicos e políticos. O autor que mais radicalmente tem chegado a este questionamento é Nozick, que, proclama que unicamente é legítimo e moral um Estado mínimo que proteja o indivíduo e faça que se cumpram os contratos privados. Outorgar maiores competências ao Estado significa atentar contra os direitos individuais, e deve ser evitado (NOZICK, 2011).

O grande oponente de Nozick é Rawls (RAWLS, 1995), que repele também o utilitarismo e

defende os direitos individuais vinculando-os ao bem comum. Touraine assinala que Rawls trabalha incessantemente o individualismo e o contratualismo de Rousseau, numa posição adiante daquela de muitos liberais contemporâneos (TOURAINÉ, 1996, p. 170). Tanto é assim que Rawls (RAWLS, 2000) entende a Constituição como possuidora de capacidades reguladoras muito além daquelas admitidas pelos liberalismos menos contemporâneos (STAFFEN, ZAMBAM, 2015). Afirma que uma constituição bem organizada inclui procedimentos democráticos para lidar com as situações de emergência. Portanto, em termos de doutrina constitucional, a prioridade da liberdade implica que a livre expressão política não pode ser restringida, a menos que se possa argumentar, razoavelmente, a partir da natureza específica da situação presente, que existe uma crise constitucional na qual as instituições democráticas não têm condições de operar efetivamente, e na qual seus procedimentos para lidar com as emergências não funcionam (RAWLS, 2000, p. 411).

O Neoliberalismo estaria intimamente relacionado com correntes políticas neoconservadoras que proporcionaram cobertura doutrinária e ideológica aos governos conservadores da década de oitenta, cujos protótipos seriam o Chile, de Pinochet, a Grã-Bretanha de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan. O núcleo de suas propostas políticas foi o de pôr fim à tutela social por parte do Estado e eliminar, gradualmente, os mecanismos de redistribuição de renda, além de desregular o mercado de trabalho, privatizar o setor público e deixar que as leis do livre mercado regulem a vida econômica da Sociedade.

Desta forma, afirmam, seriam criadas mais riquezas, seria rentável investir, acabaria a cultura do subsídio, os indivíduos se motivariam e se geraria mais riqueza social. Obviamente que independente dos custos sociais e o aumento das desigualdades que tudo isto supõe. Aliás, desigualdades e pobreza que só aumentaram nos anos de Thatcher e Reagan.

Naquele momento, as velhas receitas liberal-conservadoras diante da problemática – e da crise – das sociedades que optaram pelo Estado de Bem-Estar ocidental, cujo modelo keynesiano entrou em crise ou, no mínimo, passou a necessitar revisão pela constante e crescente pressão da Sociedade reivindicando mais e melhores serviços, até esgotar a capacidade político-econômica de um sistema – excessivamente burocratizado e ingovernável, na opinião dos neoliberais – que se sustenta numa atomização dos agentes produtivos, com uma lógica inexorável de atuação individual, em contradição com as diretrizes orientadas ao Bem Comum das políticas estatais (ANTON, 1996, p. 204).

Os autores liberais contemporâneos pertencentes às correntes mais avançadas do Liberalismo, defendem que o objetivo da liberdade é o de se alcançar uma autêntica igualdade de

oportunidades ou chances vitais para cada indivíduo, já numa concepção muito próxima do Estado de Bem-Estar visto pela lente neoliberal. São ideias geradas a partir de concepções de que a plena realização dos indivíduos, sem pressupor nem primar, num primeiro momento, por nenhuma concepção de Bem-Estar, atenderia a critérios apurados, por consenso, entre os diversos segmentos sociais economicamente ativos, quanto à justiça social.

## **2. O RETORNO AOS POSTULADOS DE KEYNES**

Pode-se dizer que depois de Smith e Malthus, economistas da escola clássica, e de Marx, nenhum outro teórico foi tão importante quanto Keynes, pensador de muita influência na renovação das teorias econômicas tradicionais e na reformulação da política econômica do livre mercado. Keynes, principalmente com a publicação da sua famosa Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda que se supera pela primeira vez e de forma decisiva a interpretação da Política econômica liberalista. A necessidade de alavancar o crescimento econômico e a extensão de um maior bem-estar para toda a Sociedade são considerados princípios indissociáveis que se vinculam à crescente intervenção do Estado e que estão ligados, de forma inequívoca, a Keynes.

Numa leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de “multiplicador de demanda” como sendo a regra através da qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital numa escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos. Considerando-se estas análises, pode-se dizer que a “equação keynesiana” apoia a possibilidade de se fazer convergir elementos de mercado e sociais através da articulação de políticas redistributivas.

Numa perspectiva histórica, parece evidente que a pregação de Keynes, como modelo que pretendeu promover a combinação de recursos entre o mercado e o Estado converteu-se, até fins dos anos setenta, numa doutrina econômica que quase ninguém questionava, na medida em que sua defesa se relacionava estreitamente com a construção do Estado de Bem-Estar e permitia que este desfrutasse de um amplo consenso. A obra de Keynes foi plenamente reconhecida em seus últimos anos de vida. Em 1944, chefiou a delegação do Reino Unido à Conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos.

O modelo keynesiano, independentemente de sua consistência teórica, contou com vários elementos que ajudaram a torná-lo uma unanimidade nos mais diversos setores sociais e ideológicos. Uma das expressões mais visíveis deste fato foi o desaparecimento das disputas entre as classes

sociais que convulsionaram as sociedades capitalistas nos períodos anteriores à II Guerra Mundial, o que pode ser atribuído a dois fatores: a) o crescimento econômico que as sociedades ocidentais experimentaram a partir dos anos cinquenta; e b) a extensão do Bem-Estar social a camadas cada vez mais amplas da Sociedade.

O Estado de Bem-Estar passou a gozar de um enorme grau de consenso, assim como as políticas econômicas keynesianas. Nas duas décadas após a II Guerra Mundial havia uma sensação de que, efetivamente, a consolidação e a expansão do Estado de Bem-Estar correspondiam, na realidade, a um período que poderia significar o fim do confronto ideológico entre esquerda e direita ou entre liberdade e igualdade. O decurso dos acontecimentos, porém, mostrou o equívoco desta percepção.

Abordando a crise do Estado de Bem-Estar, autores como Blas Guerrero e Pastor Verdú ensinam que no princípio dos anos oitenta, a fase de pujança econômica iniciada após a II Guerra Mundial chegou ao fim, por conta de dois fatos marcantes. O primeiro deles foi a decisão dos Estados Unidos de não manter a convertibilidade do dólar em ouro, tomada em virtude da quantidade da moeda norte-americana em circulação em outros países. Os problemas econômicos causados por esta decisão se prolongaram desde meados da década de setenta até o início da de oitenta. Diante desta nova realidade econômica, os países ocidentais começaram a ter sérias dificuldades para continuar implementando suas políticas econômicas baseadas no modelo keynesiano.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a crise econômica não foi a única responsável pelo questionamento ao modelo keynesiano. O segundo fato marcante foi o crescimento descontrolado do gasto público. Este fato, vale lembrar, continua sendo um dos grandes problemas de países como o Brasil, que se debatem entre assumir uma Democracia Social tardia ou controlar o déficit público, a carga tributária e a não-intervenção do Estado em setores fundamentais, principalmente o social.

As disputas eleitorais minaram a base racional sobre a qual se apoiava a proposta de Keynes. A adoção de políticas sociais que ampliassem o atendimento público e gratuito, mesmo com o crescimento dos gastos públicos, teria menos custos políticos do que elevar impostos, algo que seria possível numa conjuntura de crescimento econômico elevado e sustentável, mas não numa conjuntura recessiva. Além disso, houve um esgotamento na capacidade do Estado em investir em novas estruturas produtivas, que passou a, no máximo, manter aquelas já existentes.

As críticas advindas dos setores mais conservadores já enfatizavam essa questão. O neoliberalismo passou a assinalar que o Estado de Bem-Estar, em lugar de contribuir para o crescimento econômico, estaria estagnando a economia por não submeter os serviços públicos ao

estímulo da competição. Além disso, os impostos muito elevados reduzem os investimentos industriais. Os governos passaram a ter que conviver com a contradição de manter os altos custos do Estado social e aumentar a carga tributária ou reduzir os investimentos públicos que beneficiavam milhares de pessoas. Em qualquer dessas situações, a impopularidade e o possível desgaste eleitoral eram fantasmas sempre presentes. As fortes contestações ao “consenso keynesiano”, as limitações do modelo fordista e a presença constante e crescente do Estado em todos os âmbitos sociais são alguns dos componentes que explicam o surgimento de novas teorias sobre a organização ideológica do Estado, principalmente o chamado Neoliberalismo e, mesmo de forma ainda muito incipiente.

Estes fatores fizeram que, a partir do final dos anos setenta, houvesse um crescimento simultâneo da recessão econômica e da inflação, criando uma situação radicalmente nova, batizada pelos economistas de plantão com o neologismo “estagnoinflação”, que abalou a construção teórica keynesiana como capaz de dar uma resposta à crise. A combinação de inflação e recessão era algo de novo e de resolução nada fácil através das fórmulas keynesianas.

A intervenção do Estado para regular a economia, que havia sido a prática característica do modelo keynesiano para fazer frente, respectivamente, ao crescimento da estagnação ou ao da inflação, mostraram-se ineficientes ante o aumento simultâneo de ambos os indicadores. Com o desequilíbrio fiscal e o aumento da recessão e do desemprego, verificado, principalmente, durante as décadas de setenta e oitenta, a proposta de Estado de Bem-Estar ficou ainda mais vulnerável. Nos anos 50 e 60, do século XX, o desemprego na Inglaterra manteve-se entre 1 e 2%. Começou a subir na década de 70, oscilando entre 4 e 6% no fim dos anos 70. O acordo histórico do governo trabalhista com os sindicatos, que se destinava a reduzir o desemprego, conter a inflação e renovar a economia, foi quebrado em 1978-79. A consequência foi o sucessor eleitoral dos conservadores sob a direção de Thatcher.

A nova orientação seria no sentido de que os governos não deveriam manter as políticas voltadas para o pleno emprego, já que isto criaria efeitos indesejáveis, como o aumento da inflação e a diminuição da produtividade. Mesmo assim, a base ideológica e política do Estado de Bem-Estar permaneceu durante a onda conservadora e neoliberal que assolou o Ocidente durante os anos 80. Os principais serviços universais – manutenção dos rendimentos, cuidados de saúde e educação – sobreviveram ao movimento neoconservador na Europa Ocidental, com percalços relativamente pequenos.

Num primeiro momento, a evolução nas discussões doutrinárias sobre as relações entre Estado de Direito e Estado Social pode ser observada em autores que procuraram justificar a

intervenção do Estado como uma forma de atualização do Estado Liberal. O caminho percorrido foi aquele que passou a defender que a regulação e intervenção do Estado eram adequadas enquanto representassem a prestação de serviços públicos essenciais e a manutenção de investimentos públicos destinadas a movimentar a engrenagem capitalista e a fortalecer o mercado.

Nessa linha de pensamento e considerando que o indivíduo ficaria dependente das prestações do Estado, o problema principal seria garantir que o Estado não passasse para uma posição arbitrária na gestão dos serviços públicos sociais e na sua intervenção na economia. Foi assim que as teses da reserva legal e o regime democrático passaram a ser essenciais ao controle da atividade estatal.

Dessa posição derivou aquela mais avançada, que considerou o Estado Social de Direito – ou o Estado de Bem-Estar de Direito –, uma posição adequada para as sociedades complexas que surgiam. Estas sociedades passaram a exigir uma crescente intervenção do Estado. A ideia de que um mínimo de Estado corresponderia a um máximo de liberdade restou ultrapassada ou superada. A partir desse ponto de inflexão teórica, o Estado de Bem-Estar, interventivo, passou a representar mais convenientemente o Estado de Direito, já que o conceito de liberdade deixou de ser vinculado à propriedade e à individualidade a qualquer custo, e passou a estar intimamente ligado à condição social do indivíduo. Não seriam livres os homens que não tivessem as mínimas possibilidades sociais.

Houve uma espécie de substituição no conceito de liberdade, com a propriedade sendo substituída pelo Bem-Estar como condição para que o indivíduo fosse livre. Neste sentido, pode-se utilizar um conceito de Estado que alie bem-estar e Democracia como síntese para a tese da intervenção estatal. Esse tipo de estado aponta para um equilíbrio entre os dois conceitos – Estado de Direito e Estado Social –, pois a liberdade é inconcebível sem um elevado grau de solidariedade e de igualdade social, e, por outro lado, o progresso social, o desenvolvimento econômico e a proteção das classes mais desfavorecidas deve fundar-se no respeito pelo Estado de direito constitucional.

### **3. A INTERVENÇÃO ESTATAL POR MEIO DO DIREITO PÚBLICO**

Desde o surgimento do Estado Constitucional, os objetivos fundamentais dos textos constitucionais têm sido a regulação do poder político e a garantia da liberdade dos cidadãos frente a este poder. Não foi, portanto, até época relativamente recente, a finalidade expressa das constituições prever a intervenção do Estado, com detalhes, na ordem econômica estabelecida para a Sociedade. Bonavides aduz, referindo-se àquelas cartas políticas, que “sua essência há de esgotar-se numa missão de inteiro alheamento e ausência de intervenção no econômico e no social” .

Só no começo do século XX as constituições começaram a prever a intervenção, com alguma

intensidade, em aspectos relevantes da vida econômica. A partir de 1936, a teoria do inglês John Maynard Keynes, exposta na obra Teoria da moeda e do emprego, passa a representar o seu grande impulso doutrinário. O pensamento de Keynes introduziu na Ciência Econômica a ideia, então revolucionária, da necessidade de uma intervenção mais ou menos permanente dos poderes públicos na economia” .

Entretanto, deve-se observar que já muito antes o constitucionalismo supunha consequências na ordem econômica, mesmo que não fosse propriamente algum tipo de intervenção. Todas estas aspirações conduziam a um modelo econômico que deixasse o indivíduo com liberdade para relacionar-se economicamente com os demais e que lhe permitisse definir, sem a interferência do Estado, quais eram seus interesses. de Tocqueville.

Estas aspirações estavam refletidas, em parte, nos textos do constitucionalismo precursor. A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América tem, como um de seus argumentos, a injustificada atuação do Rei da Inglaterra no sentido de cortar o comércio de suas colônias na América do Norte com as outras nações e estabelecer tributos sem o consentimento dos cidadãos destas colônias. A Declaração de Direitos de 1789 consagrou a propriedade como direito inviolável e sagrado, considerando-a um “Direito Natural e imprescritível do homem”.

A intervenção do Estado nos domínios econômico, social e cultural prevista nas constituições do século XX corresponde a um movimento principalmente programático. A ordem econômica e social durante a primeira fase de aceitação positiva do princípio do Estado social nas Constituições do século XX corresponde em grande parte a uma pauta programática. As demandas sociais e o fortalecimento das organizações dos setores sociais mais desfavorecidos, representados pelos partidos trabalhistas, socialistas e comunistas, alavancaram, após a I Guerra Mundial, o movimento pela efetiva constitucionalização de previsões interventivas do Estado na vida econômica e social. O caminho insistir não na defesa do “livre desenvolvimento da personalidade”, ancorado na propriedade, contra as intervenções estatais, mas definir os contornos do “livre desenvolvimento da personalidade”, assente nas próprias prestações estaduais.

Foi nesta época que se forjou a expressão Estado Social, por inspiração de Heller (HELLER, 1968) como indicativo de um modelo de intervenção pública que garantia não só a liberdade, mas também uma adequada condição social e econômica aos cidadãos (CRUZ, 2000). As constituições aprovadas no segundo pós-guerra passaram a admitir, expressamente, um relevante papel do Estado na configuração da ordem econômica e social. A inserção do Estado Social no Estado de Direito traduz um movimento que impôs ao Estado contemporâneo sua ingerência no domínio particular,

isto é, no todo social.

A partir deste momento, a inclusão de cláusulas nos documentos constitucionais dedicadas a prever a ação interventora do Estado nos mais diversos aspectos da vida econômica e social converteu-se numa característica comum a muitos países. Estas cláusulas concentram-se, principalmente, na regulação das relações entre os indivíduos. O exemplo mais atual é o dos códigos do consumidor, destinados a regular as relações privadas de consumo ou, nos marcos regulatórios da internet.

Importante anotar que regulação e intervenção são categorias diferentes. A intervenção dos poderes públicos como agentes econômicos, produzindo ou comercializando, diretamente, insumos e bens ou prestando serviços típicos da iniciativa privada é que caracteriza a intervenção do Estado na economia.

#### **4. COVID-19: GUINADA AO NEOINTERVENCIONISMO E AO NEOKEYNESIANISMO**

Por variados motivos políticos, ideológicos, econômicos, jurídicos e sociais, o decurso das duas últimas décadas assinalaram um tensão forte entre primados do liberalismo com a necessidade de intervenção estatal por meio do Direito Público nos assuntos e nas esferas particulares. Entretanto, coube à crise econômica dos *subprimes*, ocasionada pela bancarrota da Lehman Brothers Holdings Inc., em 2008, a projeção das respectivas pretensões regulatórias para esferas globais (CRUZ; FERRER, 2009). Se anteriormente os embates entre defensores e opositores da intervenção estatal estavam segmentados em núcleos nacionais, desde então, o respectivo confronto ganhou projeções transnacionais, tanto em Estados “fortes”, seja em Estados “fracos”<sup>5</sup>; tanto em setores bancários, quanto em *commodities*. O episódio da crise de 2008, marcada pela clara intervenção estatal na economia, sinalizou a impotência do sistema econômico-financeiro-liberal de dominar o conjunto da Sociedade. Ao tempo em que o neoliberalismo apontou fissuras e insuficiências nos entes de representação social, a crise de 2008, deu luzes à falha estrutural da noção neoliberal que vislumbrava na Sociedade a dominação pela produção, pela acumulação e pelo conflito em torno da apropriação dos ganhos da produtividade (TOURAINÉ, 2011, pp 20 e 25).

Tais idiosincrasias impactaram incisivamente no debate político a partir de 2010. Presidentes, primeiros-ministros e homônimos foram eleitos/escolhidos em um cenário de forte tensão política sobre o liberalismo (alguns com apelo superlativo, como no caso de Trump e Bolsonaro) e outros, conseguiram canalizar pautas de maior dirigismo e intervenção estatal (representados por López

---

<sup>5</sup> Conforme nomenclatura utilizada em: KHANNA, Parag. **Como governar o mundo**: um roteiro para o próximo renascimento. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.



Obrador e Alberto Fernández), valendo-se, para fins de recorte comparativo mais preciso, de chefes de Estado americanos que integram o G20. Contudo, a emergência das consequências do contágio planetário do COVID-19, iniciado em janeiro de 2020, e a posterior declaração de Pandemia pela Organização Mundial de Saúde promoveu uma virada abrupta das manifestações de ultraliberalismo, neointervencionismo e a retomada dos postulados de Keynes.

A declaração de Pandemia do COVID-19 serviu de força catalisadora para que pautas relacionadas com a Sociedade, com o Estado e com a Economia dividissem espaços nas agendas governamentais, nacionais e/ou transnacionais, para além da saúde e da epidemiologia. Se antes do surgimento do COVID-19 o mundo já se colocava atento com a desaceleração do crescimento chinês, com o desaquecimento do preço das *commodities*, com as políticas de taxaço estadunidense, com a queda do preço/demanda do petróleo e a ampliação de índices de desempregados e/ou subempregados, com a valorização do Dólar, a Pandemia conjugou cenário de recessão e a necessidade de intervenção e proatividade estatal. Assim, parte das políticas apresentadas como responsivas à Pandemia, em verdade, procuram suturar inconformidades econômicas e regulatórias preexistentes.

Argentina, Brasil, EUA e México, ao seu tempo, publicaram atos normativos ordinários e/ou emergenciais para enfrentamento da crise gerada pelo COVID-19. Ainda no contexto de emergência epidemiológica e médica, os respectivos governos focaram em ações de neointervencionismo estatal sobre a atividade econômica, valendo-se de expedientes do Direito Público. Com isso, ao promover uma intervenção econômica, os citados Estados, de orientação liberal ou não, implementaram postulados de Keynes, haja vista a ocorrência de mecanismos relacionados com o pleno emprego, com o controle da inflação e com a intervenção substancial do Estado na economia.

Argentina, Brasil, EUA e México por múltiplas vias romperam com a base epistemológica do liberalismo econômico e com o neoliberalismo gestado em Bretton Woods e na Escola de Chicago quando, de arrancada, preteriram com os respectivos tetos de gastos públicos e com os limites de endividamento público. No Brasil, em particular, a publicação do Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência de calamidade pública, nos termos da Lei Complementar n. 101/2000, impõe uma guinada na cartilha da pasta econômica do atual governo, abandonando a noção de ultraliberalismo em curso. No mesmo contexto, há que se referenciar a concessão de crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, conforme Medida Provisória 935, de 01 de abril de 2020.

Contemporaneamente, os respectivos Estados introduziram permissões para concessão de

créditos extraordinários, gerenciamento de operações de risco de crédito e reestruturação das operações creditícias, intervindo para permitir maior fluidez de ativos financeiros para pessoas jurídicas e pessoas físicas, incluindo no sistema bancário, funções que transcendem a moldura de cautela e lastreabilidade. Especificamente o Brasil, por meio da Resolução n. 4.782, de 16 de março de 2020, do seu Banco Central, enfrentou a questão dos “ativos problemáticos”, promovendo claro intervencionismo. Ao seu tempo, o *Federal Reserve* americano reduziu a zero a taxa de juros para induzir a contratação de crédito e a circulação de moeda nas mais diversas camadas sociais, fazendo que, na prática a noção de empréstimo seja reconfigurada para a ideia de transferência de liquidez, em linha próxima a defendida por Amartya Sen (2010).

No viés do pleno emprego, pilar central da proposta keynesiana, as políticas de neointervencionismo dos respectivos Estado para fazer frente à crise decorrente da Pandemia do COVID-19, concentraram-se prioritariamente na conservação dos vínculos formais, objetivando frear indicadores de desemprego e ausência de ocupação. Nesse cenário, ganha relevo as propostas do governo brasileiro que, priorizou pela conservação dos vínculos contratados em detrimento da manutenção de padrões de renda, conforme se observa pelas redações dadas às Medidas Provisórias 927 (publicada em 22 de março de 2020), 928 (publicada em 23 de março de 2020) e 936 (publicada em 01 de abril de 2020).

Ambas as Medidas Provisórias ingressaram em um espaço claro de intervenção, por meio do Direito Público, na iniciativa privada e na livre iniciativa, por meio de dirigismos e intervencionismos. Todavia, o Brasil optou por vias mais brandas das publicadas pelo governo americano e argentino que exigiram a manutenção dos vínculos formais e das remunerações pactuadas. No caso da Argentina, demissões imotivadas e suspensões dos contratos de trabalho foram proibidas pelo período de sessenta dias (Decreto 329, de 31 de março de 2020). Já o governo americano ajustou o envio de cheque governamental na importância de mil dólares para fazer frente às necessidades básicas da população que, em interstício de duas semanas somou mais de dez milhões de novos desempregados (LONG, 2020).

Por vias distintas, os Estados em apreciação procuraram conservar mecanismos de emprego por meio da manutenção dos contratos formais, enquanto indicador econômico estratégico e, por outro lado, a criação de modelos de renda mínima no momento de crise e véspera de depressão econômica. Assim, em conformidade com a linha neointervencionista, de viés keynesiano, objetivam salvaguardar a subsistência, manter as engrenagens capitalistas de consumo em funcionamento e sinalizar racionalidade e clareza ao mercado.

Propósito idêntico se observa quando das estratégias emergenciais para preservação das atividades empresarias dos negócios de pequeno capital e/ou de regime tributário diferenciado. Com o argumento de manutenção das atividades e dos empregos, linhas especiais de crédito foram concedidas, obrigações tributárias flexibilizadas e menor burocracia (Resolução 152, 18 de março de 2020 e Medida Provisória 932, 31 de março de 2020). Argentina, Brasil, Estados Unidos e México, cada um por seus meios, fixaram diretrizes de orientação keynesiana para distribuir incentivos econômicos entre autônomos, profissionais liberais e empreendedores individuais, seja por meio de seguro social, seja por renda mínima para o grupo familiar.

Todavia, ao tempo em que tais medidas possam flertar com preceitos neoliberais, as condicionantes postas para tais mecanismos protetivos e as contrapartidas quanto à eleição de setores estratégicos para o Estado, sinalizam hipótese de neointervencionismo. Nesse sentido, é autoexplicativo o comportamento do Presidente Trump quando impõe à General Motors o dever de produção planificada pelo Estado de produtos essenciais, segundo a Lei de Produção de Defesa, aprovada em 1950, destoando da cartilha neoliberal. Por linhas similares, mesmo após a edição de Medida Provisória n. 881, de 30 de abril de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), há uma fuga das pautas neoliberais quando, por exemplo, no caso do pedido de intervenção em uma rede hospitalar privada de São Paulo, pelo elevado número de óbitos por COVID-19.

Para além dos casos supracitados, não se pode ignorar o panorama mais amplo de neokeynesianismo e neointervencionismo que une, no momento de Pandemia do COVID-19, modelos político-econômicos de orientação liberal ou social que ultrapassam os limites estabelecidos pelas normas de responsabilidade fiscal e injetam valores extraordinários de suas receitas para cuidado da saúde pública e da dinâmica econômica. O ultraliberalismo de Trump colocou em circulação um pacote econômico de US\$ 2 trilhões de dólares, quando o PIB de 2019 registrou US\$ 21,4 trilhões de dólares (aproximadamente 9,9 % do PIB invertido para intervenção e políticas públicas). A chamada Escola de Chicago, crítica ao intervencionismo, majoritária na adoção de políticas econômicas no governo Bolsonaro, promete colocar em valores monetários que chegam a R\$ 700 bilhões, para um PIB de R\$ 7,3 trilhões, com edição de Emenda à Constituição em tramitação. A Argentina, anunciou verba na ordem de \$ 450 bilhões de pesos argentinos, com um PIB aproximado de US\$ 600 bilhões. Apenas como comparação, o Peru, igualmente de orientação liberal, anunciou a liberação de quantia equivalente a 12% do seu PIB (US\$ 25 bilhões) para ajuda à economia<sup>6</sup>.

Como consequência, em razão da destinação ampla de recursos públicos, de fazendas que se

---

<sup>6</sup> Dados extraídos junto aos sites dos respectivos governos pontuados, no período de 31/03 até 03/04/2020.

encontram de déficit ou em recuperação, importa na proposição de medidas legislativas que objetivam rediscutir regimes tributários, fontes de arrecadação e reformas estruturais. No Brasil, é o caso do Projeto de Lei n. 924/2020 que visa regulamentar o imposto sobre grandes fortunas, previsto desde 1988, na Constituição Federal. Destarte, abre-se um novo flanco de intervenção estatal na economia, descaracterizando a pauta política e econômica de Estado mínimo e ultraliberalismo antes em curso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário desvelado desde a condição pandêmica do COVID-19, principalmente quando da sua chegada ao ocidente, forçou uma guinada dos Estados e seus governantes para medidas de emergência e excepcionalidade para contingenciamento de crises epidemiológicas, sociais, econômicas e jurídicas. Assim, regimes que vinham em uma ascendente de ultraliberalismo, restaram obrigados a cambiar de pressupostos para padrões de neointervencionismo e adoção dos postulados de Keynes, a partir de releitura de atualização. Por isso Neokeynesianismo.

No intervalo de uma semana, especialmente no cenário da América, o antagonismo entre governos ultraliberais e governos de maior dirigismo e intervenção ficou superado para instituição de mecanismos de atuação estatal direta no setor privado e nas políticas públicas em contra a políticas de controle orçamentário, na defesa do emprego e na criação de rendas mínimas, sendo emblemática a guinada capitaneada por Trump, cujas medidas possuem envergadura maior que o *New Deal*. Chama a atenção igualmente a opção clara e inequívoca que os respectivos governos pelos mecanismos de intervenção estatal, invocando atributos da soberania para marginalizar expedientes de *soft law*, autorregulação e ou regulação. Assim, de políticas sanitárias até relações de trabalho ganharam centralidade novamente.

Todavia, ao tempo em que a eficácia das medidas tomadas ainda estão sob aferição, pelo decurso do tempo e pelas dinâmicas sociais altamente voláteis, há que se considerar que, o retorno à Keynes, seja pela via do neokeynesianismo ou pela versão mais conservadora dos seus postulados, impõe considerar as seguintes variáveis, especialmente no caso brasileiro: a) o significativo grau de déficit orçamentário público que agora pode ultrapassar a casa de 200 milhões de reais; b) a majoração dos expedientes tributários tende a impactar na atratividade produtiva e comercial, gerando externalidades de custo que prejudicarão no ambiente concorrencial; c) a polarização política e ideológica presente que obstaculiza o diálogo do governo com seus governados, dificultando negociações e concessões mútuas; d) o controle democrático das medidas de intervenção, para que não se convertam em autoritarismos e arbitrariedades desmedidas e; e)

transparência na gestão dos meios de intervenção e dirigismo econômico por institutos do Direito Público.

Por fim, de modo emblemático a condição de eficácia das medidas de intervenção, de natureza keynesiana, não está lastreada apenas na quantidade de moeda posta em circulação pelos respectivos tesouros nacionais. É condição *sine qua non* o manejo adequado do Direito Público para otimizar atuações proativas dos respectivos Governos, em consonância com as demandas reais durante e após a Pandemia do COVID-19 para manutenção de renda, de condições de emprego e dos fluxos produtivos e consumistas do capitalismo. Do contrário, há que se potencializar déficits inadmissíveis, filas de desempregados e sucessões falimentares escalonadas. Mais do que nunca, os episódios relacionados com a COVID-19 exigem o dever de atuação prestacional e interventiva dos Estados.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANTÓN, Joan et alii. *El liberalismo*. Madrid: Tecnos, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. A crise financeira mundial, o estado e a democracia econômica. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 1, p. 46-56, 2009.

\_\_\_\_\_. **Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os Modelos da Inglaterra, Portugal, França e Alemanha**. 1. ed. Itajaí: Editora da Universidade do Vale do Itajaí, 2000.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Jorge Zahar Editor/USP, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. Saraiva, 1985.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

KHANNA, Parag. **Como governar o mundo: um roteiro para o próximo renascimento**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011

LONG, Heather. *Over 10 million Americans applied for unemployment benefits in March as economy collapsed.* **The Washington Post**. Disponível em [https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/02/jobless-march-coronavirus/?hpid=hp\\_hp-](https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/02/jobless-march-coronavirus/?hpid=hp_hp-)

top-table-high\_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans&itid=hp\_hp-top-table-high\_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans. Acesso em 02 abr. 2020.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003.

RAWLS, John. **Teoría de la justicia**. Tradução de de María Dolores González. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. 2. ed. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias**, 3 ed. Editora Saraiva, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Texeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. São Paulo: Madras, 2009.

STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. **Direito global e desigualdades**: um estudo a partir do “direito dos povos” de John Rawls. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS, v. 10, n. 1, p. 243-258, out. 2015.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Editora Vozes, 1996.

TOURAINÉ, Alan. Após a crise. **A decomposição da vida social e o surgimento de novos atores não sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

Róber Iturriet Avila<sup>1</sup>

Julice Salvagni<sup>2</sup>

Jonattan Rodriguez Castelli<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar as dimensões econômicas, sociais e políticas dos tempos de crise mundial à luz dos ciclos do capitalismo por meio de uma revisão bibliográfica. Tal análise se propõe a lançar um delineamento preliminar a respeito da crise acarretada pela pandemia de Covid-19, embora destacando as limitações de se compreender holisticamente um evento ainda em curso.

As crises de 1929 e 2008 proporcionaram mudanças na organização econômico-financeira mundial. Em 1929, havia um ceticismo em relação aos estímulos fiscais e monetários, o que fez a crise ser mais profunda e duradoura. Em 2007-08, as ações governamentais foram mais rápidas e mais intensas, tendo como resultado uma amenização da crise e a eliminação de uma deflação latente. Tais eventos foram mitigando a crença na autorregulação dos mercados, conforme será apresentado na seção dois.

Sabe-se que a pandemia de Covid-19 provocará uma grande crise, porém, frente à experiências passadas, as reações governamentais foram ainda mais velozes e volumosas, o que permite colocar mais interrogações à regulamentação do sistema financeiro internacional, tema abordado na seção três.

Assim como em crises passadas, para além das mudanças de política econômica, esses cismas abalam as relações de poder no mundo. A crise em tela tem a potencialidade de acelerar as crescentes tensões entre China e Estados Unidos, tema tratado na seção quatro. Por fim, estão registradas as considerações finais acerca dos momentos de crise e das transformações políticas e econômicas.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia (UFRGS). Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS. E-mail: rober@ufrgs.br

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia (UFRGS). Professora Adjunto da Escola de Administração da UFRGS. E-mail: julice.salvagni@ufrgs.br

<sup>3</sup> Doutor em Economia (UFRGS). Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UEMS. E-mail: castellijonattan@gmail.com

## 1. AS CRISES ECONÔMICAS E OS ENCAMINHAMENTOS PÓS-CRISE

As grandes crises do capitalismo costumam gerar amplas mudanças no arranjo econômico-financeiro mundial. No que diz respeito aos impactos da “Grande Recessão”, Eichengreen *et al* (2009) traçam um paralelo da economia global nas crises de 1929 e 2008, estudando seus efeitos reais sobre a economia. Os dados do trabalho apontaram que a manufatura, os mercados acionários e o comércio internacional caíram tanto quanto ou mais na recente crise do que há 80 anos, em termos globais. Havia, pois, um ceticismo na crise de 1929 em relação aos estímulos fiscais e monetários, especialmente em um ambiente marcado por falências, taxas de juros próximas de zero e superendividamento.

Eichengreen *et al* (2009) apontam que as políticas monetária e fiscal em 2007-08 foram mais rápidas e mais fortes agora do que em 1929-30. Os resultados deste estudo sugerem que em 1930 a política fiscal fez pouca diferença nos anos seguintes porque não ocorreu na escala necessária, e não porque era ineficaz. Também há indícios de que a política monetária foi eficaz: a taxa de juros definida pelos bancos centrais foi efetiva no incremento do PIB per capita. Ambos os indícios sinalizam que os estímulos fiscais e monetários são benéficos no combate à queda da demanda agregada e ao risco de deflação.

Já para Spence (2009), as recomendações aos emergentes foram mudando de acordo com o tempo e com as crises. Antes de 1997, a ordem era imitar os ricos com pouca regulação. Após 1998, o aconselhamento era para que se buscasse a maturidade do sistema financeiro e o acúmulo de reservas. Em 2007-08, sendo a crise originária do centro, ela deixa questões sobre a habilidade dos países em lidar com os riscos. Isso faz aumentar a rejeição à autorregulação dos mercados, nublando o futuro da economia global. Assim, os países emergentes tendem a rever suas políticas de abertura da conta capital, tendo especial atenção à fuga de capitais, a qual reduz o crédito e interfere no câmbio. Nesta premissa, oposta à de Eichengreen, o acúmulo de reservas ganha mais força, assim como a gestão da conta capital, fazendo com que o FMI passe a ser percebido como pouco eficaz para estabilizar os capitais voláteis.

Sob outro aspecto, Krugman (2009), alerta que a crise de 2007-8 não pertence a apenas um único modelo, já que não é apenas uma crise bancária ou cambial, tampouco deu-se pela falta de liquidez ou crise de inadimplência. Neste sentido, trata-se de uma crise política e econômica, que reflete apenas uma parcela pequena acerca dos efeitos do capitalismo.

O processo de integração tanto financeira como comercial tem sido o procedimento básico de desenvolvimento há séculos e de maneira mais acentuada nos últimos 30 anos, acelerando a



integração entre as nações e trazendo benefícios em termos de qualidade de vida para a maioria da população. Assim, e diante da crise financeira global que ocorreu em 2008 e suas consequências reais sobre as economias, a análise das diversas perspectivas de políticas macroeconômicas torna-se não apenas conveniente, mas necessária para orientar ações que visem a reduzir vulnerabilidades, seja prevenindo-as ou remediando-as.

Piketty (2014) observa que as mudanças no século XX ocorreram porque havia um contexto de crise, de guerra e da ameaça comunista estabelecida pela ordem internacional. Diante da crise econômica de 70, a mudança política só ocorreu porque o capital foi obrigado a ceder. Uma configuração mais regulada e com viés social exige profundas alterações políticas e econômicas que não são de fácil consecução. A mobilidade de capitais, parte do liberalismo que o Piketty (2014) compactua, é uma patente maneira de doutrinar os governos de acordo com os interesses do capital, além dessa aumentar o poder de influência política do capital, sobretudo no caso dos países emergentes, com maior vulnerabilidade financeira. Caso o país não se enquadre na política econômica, há fuga de capitais, desvalorização cambial, elevação da inflação, escassez de crédito e possivelmente redução do investimento, que levará a uma crise e ao desemprego.

A vulnerabilidade dos países emergentes é destacada por Caballero *et al.* (2006) que admitem a existência de uma relação entre termos de troca e choques de taxas de juros com a volatilidade macroeconômica. Eles sugerem que mecanismos financeiros podem ter efeitos multiplicadores: redução do patrimônio líquido dos países, forte contração de crédito com retirada de recursos por parte de investidores, dolarização extensiva de dívida, ausência da figura do prestador de última instância, que pode gerar uma insegurança nos agentes econômicos, e maturidade da dívida externa.

Já Kregel (2008) observa desequilíbrios financeiros internacionais crescentes que são historicamente resultado do processo de *catching-up* dos países em desenvolvimento tardiamente industrializados. A inexistência de um sistema monetário internacional fez com que os ajustes dos desequilíbrios fossem feitos através de crises financeiras, já que não existe uma instituição capaz de fornecer a liquidez requerida para a expansão do crescimento. Assim, os países emergentes foram crescentemente sendo levados a acumular reserva através de seus superávits na conta corrente, com o intuito de se proteger da reversão dos fluxos financeiros, mas também para financiarem o consumo de suas exportações, o crescimento interno e o aumento de emprego.

O estudo da UNCTAD (2007) aponta para essa mudança de fluxos de capital como resposta às crises da década de 1990, adicionando a política de intervenção cambial ao pacote de ações. Essas políticas tendem a evitar, ou limitar desvios da taxa de câmbio e promover segurança para os ciclos

do mercado financeiro internacional, defendendo que uma abordagem cooperativa de parceiros regionais pode dar melhores resultados que ações nacionais separadas.

Sobre as políticas de prevenção e estabilização da volatilidade macroeconômica, Caballero *et al.* (2006) enfatiza ações de reservas internacionais em nível custeio das dívidas de curto prazo (com o custo de postergação do consumo) e controle de capitais (com custo de possível redução de entrada de capital). Além disso, o de políticas passa pela flexibilidade cambial, regime de metas de inflação, credibilidade e por um mercado financeiro líquido e desenvolvido, que destaque a credibilidade e transparência.

Blanchard *et al.* (2010) tentam encontrar o novo contorno da política macroeconômica após a crise de 2008. Segundo os autores, antes da crise, havia uma única meta a ser buscada e apenas um instrumento de política: desde que a inflação estivesse estável, a política monetária teria feito seu trabalho. A política fiscal era tida como papel secundário e ineficiente e a regulação financeira não era pensada dentro do cenário de política macroeconômica. Eles afirmam que a política monetária se focou crescentemente no uso de um único instrumento, a taxa de juros. Isso se deu pela assunção de duas hipóteses: que os efeitos reais da política monetária se dão através da taxa de juros e dos preços dos ativos e que, adicionalmente, estas variáveis estavam relacionadas através de arbitragem. Tendo em vista esse cenário, a intermediação financeira era negligenciada e a regulação e supervisão focavam-se em instituições e mercados individuais, ignorando-se as suas implicações macroeconômicas.

Blanchard *et al.* (2010) destacam algumas lições da crise, dada a conjuntura anterior: inflação estável pode ser necessária, mas não é suficiente; inflação baixa limita o escopo de política monetária em recessões deflacionárias; política fiscal é uma ferramenta contra-cíclica importante; e a regulação não é macroeconomicamente neutra. Contudo, os autores indicam um novo quadro de políticas. Segundo eles, agora, após a crise, sabe-se que a política macroeconômica deve ter muitas metas, mas que também conta com inúmeros instrumentos, tais como a política monetária, a política fiscal e a regulação. O desafio é aprender como usar esses instrumentos da melhor forma. Assim, reforça-se a necessidade ter de baixa dívida pública para ter um maior espaço de política fiscal quando necessário e uma boa regulação, assim como dados transparentes nas áreas monetárias, financeiras e fiscais.

Fisher escreve o seu artigo de 1933 no intuito de apresentar sua percepção da teoria do ciclo, particularmente com base na Grande Depressão. Em sua visão, duas variáveis chaves explicam a crise: o endividamento elevado e a deflação (ou variação de preços). Outros fatores explicativos são, para ele, adjacentes, como o investimento excessivo, oriundo do elevado endividamento. Ainda

assim, existem sete variáveis secundárias com relevante poder explicativo, quais sejam, meios de pagamento, velocidade dos meios de pagamento, lucros, valores líquidos, taxa de juros, confiança nos negócios e comércio. Fisher conclui que com exceção do endividamento, todas as demais se originam da queda nos preços. Assim, o autor entende que intervenção do governo Roosevelt e o controle dos preços foram medidas acertadas.

Como Fisher, Bernanke (1983) identifica o problema do endividamento elevado dos anos 1920 e a gravidade deste problema em face da deflação dos anos 1930, o que levou à insolvência dos devedores. Um aspecto salientado por Bernanke e que é visto marginalmente em Fisher é o impacto da queda da confiança nas instituições financeiras e o quão destrutivas são as corridas aos bancos. Sobretudo no período da década de 1930, pois naquele tempo a maioria dos bancos era de pequeno porte. Esta visão da perda da confiança pelos agentes econômicos pode ser aproximada à perspectiva de John Maynard Keynes, autor que, como se sabe, explora como os receios e as incertezas dos homens, em face das oscilações das relações econômicas, impactam na atividade econômica como um todo.

Ao longo da crise dos anos 1930, a desvalorização das garantias de crédito, a ineficiência no processo de alocação de crédito, a busca por ativos mais líquidos e a própria inadimplência ocorrida na crise desencadeiam em maior custo do crédito (BERNANKE, 1983). Bernanke expõe que mesmo as empresas com disponibilidade de recursos não aumentaram a produção devido à expectativa de redução da demanda, ou seja, devido a motivos não-monetários. O autor apresenta, ainda, seu modelo regressivo que sinaliza que a crise fez o crédito reduzir também por efeitos psicológicos. A demora para reestabelecer canais de crédito e para solucionar o problema da insolvência dos devedores auxiliam a justificar a propagação da Grande Depressão, assim como a manutenção dos efeitos não-monetários.

Bernanke (1983) entender que a intervenção dos governos para estabelecer a confiança se justifica apenas em momentos de crise. Neste sentido, há certo afastamento das ideias keynesianas, as quais veem a incerteza das relações econômicas como algo constante, mesmo que não generalizado. Contudo, o formato adquirido pela crise financeira de 2007-08 vai além de um simples descompasso entre oferta e demanda agregada, no que muitos tentariam fazer uma alusão precária às semelhanças quanto à Grande Depressão dos anos 30. Tal formato tem origens no que Minsky (1986) convencionou como a capacidade de criação e de manipulação da riqueza nacional, sem necessariamente passar pela esfera produtiva, à sombra do sistema bancário.

O que tanto Wray (2010) e Kregel (2010) vêm a alertar em relação às possíveis soluções para o

enfrentamento do pós-crise, têm a ver com o fato de que as ações de política econômica do governo estadunidense se restringiram ao socorro do sistema via política fiscal, mas que as bases que geraram toda a alavancagem desenfreada não foram removidas. Os ditos fundamentos do sistema não passaram por reestruturações institucionais, já que a regulação e a supervisão bancária não conseguiram, até o momento, estabelecer e cobrar com precisão, os papéis a serem desempenhados pelos bancos comerciais e pelos bancos de investimento. Por esse motivo, há proposições de uma nova regulamentação que cumpra o mesmo papel exercido pela legislação do New Deal, da década de 30.

## 2. COVID-19 E A CRISE NO HORIZONTE

A pandemia de Covid-19 foi declarada pela Organização Mundial do Comércio no dia 11 de março de 2020. O princípio do surto sucedeu na cidade de Whuan, capital da província de Hubei na China (um polo industrial desse país), mas logo se alastrou pelos cinco continentes. A epidemia provocada pelo Covid-19 é não somente a crise de saúde, em âmbito global, mais séria desde “A Grande Influenza” de 1918 (conhecida popularmente de Gripe Espanhola) como também tende a ser uma das epidemias mais economicamente custosas na história. Os *lockdowns* globalmente sincronizados e o trauma nos mercados financeiros que reforçam um ao outro levaram a uma repentina parada econômica sem precedentes. (BOISSAY; RUNGCHAROENKITKUL, 2020).

Apesar da crise de Covid-19 estar em seu estágio inicial e ser um fenômeno ainda em curso, pode-se assinalar alguns aspectos que a caracterizam e a distinguem em relação à crise anterior (2007-08). Antes de mais nada, o Covid-19 é um tipo diferente de choque, por ser altamente contagioso e massivo, afeta tanto a demanda quanto a oferta, causando simultaneamente uma crise humana e econômica, com potencial para superar os efeitos da crise financeira global de 2007-08. (LOYAZA; PENNINGS, 2020).

De acordo com Melo et al. (2020), uma grande particularidade da crise atual é de ela se iniciar no mundo real, na esfera da produção, para impactar o setor financeiro e de crédito posteriormente. Seria, portanto, o contrário do ocorrido na crise de 2008, que se inicia no mercado de crédito imobiliário, contagia todo sistema financeiro e termina por atingir a economia real. Na visão dos autores, essa inversão dos fatores interferirá diretamente no resultado:

[...] enquanto em 2008 o esforço dos Bancos Centrais visando “salvar” as grandes instituições financeiras e normalizar o mercado de crédito (através da injeção massiva de liquidez e compra de ativos “podres”) foi capaz de reverter a crise e evitar a queda mais acentuada da produção, a atuação das autoridades monetárias na atual crise apenas é capaz de adiar o colapso do mercado de crédito, sem ter nenhuma capacidade de normalizar a atividade produtiva. Não por acaso a cada novo anúncio

de medidas de expansão de liquidez e compra de ativos pelas autoridades monetárias, os mercados aprofundam suas perdas patrimoniais, com os investidores fugindo em desespero dos títulos privados, sem nenhuma perspectiva de valorização e/ou geração de dividendos, e correm para os títulos públicos. (MELLO *et al.*, 2020; p. 2-3)

Milanovic (2020) destaca que a crise econômica imediata se caracteriza por ser tanto de oferta quanto de demanda. Há um choque inicial de oferta, com a prática dos *lockdowns*, que é acentuado pela queda na demanda, decorrente do isolamento social, de uma parcela da população (em geral as classes médias e alta) estarem trancafiadas em casa e, além disso, muitos dos bens e serviços que elas usam ou consomem não estão mais disponíveis no mercado.

Como observam Saez e Zucman (2020), as medidas de distanciamento social, essenciais ao combate da pandemia<sup>4</sup>, inevitavelmente reduzem a demanda em setores como transporte, restaurantes, hotéis e entretenimento em geral. Já outras indústrias têm dificuldade para produzir em razão de interrupções, causadas tanto pela ausência de mão-de-obra, quebra de algumas empresas e rupturas nas cadeias globais de valor.

Dessa maneira, as primeiras projeções a respeito dos efeitos da pandemia nas taxas de crescimento dos países indicam uma retração econômica em nível global. Em relatório publicado pela OECD no dia 14 de abril de 2020, uma projeção inicial aponta para um declínio no nível da produção entre um quinto (1/5) a um quarto (1/4) em muitas economias, principalmente dos países desenvolvidos, acompanhada de uma queda potencial em gastos com consumo ao redor de um terço (1/3). Conforme o relatório, mudanças dessa magnitude superariam em muito o experimentado durante a crise financeira global de 2007-08 (OECD, 2020).

No caso dos EUA, essa queda do nível de atividade econômica vem sendo monitorada pelo *Weekly Economic Index (WEI)*, divulgado semanalmente pelo *Federal Reserve Bank of New York*. O último resultado divulgado, até o momento de elaboração deste capítulo, revela uma queda de -11,59%, entre 29 de fevereiro até o dia 28 de abril de 2020, a qual supera a retração decorrente da crise de 2008, entre setembro desse ano e o final de 2009, algo em torno de 3,0%. Já o FMI projeta para este ano uma retração de -3,0% para a economia mundial, -6,1% para as economias avançadas, -5,9% para os EUA, -7,5% para a Zona do Euro, -1,0% para as economias em desenvolvimento, -5,2% para a América Latina e -5,3% para o Brasil (IMF, 2020).

Ademais, outra faceta do grande *lockdown* provocado pelas medidas de contenção do Covid-

---

<sup>4</sup> Apesar dos seus impactos negativos tanto na oferta quanto na demanda, no curto prazo, as medidas de distanciamento social são fundamentais para a superação da pandemia e retomada econômica. De acordo com Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2020) – em estudo publicado pelo NBER a respeito da interação entre as decisões econômicas e as para enfrentar epidemias – a decisão das pessoas em cortar seu consumo e trabalho reduz a severidade das epidemias, refletindo-se em um número menor de mortes. Ademais, o resultado benéfico desse tipo de decisão superaria o tamanho de uma recessão causada pela epidemia.

19 é seu impacto no comércio internacional, o qual já apresentava uma tendência negativa anteriormente. Em 2019, houve uma diminuição desse de 0,4%, sua primeira queda desde a crise financeira global, causada pelo aumento de barreiras comerciais desde o começo de 2018 e da disputa comercial entre EUA e China (CEPAL, 2020). A pandemia piorará esse cenário.

De acordo com a Organização Mundial do Comércio, a previsão de redução no comércio mundial para 2020 é a pior desde a crise de 1929, algo entre -13% e -32%. De tal forma que o declínio previsto para 2020 excederá o experimentado durante a crise financeira global de 2008-08, cuja redução foi de -12,8% (CEPAL, 2020). Assemelhando-se mais à crise de 1929, neste aspecto. Dois pontos podem ser aventados para explicar esse cenário mais grave: o fechamento de barreiras entre os países e a interrupção das cadeias produtivas de valor.

No tocante ao primeiro ponto, Melo Filho (2020) assevera que a pandemia realçou as diferenças regionais e os esgarçamentos da relação entre os países da União Europeia (UE). A fim de exemplificar o protecionismo adotado por alguns integrantes da UE, o autor cita o fechamento unilateral de fronteiras, assim como a proibição de exportação de equipamentos médicos para outros países, por parte da França e da Alemanha. O que se evidencia, como própria forma de combate à pandemia, é a prática de medidas de caráter protecionista ao redor do globo, o que se reflete na intensidade e volume do comércio internacional.

Já em relação ao segundo ponto, Melo Filho (2020) destaca que a pandemia escancarou a dependência que a maioria dos países ocidentais tem com a China. Nas últimas duas décadas a China se tornou a pedra angular da economia global, tornando-se não apenas uma importante produtora e exportadora de bens de consumo, como também a principal ofertante de insumos intermediários para as principais empresas do mundo – sendo que em torno de 20% do comércio global desse tipo de produto são de origem chinesa (UNCTAD, 2020).

Atualmente a manufatura chinesa é essencial para muitas cadeias globais de valor, especialmente às ligadas à maquinaria, instrumentos de precisão, equipamentos automotivos e de comunicação. Nesse sentido, qualquer interrupção significativa da oferta chinesa desse tipo de produto afetará substancialmente os produtores ao redor do mundo. A paralisação produtiva e desaceleração da economia chinesa não afetará apenas os países que dependem dela para importarem insumos intermediários. A China é um dos principais mercados mundiais, especialmente para produtos primários, o que impactará inevitavelmente nas exportações de muitos países, dentre eles os latino-americanos.

Conforme relatório da Cepal, divulgado no dia 21 de abril de 2020, a queda da atividade

econômica mundial – especialmente dos EUA, China e Europa – impacta negativamente a América Latina e o Caribe, no quesito volume e preço de suas exportações, principalmente de matérias-primas. A Cepal (2020) destaca que alguns setores produtivos importantes dos países dessa região estão inseridos em cadeias globais de valor, nas quais China e EUA ocupam um papel central. As projeções iniciais assinalam para uma redução nas exportações da região para a China em -24,4%, afetando particularmente os países exportadores de produtos agrícolas e agroindustriais (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai) e de produtos minerais (Chile e Peru). Já as exportações da região para o EUA terão uma queda de -11,6%, impactando negativamente nos países exportadores de manufaturas (México e Costa Rica). Por fim, projeta-se um declínio de -14,5% nas exportações para a União Europeia, o que prejudicará as balanças comerciais de países exportadores de produtos minerais (Chile, Colômbia, Equador e Peru) e produtos agrícolas e agroindustriais (Argentina, Brasil, Chile e Peru) (CEPAL, 2020; p. 9).

Além disso, pandemia provocou uma piora nas condições financeiras a nível mundial, sofrendo uma deterioração semelhante ao ocorrido na crise de 2007-08. A volatilidade aumentou, atingindo patamares históricos (CEPAL, 2020), o que provocou saídas massivas de capital dos países emergentes, depreciação da maioria das moedas nacionais ante o dólar e elevação dos níveis de risco soberano.

Nessa mesma linha, o relatório do *Institute of International Finance* (IFF), divulgado no dia 09 de abril de 2020, indica que o fluxo de capitais de não-residentes dos países emergentes durante o primeiro trimestre do ano já é a maior fuga de todos os tempos, superando os piores momentos da crise financeira global de 2007-08. A combinação dos efeitos globais do choque de Covid-19 com a queda substancial do preço do petróleo levou a uma fuga de capitais da região em torno de U\$S 83 bilhões somente em março (BROOKS *et al*, 2020).

Milanovic (2020) ainda assevera que, afora os impactos econômicos em âmbito global, a epidemia de Covid-19 traz outro elemento: uma possibilidade de desintegração social. Consoante o autor a crise vem acentuando a desigualdade social, de modo que poderia surgir um cenário em que aqueles que estão desesperançosos, sem emprego e sem qualquer ativo se voltem contra aqueles que estão em melhor situação. Segundo Milanovic, usando o caso dos EUA como exemplo, algo em torno de 30% dos estadunidenses possuem riqueza zero ou negativa. Se mais pessoas ficarem desamparadas, devido à crise, e ainda sem acesso à saúde básica, isso pode levar à ocorrência de saques – tais como os ocorridos em 2005 após o furacão Katrina. De tal maneira, que a depender de como os governos agirem diante desse tipo de cenário possível, se com uso da violência ou com políticas assistencialistas, pode ocorrer ou não uma desintegração social.

Destarte, as medidas adotadas para enfrentar a crise poderão ser determinantes na sua profundidade e efeitos sociais. Aparentemente as lições aprendidas na crise de 2007-08 estão ainda vivas na memória dos *policymakers*, de modo que muitos países vêm adotando políticas monetárias e fiscais ativas para enfrentar o momento adverso. Além do anúncio do corte de juros e de *quantitative easing*, muitos países ao redor do mundo anunciaram amplos programas baseados na ampliação dos gastos públicos objetivando enfrentar as dimensões sanitárias e socioeconômicas da crise (MELLO et al, 2020).

A respeito das políticas fiscais, os países têm adotado medidas tanto de expansão dos gastos públicos quanto de oferta de crédito. Conforme Pires (2020), o crédito permite que as empresas “continuem honrando pagamentos de salários, aluguéis e impostos, reduzindo a pressão gastos fiscais compensatórios”. Quando a expansão do crédito não é capaz de suprir essa função, aplica-se o maior uso de instrumentos fiscais como adiamento de impostos, transferência de renda para os mais pobres, aumento de gastos com seguro desemprego etc. Nesse sentido, Pires (2020) elenca as reações de política fiscal na crise do Covid-19, como participação percentual do PIB, de alguns países selecionados, dividindo-as em Programas Governamentais (PG) e Crédito (C), os quais podem ser observados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Reações de política Fiscal na Crise Covid-19

Países	Programas Governamentais como % do PIB	Crédito como % do PIB
EUA	5,4	4,1
Reino Unido (excluindo-se benefícios de reposição de renda)	2,3	15,0
Alemanha (excluindo-se as postergações de impostos)	6,0	29,7
França (excluindo-se parcelamento de serviços públicos)	2,0	13,1
Espanha	2,0	16,8



Austrália (o Reserve Bank of Australia ofereceu um pacote de US\$ 50 bi (4,6% do PIB))	5,4	1,8
Itália	1,1	20,0
Nova Zelândia	5,4	2,1
Japão	5,4	0,3
Brasil	3,2	1,9

Fonte: PIRES (2020)

Os países da América Latina e Caribe, por seu turno, tomaram importantes medidas, de forma célere, para responder à etapa inicial da crise, a partir da adoção de um conjunto de políticas econômicas a fim de mitigar seus efeitos socioeconômicos. As medidas adotadas se focam em proteger a capacidade produtiva e o emprego, evitar uma crise de liquidez, incrementar a disponibilidade de recursos públicos para o setor da saúde, proteger as famílias (especialmente as mais vulneráveis) e evitar o colapso do sistema econômico. As principais medidas estão expostas no quadro 1.

Quadro 1 – Medidas monetárias, fiscais e sociais para evitar o colapso do sistema econômico na América Latina e Caribe

<p><b>Medidas monetárias e financeiras</b> para preservar a liquidez dos bancos e o comércio e enfrentar dívidas públicas e privadas; redução de taxas de juros de bancos centrais e abertura de linhas de créditos especiais, emissão de empréstimos adicionais, ampliação dos prazos para o reembolso dos créditos (consumidores e empresas) ou extensão de hipotecas.</p>
<p><b>Medidas fiscais</b> que incluem a flexibilidade para redigir orçamentos estatais, proceder a alívio fiscal, atrasar os prazos de declarações de impostos ou extensões de impostos para certos setores econômicos: os ministros de finanças deveriam reorganizar os orçamentos e buscar financiamento adicional para canalizar recursos para medidas urgentes de curto prazo. A Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago e o Uruguai implementaram pacotes fiscais que</p>

vão de 0,6
% a mais de 10% do PIB se se incluírem as garantias estatais a créditos.
<b>Medidas para preservar a capacidade produtiva</b> e criar condições para a reativação da atividade econômica através de mecanismos de liquidez para empresas, em particular para as PME.
<b>Medidas de expansão dos sistemas de proteção social</b> para chegar a trabalhadores subempregados ou autônomos, jovens, mulheres, meninos, meninas e pessoas idosas.

Fonte: Adaptado de CEPAL (2020, p. 13)

Destarte, o que a crise provocada pelo Covid-19 tem trazido à tona o debate sobre o papel do Estado e políticas econômicas ativas. Muitas das políticas têm se inspirado no praticado para superar a crise de 2007-08, porém com maior agilidade. Ademais, dada a natureza particular da crise atual tem-se enfatizado políticas com o intuito de proteger o consumo das famílias e evitar a bancarrota de empresas, com o intuito de proteger o nível de emprego, inclusive para possibilitar a retomada do crescimento no futuro próximo.

Ao contrário do realizado na crise financeira global de 2007-08, indo além do resgate ao sistema financeiro, em razão de sua natureza ser distinta, originando-se no lado real da economia. Saez e Zucman (2020) defendem que o Estado ao invés de ocupar um papel de prestador de última instância, como o que defende Minsky (1986), ele aja como um “comprador de última instância”, mantendo o crédito barato e disponível, fazendo encomendas públicas, mantendo as empresas vivas e com isso o emprego dos trabalhadores, o que facilitará uma futura retomada. Além disso, o que se observa é uma tendência de adoção de práticas que se focam na sustentação da renda das pessoas e de seu poder de compra através de medidas como a implementação de uma renda básica universal e reformas tributárias visando uma distribuição mais equânime – o que pode ajudar a evitar a situação de desintegração social aventada por Milanovic (2020).

### 3. CRISES POLÍTICAS E A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

Polanyi (2000) destaca a relação das crises econômicas com a dimensão protetiva dos Estados, portanto, em seu sentido político. Essa premissa sugere um entendimento das crises do capitalismo como sendo revestidas de múltiplas facetas que vão além de uma perspectiva econômica, já que dialogam com a esfera política e comunitária. Neste sentido, as Crises de 1930, 1970 e 2008 trouxeram mudanças políticas e no arranjo financeiro internacional, que podem acarretar

significativos espaços de instabilidade política. No século XIX, lastreando a égide liberal, o mercado autorregulado impunha três variáveis mutuamente conectadas: o equilíbrio de poder geopolítico, o Estado liberal e o padrão-ouro. O padrão-ouro expandia a autorregulação do mercado, o equilíbrio de poder se funda no padrão-ouro e o Estado liberal coroa este arranjo.

No que toca o equilíbrio de poder, o autor expõe que os cem anos de paz (1815-1914) se justificam pela defesa pragmática desta harmonia. Leia-se: mesmo que neste período tenham ocorrido conflitos, eles não foram generalizados entre as Grandes Potências. Isso porque a *haute finance* fazia o elo entre a política e a economia, estabilizando as animosidades. No início do século XX, entretanto, dois eixos de países se formavam, um grupo liderado pela Grã-Bretanha e outro pela Alemanha, inibindo o equilíbrio de poder e restringindo a capacidade da *haute finance* contornar conflitos. Assim, o colapso do padrão-ouro, adquire para Polanyi (2000), um papel emblemático do fim da harmonia política. Estando, ainda, conectado à crise da economia de mercado e a transformação mundial no pós-1930.

Para existir paz, era necessário ter equilíbrio de poder e restaurar o sistema monetário internacional, uma vez que este último garantiria a estabilidade cambial, viabilizando os negócios (pacifistas fortuitos). Inversamente, o fracasso no restabelecimento do padrão-ouro, em meio a fragilidade hegemônica da Grã-Bretanha, desencadearia no fim da harmonia política, no colapso do sistema econômico mundial, na falência da economia de mercado, no fim do Estado liberal e, para Polanyi (2000), na transformação de toda a civilização. Esta segunda alternativa marca a mudança do século XX acentuada pelo autor. Disputas hegemônicas e a Grande Depressão, desaguam nas crises políticas, na Segunda Guerra Mundial e no crescimento do fascismo e do comunismo. Ou seja, a crise de hegemonia da Grã-Bretanha e a instabilidade política do Entre-Guerras destruíram as instituições do século XIX. A origem do processo, para o autor, está na tentativa de estabelecer o mercado autorregulável, a qual desencadeou no seu colapso. Ou seja, os motivos são econômicos, mas com desdobramentos políticos relevantes.

Na década de 1970, em uma dimensão menor, uma nova crise econômica gera alterações políticas. Arrighi (1996) analisa essa crise sob três aspectos: militar, ideológico e financeiro. Respectivamente, devido às dificuldades no Vietnã, devido à falta de legitimidade do anticomunismo e devido à alteração do padrão monetário. Paralelamente, no ambiente do final da década de 1970, vislumbrava-se a Alemanha e o Japão como centros poderosos capazes de encaminhar uma multipolarização.

O ensaio de multipolarização não se verificou devido a vitória ideológica estadunidense.

Houve um realinhamento, em última instância, a esse pólo. Tavares (1997) caracteriza este período como a retomada da hegemonia estadunidense, já o país teve expressiva capacidade de impor o enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico, sendo ainda, visualizado como única saída possível. O cenário da década de 1980 permitiu aos Estados Unidos ditar as novas regras, enquanto os demais países ficavam circunscritos aos ditames daquele. A toda sorte, o período subsequente marcou novas rupturas políticas, sobretudo na organização dos Estados Nacionais, com a fragilização do Estado de Bem-Estar Social, a emergência do neoliberalismo, uma nova fase de expansão financeira e desregulamentação dos capitais a partir, principalmente, de políticas de reformas estruturais sugeridas pelo FMI.

A crise de 2008 abriu espaço para outros países questionarem o arranjo do sistema financeiro internacional. Do ponto de vista da política econômica, observou-se que a expansão monetária sem precedentes não gerou a inflação esperada pela teoria econômica convencional, o que mobilizou teóricos na observação de que seus antigos preceitos estavam equivocados, conforme exposto na seção dois. Sob o ponto de vista político, as transformações globais em resposta ao descompasso econômico pode ser interpretado pela mobilização dos blocos. Como efeito do pós-crise de 2008, percebe-se a articulação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) buscando mais espaço na arena internacional. Esses países chegaram a questionar o dólar como moeda internacional, requisitaram maior influência no FMI, na Organização Mundial do Comércio e no Banco Mundial. Em 2014, fundaram em Xangai o Novo Banco de Desenvolvimento ou “Banco dos BRICS”, como uma alternativa ao FMI e ao Banco Mundial nas necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento, em oposição à políticas de restrição fiscal impostas pelo FMI, o que pode ser interpretado como uma contraposição ao poder hegemônico dos EUA.

Entretanto, após 2014, crises políticas se sucederam nos BRICS e/ou em seus aliados. Destacam-se, por exemplo, a Ucrânia, a Síria, a Coreia do Norte, o Brasil e a Venezuela. No caso do Brasil, especificamente, após o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff houve um claro realinhamento do governo que a sucedeu com os EUA. O governo ucraniano de Viktor Yanukovytch, que era aliado da Rússia, também foi deposto. No tempo da confecção deste artigo, há uma eminente derrubada do governo venezuelano de Nicolás Maduro, opositor dos EUA, sob a ameaça de intervenção militar dos EUA. Intervenção já ocorrida na Síria, aliada da Rússia, a qual não chegou a depor o governo. Não é descabido aventar que tais eventos tenham relação direta ou indireta do Departamento de Estado dos EUA, em linha com o que preconiza Wallerstein (2000): a possibilidade de interferência do país hegemônico sobre os processos internos dos Estados Nacionais que colidam com o poder, de forma a assegurar os interesses do *hegemon*.

A crise desencadeada pelo COVID-19 acelerou as crescentes tensões entre EUA e China. Desde o governo George Bush, os Estados Unidos têm demonstrado incômodo com a ascensão chinesa, passando a contestar suas políticas em fóruns internacionais. Com Donald Trump, essa disputa ficou explícita e virou uma guerra comercial aberta. Não apenas políticas protecionistas foram adotadas, como houve acusações de ambos os lados e expulsão de cidadãos de cada um dos países. Mudanças na geopolítica internacional vinham ocorrendo e a crise do coronavírus pode acelerar tais alterações. No momento presente, a China é o único país que conseguiu controlar a pandemia e os Estados Unidos são os mais afetados. Existe uma possibilidade concreta de ocorrer um segundo surto na China, então, é bastante cedo para saber o que vem à frente, mas o que é possível visualizar é um aguçamento das tensões entre esses dois países.

Do ponto de vista teórico, a crise de 2007-08 foi capaz de alterar paradigmas liberais concernentes ao efeito da expansão monetária sobre o crédito e sobre a inflação. A nova crise em tela demonstrou a todos que apenas uma atuação contundente do Estado é capaz de minimizar os fortes impactos da crise econômica que vem à frente. Tal evento tem o potencial de colocar abaixo mais um pilar fundamental da ideologia liberal: o orçamento equilibrado.

Já havia vozes liberais argumentando que o déficit público aumenta a demanda agregada. E que a política fiscal tem impactos redistributivos. E que, portanto, tal política não deve se orientar pela busca do equilíbrio e sim olhar para a equidade e para a produtividade. O porvir mostrará o tamanho das transformações políticas e econômicas que a crise do COVID-19 acarretará.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reação unilateral e belicista, o aumento do antiamericanismo pelo mundo, a dependência econômica vista nos sucessivos *déficits* fiscais e comerciais e, por fim, a deflagração da crise que iniciou em 2007 e que se agravou em 2008 permitem que quaisquer sugestões sobre o nascimento de uma nova estrutura geopolítica mundial ao menos seja merecedora de algum crédito. Entretanto, apesar de diversos indícios, não é possível prever com exatidão o momento em que os EUA deixarão de ser o principal país e passarão a mais um jogador na cena internacional, e nem se isso efetivamente ocorrerá. Sua força militar e tecnológica nos indica que ao menos no médio prazo não há espaço para uma nova superpotência mundial. Não é difícil, contudo, vislumbrar um futuro multipolar, tendo os EUA como a maior economia, convivendo com grupos fortes, existindo, ainda, dependência mútua.

Pode-se perceber não apenas a mudança em relação às políticas macroeconômicas, mas

também em relação ao papel que os países emergentes passam a ter na conjuntura mundial. O caráter credor do mundo emergente ligada a uma situação de crise financeira que se deu nos países centrais, incutiram dúvidas quanto às políticas que devem ser priorizadas, levando os agentes econômicos a olharem com mais atenção para a periferia e para as políticas ditas heterodoxas na ciência econômica. A possibilidade de se valer de controle de capitais, de acordos regionais e de expansão monetária mostram-se cada vez mais aceitas enquanto políticas macroeconômicas legitimadas. Já a política fiscal, antes relegada ao papel secundário, passa a não ser mais rejeitada e transfigura-se, sendo aceita com alguns limites e imposições.

O cenário macroeconômico provocado pela pandemia de Covid-19 é de profunda incerteza. As perdas causadas pelo *lockdown* afetam negativamente as expectativas dos agentes econômicos e reduzem a eficiência marginal do capital, o que pode dirimir o nível de investimento privado no período pós-crise, prejudicando, por sua vez, a manutenção do emprego, consumo e a retomada do crescimento. Por esse motivo, tanto economistas liberais quanto heterodoxos têm defendido a aplicação de políticas keynesianas anticíclicas, alicerçadas no endividamento público, o que coloca em dúvida pilares básicos da concepção convencional da economia, como a perspectiva de que expansão monetária causa inflação e a constante busca do orçamento equilibrado.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: UNESP, 1996.

BERNANKE, B. Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression. **American Economic Review** 73 (3): 257–276, 1983.

BLANCHARD, O, et al. **Rethinking Macroeconomic Policy**. Staff Position Note No. 2010/03. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010.

BROOKS, R.; RIBAKOVA, E. LANAU, S.; FORTUN, J.; HILGESNTOCK, B. **Capital Flows Report: Sudden Stop in Emerging Markets**. Institute of International Finance, April 9, 2020. Disponível em: [https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/2\\_IIF2020\\_April\\_CFR.pdf](https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/2_IIF2020_April_CFR.pdf)

CABALLERO, R. J., CALDERÓN, C., CÉSPEDES, L. F. **External Vulnerability and Preventive Policies**, Serie de Libros Banco Central, X. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2006.

EICHENBAUM, M. S.; REBELO, S.; TRABANDT, M. **The Macroeconomics of Epidemics**. NBER Working Paper Series n. 26882, National Bureau of Economic Research, Cambridge, march 2020.

Disponível em:

EICHENGREEN, B. **From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons**. Presented at the 50th Economic Policy Panel Meeting, held in Tilburg on October 23-24, 2009. ([http://www.econ.berkeley.edu/~eichengr/great\\_dep\\_great\\_cred\\_11-09.pdf](http://www.econ.berkeley.edu/~eichengr/great_dep_great_cred_11-09.pdf))

FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK. **Weekly Economic Index (WEI)**. Disponível em: <https://www.newyorkfed.org/research/policy/weekly-economic-index> Acesso em 28 de abril de 2020.

FIORI, J. L. Os economistas e a crise. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A9, 25 fev. 2009

FISHER, I. "The Debit-deflation theory of great depressions". In: FISHER, Irving. **The debt-deflation theory of great depressions**. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, p. 337-357, 1933.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook: Chapter 1 The Great Lockdown**. April, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

KREGEL, J. Financial Flows and International Imbalances: the role of catching up by late-industrializing developing countries, February - Working Paper No. 528. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2008.

KREGEL, J. **Is This the Minsky Moment for Reform of Financial Regulation?** February - Working Paper No. 586. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2010.

KRUGMAN, P. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2009.

MELLO, G.; OLIVEIRA, A. L. M.; GUIDOLIN, A. P.; CASO, C.; DAVID, G.; NASCIMENTO, J. C.; GONÇALVES, R.; SEIXAS, T. **A Coronacrise: natureza, impactos e medidas de enfrentamento no Brasil e no mundo**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n.9, Campinas, março de 2020.

MELO FILHO, H. C. De Bretton Woods a Whuan e Além. In.: TOSTES, A.; MELO FILHO, H.C. (Orgs.) **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. Bauru: Canal 6 Editora, 2020.

MILANOVIC, B. The Real Pandemic Danger is Social Collapse: as the global economy comes apart may, too. **Foreign Affairs**, march 19, 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-19/real-pandemic-danger-social-collapse>

MINSKY, H. P. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activity**. 14 April 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity/>

PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Londres: The Belknap press of Harvard University press, 2014.

PIRES, M. Lentidão e rigidez precipitaram debate sobre normalização econômica. **Blog do IBRE**, 03 de abril de 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/lentidao-e-rigidez-precipitaram-debate-sobre-normalizacao-economica>

POLANYI, K. **A Grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROSALES, O. **Espacios de convergencia y de cooperación regional**, LC/L.3201, Febrero. Santiago, Chile CEPAL, 2010 (WWW.eclac.cl).

SAEZ, E.; ZUCMAN, G. Keeping Business Alive: The Government as Buyer of Last Resort. March 15, 2020. Disponível em:

SPENCE, M. **Emerging Financial Markets after the Global Financial Crisis**. PIMCO Viewpoints, August. PIMCO, 2009. (<http://www.pimco.com/LeftNav/Viewpoints/2009/Emerging+Financial+Markets+Spence+August.htm>: acesso em maio de 2010).

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p.27-53.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2007**. Geneve: UNCTAD, 2007. (www.unctad.org)

UNCTAD. **Global trade impact of the coronavirus (Covid-19) epidemic**. 4 march 2020. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcinf2020d1.pdf>

WALLERSTEIN, I. **The essential Wallerstein**. New York: the New York Prees, 2000.

WRAY, L. R. **The Global Financial Crisis and the Shift to Shadow Banking**, February - Working Paper No. 587. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2010.





# PRIMEIROS IMPACTOS E ADAPTAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA COVID-19 NAS RELAÇÕES CONSUMERISTAS E TRABALHISTAS NO BRASIL

Talissa Truccolo Reato<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Os primeiros empenhos relacionados à COVID-19 são laboriosos, inclusive em meio à ciência jurídica. Seja pela inexistência de um robusto arcabouço de referenciais basilares, seja pela amplitude de paradoxos apresentados e vindouros, fato é que esta novel doença, a qual se sabe que evoluiu para uma pandemia, reuniu segmentos das ciências em prol do combate do chamado coronavírus, desafiando todos os pesquisadores da comunidade científica, o que não exclui os da seara jurídica, em que pese a contribuição seja distinta dos investigadores que sequenciam o genoma do mencionado vírus a fim de o entender e desenvolver a cura e o antídoto. Cumpre ressaltar a axiomática importância do estímulo à ciência e suas respectivas pesquisas, embora seja lastimável que o cenário do reconhecimento do mérito das investigações, especialmente em universidades (para afixar a valia e a magnitude da pesquisa) seja diante de um problema mundial de tamanha gravidade.

Este desafio global inflama a forma com que o direito faz ciência, tomando em conta que a ciência “é antes de mais nada um atenção apaixonada que se dá a certos assuntos concernentes à elucidação do mecanismo da natureza” (NOUVEL, 2001, p. 23) e que “para o cientista, fazer ciência não consiste em elucidar *o que é*, mas abrir novos problemas, atacando -os pelas perguntas certas” (NOUVEL, 2001, p. 26). Neste viés, o direito, como o sistema de normas de conduta que orientam a sociedade, contribui na hodierna guerra sanitária por tecer a ordenação da atuação das pessoas para que a própria humanidade sobreviva, já que a moral, por não dispor da coerção, seria incapaz de realizar tal êxito sozinha. Esta situação pode ser exemplificada pelas atuais penalidades sofridas por muitos cidadãos, em vários países, como na Itália, que, por serem encontrados fora de suas residências sem motivo imprescindível, ou seja, por violarem as regras de isolamento, sofrem punição, logo, o que não era um motivo antes da pandemia do coronavírus hoje é considerada uma razão de repreensão.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul. (Caxias do Sul, RS, Brasil). Bolsista CAPES. Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo (Passo Fundo, RS, Brasil). Graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim (Erechim, RS, Brasil). <talissareato@hotmail.com>

Ademais, muitas medidas legais foram adotadas, inclusive no Brasil, a fim de evitar que a doença se propague e que o sistema de saúde entre em colapso fatal. Muitos decretos de governos estaduais e municipais passaram a impor o fechamento do comércio, concedendo a possibilidade de diminuição do quadro de funcionários de indústrias, mudanças no horário de funcionamento de transporte coletivo a fim de evitar aglomerações, entre outras diversas medidas restritivas que expõem a seriedade do revés enfrentado que já causou milhares de mortes pelo mundo. O problema de pesquisa, neste sentido, questiona: quais podem ser considerados os impactos e adaptações jurídicas mais perceptíveis, em um primeiro momento, decorrentes da COVID-19 nas relações de consumo e trabalhistas em âmbito nacional?

Destarte, como temas centrais da presente pesquisa estão as repercussões jurídicas da pandemia do coronavírus em relação ao consumo e ao direito do trabalho, já que estes foram segmentos diretamente afetados pelas medidas legais que impuseram isolamento social, dado que boa parte do comércio se viu constricto ao fechamento das portas, total ou parcialmente, e, por conseguinte, muitas relações trabalhistas foram moldadas ou dissolvidas. Neste sentido, o objetivo geral é analisar impactos e adaptações jurídicas evidentes ocasionadas pela COVID-19 nas relações consumeristas e trabalhistas no Brasil até então. Em vista disso, o primeiro entre os objetivos específicos visa verificar impactos do coronavírus na atual sociedade de consumo e o segundo propende examinar adaptações decorrentes da COVID-19 nas relações trabalhistas.

Nesta perspectiva, a pesquisa se justifica pela atualidade do tema envolvido e pela notória necessidade de enfrentamento de muitas questões jurídicas relacionadas ao consumo e ao trabalho, tanto pelo prisma do consumidor e do empregado quanto pela perspectiva do fornecedor e do empregador, uma vez que a tensão econômica do período atual é evidente, já que a população, os Estados e, até mesmo as Organizações Internacionais, não estavam, de modo nítido, esperando que a COVID-19 atingisse a conturbação conhecida, de maneira que não se encontravam preparados para o enfrentamento da doença em comento com a aptidão devida, bem como ainda não apresentam uma eficiência que demonstre segurança para lidar com todas as consequências da pandemia, assim que ela for controlada. Outrossim, a pesquisa também se legitima porque verifica os desafios enfrentados nas duas searas eleitas (consumo e trabalho), antecipa os reflexos e atribui à solidariedade uma função fulcral na melhoria das relações sociais.

Em relação aos métodos de pesquisa, importa esclarecer que neste artigo a linguagem textual está posta via uma leitura sistemática. Usa-se o método hipotético-dedutivo porque se constroem conjecturas baseadas em hipóteses. Classifica-se esta pesquisa como básica (uma vez que gera conhecimentos de interesse universal). Ademais, trata-se de análise exploratória, dado que utiliza

levantamento bibliográfico. Por fim, com relação aos procedimentos técnicos não é outra coisa senão uma pesquisa bibliográfica.

## 1. IMPACTOS DO CORONAVÍRUS NA SOCIEDADE DE CONSUMO

Tal como em outros segmentos do conhecimento, o início de um trabalho científico no direito não é tanto a pura e simples observação, é, mais adequadamente, uma observação que desempenha um papel particular, ou, em outros termos, uma observação que desenvolve um questionamento (POPPER, 2004, p. 15). Diante do panorama mundial contemporâneo, o qual enfrenta uma guerra sanitária, analisa-se cientificamente uma decifração para a seguinte problemática: quais os impactos e as adaptações jurídicas mais perceptíveis, em um primeiro momento, decorrentes da COVID-19 nas relações consumeristas e trabalhistas no Brasil?

Primeiramente, embora se trate de uma pesquisa jurídica, é cabível esclarecer que, de acordo com o Ministério da Saúde brasileiro, “coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de coronavírus (COVID-19)” MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020 a). Além disso, é importante aclarar que COVID “significa CORona Vlrus Disease (Doença do Coronavírus), enquanto “19” se refere a 2019, quando os primeiros casos em Wuhan, na China, foram divulgados publicamente pelo governo chinês [...]” (FIOCRUZ, 2020).

Neste fragmento, como o título permite inferir, verificam-se impactos do coronavírus na sociedade de consumo. Sem maiores delongas, quando se aborda a sociedade de consumo, está-se falando de um tipo societário que “[...] “interpela” seus membros (ou seja, dirige-se a eles, os saúda, apela a eles, questiona-os, mas também os interrompe e “irrompe sobre” eles) *basicamente na condição de consumidores* (BAUMAN, 2008, p. 70). Além disso, Bauman procede: “a “sociedade de consumidores”, em outras palavras, representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumistas, e rejeita todas as opções culturais alternativas” (BAUMAN, 2008, p. 71).

De acordo com Jean Baudrillard (1995, p. 15) em nosso entorno, atualmente, existe “uma espécie de evidência fantástica do consumo e da abundância, criada pela multiplicação dos objetos, dos serviços, dos bens materiais, originando como que uma categoria de mutação fundamental na ecologia da espécie humana.” Outrossim, na percepção de Gilles Lipovetsky (2004, p. 60) no âmbito do novo arranjo do regime do tempo social existe uma passagem do capitalismo de produção para uma economia de consumo e de comunicação de massa, bem como há a substituição de uma

sociedade rigorístico-disciplinar por uma sociedade-moda, a qual foi totalmente reestruturada pelas técnicas do efêmero, do renovamento e também da sedução permanentes.

Não se trata na presente pesquisa de realizar uma crítica à sociedade que consome de forma exacerbada causando impactos nocivos, sobretudo ao meio ambiente. Igualmente não é o objetivo demonstrar como as opções de consumo avultam a individualidade e causam uma equivocada impressão de que ter se sobrepõem ao ser. O que se intenta aqui é simplesmente aceitar que a sociedade vivencia um período em que o consumo é colossal, de modo que cabe encarar a realidade fática a fim de encontrar soluções para os problemas atuais considerando a sociedade posta e não a ideal.

Ocorre que os membros da mencionada sociedade de consumo (que é global, dada a prevalência do sistema econômico do capitalismo) se viu compelida a obedecer as medidas de isolamento social em virtude da pandemia do coronavírus. Ainda que inúmeras pessoas não tenham obedecido as diretrizes da Organização Mundial da Saúde, que vê o isolamento social como principal medida de combate à COVID-19 (UOL, 2020) (seja porque não reputam que a doença seja tão grave, seja porque entendem que o trabalho não pode cessar pelos problemas que a falta de dinheiro pode gerar, entre outras justificativas), parte considerável da sociedade acatou o pedido e, assim, as pessoas ficaram em suas casas, mais claramente, os consumidores ficaram em suas casas.

Além da situação reportada, diversos decretos estaduais e municipais determinaram temporariamente a proibição de abertura para atendimento ao público de estabelecimentos comerciais, salvo os que desempenham atividades consideradas essenciais, entre outros que compõem o rol de exceções. Assim, além dos consumidores ficarem em isolamento social em suas casas, o próprio comércio presencial permaneceu passageiramente fechado. Esta situação ocasionada pela pandemia da COVID-19 evidentemente impactou as relações de consumo na sociedade de consumo que se viu limitada e controlada, o que contraria a prática habitual de fazer compras sem quaisquer balizas (a não ser a do próprio crédito, isto é, a do ter capital que permita adquirir produtos e serviços). Assim, o primeiro impacto que pode ser observado é a redução de vendas em estabelecimentos comerciais presenciais.

Se o comércio físico reduziu, o *e-commerce* foi estimulado como uma alternativa aos que seguiram as recomendações de permanecer em casa, tanto é que a Associação Brasileira de Comércio Eletrônico informou que a partir da metade do mês de março de 2020 as lojas virtuais registraram alta de mais de 180% em transações (EXAME, 2020 a). Portanto, trata-se de um efeito bastante significativo nas relações consumeristas, o que avulta a importância do Decreto Federal nº

7.962/2013, o qual regulamenta a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Ademais, muitas lojas dilataram, por conta própria, os prazos para trocar produtos, caso haja algum problema com a compra-venda durante a pandemia, bem como ofertaram transporte da mercadoria sem custos ao consumidor como um atrativo.

Destarte, evidente que durante a pandemia os fornecedores que contam com a venda por plataformas digitais (*sites* ou aplicativos) foram, de alguma forma, beneficiados por terem reportadas tecnologias a seu favor, além destes, os estabelecimentos que dispõem do serviço de *delivery* igualmente aproveitaram a oportunidade para fomentar os seus negócios. Ocorre que, além dos empresários que legitimamente se valeram da recomendação de permanência em casa para proverem seus comércios, existem os que buscaram auferir vantagens de modo inapropriado.

Tomando em consideração que entre as medidas de higiene para evitar a propagação da doença está lavar as mãos com água e sabão frequentemente até a altura dos punhos e, na falta de oportunidade, higienizar com álcool em gel 70% (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020 b), pela lei da oferta e da procura, muitos fornecedores de álcool em gel passaram a cobrar um preço abusivo pela mercadoria. Há relatos de que o lucro chegou a 280% (G1, 2020 a). Sabe-se que a fixação de preços, em regra, pertence à liberalidade do fornecedor, no entanto, em casos como o vigente, não se pode acatar o aumento indiscriminado do preço. Assim, ao se deparar com o preço amplamente elevado, o consumidor pode fazer uma denúncia ao Procon do seu estado-membro ou município, visto que se trata de uma prática abusiva conforme o artigo 39, V, do Código de Defesa do Consumidor (CDC)<sup>2</sup>, assim como de acordo com o artigo 157 do Código Civil Brasileiro<sup>3</sup> (IDEC, 2020).

Não obstante, observa-se uma escassez de determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), sobretudo das máscaras de proteção N95 para profissionais da saúde. Sabe-se que o Brasil consome, em média, 15 milhões de máscaras N95 por mês, em conformidade com a Associação de Fabricantes, para uso em hospitais, mas também em uma série de outras indústrias. O principal fornecedor do mundo é a China, que produz 90% dos equipamentos, segundo foi informado pelo Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Ocorre que a corrida para aumentar a importação é global. Nos Estados Unidos (EUA), o avião de um time de futebol americano, *New England Patriots*, foi usado para levar ao país 1,2 milhão de unidades da máscara N95 durante a pandemia (EXAME, 2020 b). Assim, não é espantosa a ocorrência de alteração no preço do produto, o que não pode acontecer de forma abusiva.

---

<sup>2</sup> Artigo 39: É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva (BRASIL, 1990).

<sup>3</sup> Artigo 157: Ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta (BRASIL, 2002).

Outro relevante impacto nas relações de consumo ocasionada em função da COVID-19 é o cancelamento de contratos de compra e venda. Há um caso, especialmente, que merece ênfase. Entre os sintomas do coronavírus, como febre, cansaço, tosse seca, etc. está a falta de ar. Ressalta-se que a falta de ar é o sinal indicativo de piora no quadro de saúde (OGLOBO, 2020). Sendo assim, as pessoas contagiadas podem precisar de internação e passam a respirar com a ajuda de aparelhos que são ventiladores de ar médicos, conhecidos como respiradores. Esses aparelhos levam o ar por um tubo na traqueia dos pacientes para os pulmões. Ocorre que a falta de respiradores é uma realidade no mundo durante a pandemia (EXAME, 2020 c). A situação que aqui recebe destaque é a de uma carga de 600 respiradores artificiais chineses compradas por estados-membros do nordeste brasileiro, a qual ficou retida no aeroporto de Miami, nos Estados Unidos, onde fazia conexão aérea para ser enviada ao Brasil. O contrato no valor de R\$42 milhões assinado pelo governo da Bahia (como representante da região) foi cancelado pela empresa fornecedora sem maiores explicações, tem-se notícia que a empresa alegou razões técnicas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020 a). O que se quer salientar com o que foi exemplificado são as possíveis consequências do rompimento de contratos, já que o Brasil, no caso acima descrito, contava com a carga de respiradores, de modo que parte da população pode padecer pela falta de presteza e honradez da empresa fornecedora, isso sem adentrar no mérito do poderio do Estado em que os respiradores ficaram retidos.

Isto posto, para prosseguir com impactos do coronavírus das relações de consumo, adentra-se na seara dos planos de saúde. Muitas questões surgiram a partir dessa nova doença. Como, por exemplo, se o plano de saúde deve cobrir exames e tratamento de diagnóstico da COVID-19. Ainda que não exista tratamento específico para reportada doença, os tratamentos gerais disponíveis devem ser cobertos pelo plano de saúde, de acordo com a segmentação de assistência contratada. Ademais, no caso dos exames de diagnósticos, igualmente deve haver cobertura pelo plano, sobretudo porque a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), por meio da Resolução 453/2020 incluiu o exame para detecção do coronavírus no rol das coberturas obrigatórias. Entretanto, ainda que não estivesse previsto no referido rol, eventuais exames devem ser cobertos pelo plano, quando ofertados no âmbito da saúde suplementar, conforme os artigos 10 e 12 da Lei de Planos de Saúde<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Artigo 10: É instituído o plano-referência de assistência à saúde, com cobertura assistencial médico-ambulatorial e hospitalar, compreendendo partos e tratamentos, realizados exclusivamente no Brasil, com padrão de enfermagem, centro de terapia intensiva, ou similar, quando necessária a internação hospitalar, das doenças listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, da Organização Mundial de Saúde, respeitadas as exigências mínimas estabelecidas no art. 12 desta Lei, exceto: [...]. Art. 12. São facultadas a oferta, a contratação e a vigência dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, nas segmentações previstas nos incisos I a IV deste artigo, respeitadas as respectivas amplitudes de cobertura definidas no plano-referência de que trata o art. 10, segundo as seguintes exigências mínimas: I - quando incluir atendimento ambulatorial: a) cobertura de consultas médicas, em número ilimitado, em clínicas básicas e especializadas, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina; b) cobertura de serviços de apoio diagnóstico, tratamentos e demais procedimentos ambulatoriais, solicitados pelo médico assistente; II - quando incluir internação hospitalar: a) cobertura de internações hospitalares, vedada a limitação de prazo, valor máximo e quantidade, em clínicas básicas e especializadas, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina, admitindo-se a exclusão

Ademais, questiona-se se o plano de saúde pode ficar mais caro em função da COVID-19. A resposta é simples: este ano não. Para o reajuste do corrente ano são considerados os atendimentos realizados nos anos anteriores, isto é, não pode haver em 2020 reajuste com repasse dos custos do coronavírus. Assim, para evitar que os reajustes futuros sejam elevados, algumas medidas de fiscalização que impeçam aumentos abusivos nos preços dos insumos de saúde são importantes. Destaca-se que o IDEC já oficiou o Ministério Público Federal e os Estaduais pedindo a abertura de investigação dos preços, bem como a ANS, solicitando um estudo de impacto das medidas de enfrentamento da COVID-19 (IDEC, 2020).

Além da questão dos planos de saúde, em virtude da pandemia, muitos eventos (por exemplo: casamentos, shows, etc.) foram cancelados sob a alegação de motivo de força maior. Tanto o consumidor quanto a promotora do evento podem cancelar a sua realização por causa do risco à saúde dos frequentadores. Nessa situação, o consumidor pode exigir a devolução do valor, sem pagar multa, ou, ainda, outras alternativas de seu interesse, como a remarcação da data ou um crédito para compras futuras. Segundo o artigo 35 do CDC<sup>5</sup> o consumidor é quem deve escolher a solução que mais lhe agrade. Ademais, as empresas que desejam remarcar eventos ou os suspender devem comunicar o mais rápido possível os consumidores a fim de evitar a violação do direito de informação, que está previsto no artigo 6º, III, do CDC<sup>6</sup> (IDEC, 2020).

Ademais, a pandemia do coronavírus causou um problema extenso no que tange às viagens aéreas, outra repercussão nas relações de consumo. Tanto é que no dia 18 de março de 2020 o governo federal dispôs medidas emergenciais para a aviação brasileira em razão da doença em comento por meio da Medida Provisória 925/2020, em atendimento ao pleito das companhias aéreas que manifestaram preocupação com a crise que a pandemia gerou no setor. A MP 925/2020 estabeleceu a possibilidade dos adquirentes de passagens aéreas cancelarem os bilhetes e utilizarem como crédito em outros voos dentro do prazo de um ano, sem pagar multas. Caso o consumidor

---

dos procedimentos obstétricos; b) cobertura de internações hospitalares em centro de terapia intensiva, ou similar, vedada a limitação de prazo, valor máximo e quantidade, a critério do médico assistente; c) cobertura de despesas referentes a honorários médicos, serviços gerais de enfermagem e alimentação; d) cobertura de exames complementares indispensáveis para o controle da evolução da doença e elucidação diagnóstica, fornecimento de medicamentos, anestésicos, gases medicinais, transfusões e sessões de quimioterapia e radioterapia, conforme prescrição do médico assistente, realizados ou ministrados durante o período de internação hospitalar; e) cobertura de toda e qualquer taxa, incluindo materiais utilizados, assim como da remoção do paciente, comprovadamente necessária, para outro estabelecimento hospitalar, dentro dos limites de abrangência geográfica previstos no contrato, em território brasileiro; e f) cobertura de despesas de acompanhante, no caso de pacientes menores de dezoito anos; [...] (BRASIL, 1998).

<sup>5</sup> Artigo 35: Se o fornecedor de produtos ou serviços recusar cumprimento à oferta, apresentação ou publicidade, o consumidor poderá, alternativamente e à sua livre escolha: I - exigir o cumprimento forçado da obrigação, nos termos da oferta, apresentação ou publicidade; II - aceitar outro produto ou prestação de serviço equivalente; III - rescindir o contrato, com direito à restituição de quantia eventualmente antecipada, monetariamente atualizada, e a perdas e danos (BRASIL, 1990).

<sup>6</sup> Art. 6º São direitos básicos do consumidor: III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (BRASIL, 1990).



deseje o reembolso do valor, a MP prevê que deverá arcar com a multa correspondente à tarifa contratada e, além disso, aguardar 12 meses para o recebimento do valor restante, porém não esclarece precisamente os casos de cancelamento e alteração do voo por parte da companhia aérea. De acordo com a Resolução 400 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>7</sup>, nos casos de cancelamento do voo ou de interrupção do serviço, os passageiros têm direito de escolher entre acomodação, reembolso integral do valor pago, ou execução por outras modalidades, o que deve ser providenciado de imediato (IDEC, 2020).

Observou-se, portanto, o elenco de alguns dos principais impactos do coronavírus na sociedade de consumo, com ênfase para a brasileira, que não está acostumada com limitações e imprevistos, já que conta com um respaldo legal bastante eloquente do Código de Defesa do Consumidor e das instituições, como os PROCONs e o IDEC. Contudo, a COVID-19 desafia as relações sociais e as relações de consumo, tal como as trabalhistas (como se constatará no tópico seguinte). Entende-se que Decretos e Medidas Provisórias são fulcrais nos períodos de dúvidas e incertezas, no entanto, é possível que muitas adversidades geradas nesta fase não sejam consensualmente solvidas e resultem em demandas judiciais consumeristas. Percebe-se que nas relações de consumo o comércio físico foi o maior prejudicado e que a sociedade de consumo, apesar do temor de uma instabilidade econômica, não deixou de consumir, uma vez que os índices mostram o aumento da opção virtual em detrimento da experiência presencial, a qual restou contida no momento de isolamento social. Além disso, nota-se a importância de um suporte jurídico adequado aos contratos de compra e venda, já que o rompimento, como no caso retratado dos respiradores, pode ocasionar perda de vidas. Por conseguinte, o direito do consumidor e a sociedade de consumo, pontualmente a brasileira, precisaram se adaptar ao novo panorama global diante da COVID-19, o que ocasionou paradoxos e dificuldades que, sem embargo, com cautela e flexibilidade tendem a retornar a normalidade, apesar das várias cicatrizes.

## **2. ADAPTAÇÕES OCASIONADAS PELA COVID-19 NAS RELAÇÕES LABORAIS**

Não bastassem os vários vestígios nocivos do coronavírus na sociedade de consumo, os reflexos da pandemia também atingem com ímpeto as relações trabalhistas-laborais. Vale salientar que embora Hannah Arendt diferencie trabalho de labor, uma vez que preconiza que diferente do processo de trabalhar, que termina quando o objeto está acabado, ou seja, pronto para ser “acrescentado ao mundo comum das coisas, o processo do labor move-se sempre no mesmo círculo

---

<sup>7</sup> A Resolução 400 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) pode ser encontrada no seguinte link: <[https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2016-0400%20-%20Retificada.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Retificada.pdf)>

prescrito pelo processo biológico do organismo vivo, e o fim das fadigas e penas só advém com a morte desse organismo” (ARENDDT, 2007, p. 109); nesta pesquisa, por não se propor o aprofundamento no segmento técnico de nomenclaturas, trabalho e labor são recorridos como sinônimos, assim como poderia ser utilizado o termo emprego, sem grandes prejuízos ao alcance do objetivo geral e da segunda meta específica.

Isto devidamente determinado, passa-se, primeiramente, a verificação das previsões da situação econômica global quando a pandemia findar, visto que a economia possui reflexos intensos nas relações de trabalho. Para se ter uma concepção prévia, Angel Gurría, secretário-geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), constatou “que o choque econômico já é maior do que a crise financeira de 2008 ou a de 2001, após os ataques de 11 de Setembro daquele ano. Um crescimento global previsto para este ano de 1,5%, disse, já soa otimista demais” (BBC, 2020). Outrossim, no início de março de 2020 a “Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) previu que a pandemia poderia custar à economia global até US\$ 2 trilhões neste ano (cerca de R\$ 10 trilhões)” (BBC, 2020). A partir disso e de outras informações noticiadas frequentemente, não é preciso portar formação em economia para perceber que o coronavírus já impacta e afetará muito a estrutura econômica global.

Neste viés, no que diz respeito ao Brasil, caminha-se para uma recessão no corrente ano. Em virtude do impacto da COVID-19, “bancos e consultorias voltaram a revisar para baixo as projeções para o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) e parte dos analistas dá como certa uma retração da atividade, o que não ocorre desde 2016” (G1, 2020 b). Destarte, a volta da recessão no Brasil “também vai marcar uma reversão no mercado de trabalho. Os números do emprego até mostravam uma tímida melhora, mas os analistas já voltaram a projetar uma piora do quadro” (G1, 2020 b).

Bauman (2008, p. 18) explica que o mercado de trabalho é um dos muitos mercados “de produtos em que se inscrevem as vidas dos indivíduos; o preço de mercado da mão-de-obra é apenas um dos muitos que precisam ser acompanhados, observados e calculados nas atividades da vida individual.” No caso do mercado de trabalho brasileiro, a pandemia deixa marcas atroz, sobretudo pelo fato de que existe uma parte importante da força de trabalho na informalidade – eram 38,3 milhões de trabalhadores em janeiro de 2020 (G1, 2020 b). Isto significa que houve a necessidade da adoção de medidas para que o desespero da população não os sujeitasse ao contágio pelo coronavírus ao desrespeitar as medidas de isolamento social movidos pela necessidade de trabalhar e, assim, obter meios de sustento para si e para os seus dependentes.

Sendo assim, o governo federal brasileiro criou o auxílio emergencial para diminuir o impacto

da pandemia da COVID-19 na renda dos trabalhadores informais, isto é, das pessoas sem carteira assinada e sem renda fixa. O mencionado auxílio intenta beneficiar 54 milhões de pessoas, com custo de R\$ 98 bilhões. Destaca-se que cada pessoa que se enquadrar em todas as condições deve receber R\$600,00 mensais por três meses. Além disso, importa deixar claro que a trabalhadora informal que for mãe e for chefe de família terá direito a duas cotas, de forma que receberá R\$ 1,2 mil mensais por três meses (G1, 2020 c).

Além da questão dos trabalhadores informais, que serão temporariamente amparados pelo governo federal, há que se destacar a situação dos trabalhadores formais. Esta pandemia gerou uma crise de proporção global, isto é inegável. Referida situação surpreendeu empresas, tanto é que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou o alarmante dado que até 25 milhões de trabalhadores podem perder o emprego por causa da pandemia do coronavírus em termos gerais. Ademais, destaca-se que a perda de renda provavelmente terá impactos no consumo, o que agrava a situação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020 b). Em termos de Brasil, algumas medidas foram tomadas para adaptar e evitar o rompimento do vínculo empregatício.

A Medida Provisória 936 adotada em 1º de abril de 2020 pelo governo federal do Brasil “institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública [...]” (BRASIL, 2020). Referida Medida Provisória permite aos empregadores reduzir a jornada de trabalho e o salário na mesma proporção. Ademais, a Medida Provisória autoriza a suspensão dos contratos de trabalho sem obrigação de pagamento de salário para empresas com até R\$4,8 milhões de faturamento em 2019; as companhias maiores devem pagar 30% do valor do salário. Para compensar as perdas, o governo, então, liberará uma ajuda de custo ao trabalhador, que tem como base o valor de seguro-desemprego ao qual ele teria direito caso fosse demitido. Estas medidas, de acordo com o secretário de Previdência e Trabalho, visam a preservação dos empregos no Brasil. Além disso, o empregador que utilizar uma das medidas acima descritas deve manter o emprego dos colaboradores pelo dobro do período que perdurar a redução ou a suspensão. Caso opte pela demissão, o empregador pagará uma indenização ao empregado. Além da Medida Provisória acima, outra, a Medida Provisória 927<sup>8</sup> instituída no mês de março de 2020 permite outras alterações no contrato de trabalho, como a antecipação de férias, mesmo que o profissional não tenha o período aquisitivo, além da antecipação de feriados não religiosos. Ainda, a Medida em comento também dispõe que o empregador pode instituir o regime de trabalho a distância, em acordo direto com o

---

<sup>8</sup> Medida Provisória Nº 937, de 2 de ABRIL de 2020: Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica (BRASIL, 2020 b).

empregado, de maneira que não é obrigado a arcar com os equipamentos que ele utiliza, nem com a luz ou com a conta de telefone. Ainda, quando é o caso deste chamado *home office*, o patrão pode deixar de pagar os adicionais (como a insalubridade ou periculosidade) e, se conceder férias, pode cortar os vales refeição e transporte. No que tange ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o empregador poderá ficar sem depositar os 8% sobre o salário mensal por três meses. Depois, irá pagar os valores, mas sem juros e correções. Esta Medida Provisória ainda define que quem contrair o coronavírus no trabalho recebe auxílio-doença comum, sem estabilidade ao retornar da quarentena (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020 c).

Assim, para não tornar esta parte da pesquisa exaustiva, já que há também a Medida Provisória 944<sup>9</sup> e a 945<sup>10</sup> que poderiam aferir destaque, revela-se a intensão da demonstração tecida acima: muitas mudanças e adaptações foram estipuladas, de modo que se houberam equívocos ou se as providências foram adequadas, somente os índices de desemprego no país poderão demonstrar a fim de uma avaliação adequada. Fato é que uma atitude precisava ser tomada, uma vez que os empregadores foram tomados pelo espanto de um período de crise repentino, assim como os empregados não podem padecer em virtude da instabilidade gerada pelo momento de pandemia. Portanto, evidente que nem todas as disposições agradam, óbvio que esta situação é indesejada e, conseqüentemente, é evidente que conjunturas decorrentes desta turbulenta fase enfrentada culminarão em reclamações trabalhistas.

Além disso, é plausível alertar para litígios vindouros envolvendo atividades de risco no âmbito médico-hospitalar, com predisposição para se tornarem embates judiciais, dado que existe uma gama de profissionais da saúde (médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem) sendo contaminados pelo coronavírus em decorrência da falta de Equipamentos de Proteção Individual (G1, 2020 d). Sendo assim, pode-se inferir que as relações de trabalho foram muito afetadas pela pandemia da COVID-19, seja envolvendo os trabalhadores da linha de frente do combate ao coronavírus, seja abalando quem costuma trabalhar regularmente, seja atingindo quem trabalha na informalidade. Verdade é que o governo agiu, que as conseqüências destas ações poderão atingir o objetivo de evitar altos índices de desemprego, mas também abrem margem para divergências que podem vir a inflar ainda mais o montante de ações judiciais na Justiça do Trabalho.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desconfia-se que os seres humanos ainda desconhecem todas as conseqüências que a

---

<sup>9</sup> Medida Provisória Nº 944, de 3 de ABRIL de 2020: Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (BRASIL, 2020 c).

<sup>10</sup> Medida Provisória Nº 945, de 4 de ABRIL de 2020: Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar (BRASIL, 2020 d).

pandemia do coronavírus vai deixar como sinal na história. Um flagelo que implicou não só o isolamento social, mas uma reflexão sobre o ritmo social. Uma mal que avultou em muitos o ímpeto da solidariedade, mas que alvoreceu em outros uma possibilidade de tirar proveito da situação de calamidade. A COVID-19 mostra a fragilidade e o despreparo mundial para lidar com um drama de tamanha proporção. Viu-se a Europa, especialmente a Itália, a Espanha e a França, tal como os Estados Unidos, amargarem a dor da morte de pessoas em uma escala que beira um desatino em pleno ano de 2020. O coronavírus atinge o sistema respiratório de uns e o psicológico de muitos. O coronavírus obrigou muitos profissionais da saúde a se colocarem em uma posição que decidia quem teria a oportunidade de utilizar um respirador e quem não teria a mesma sorte. Esta pandemia reforçou a importância da pesquisa científica, em especial corroborou o respeito às universidades, verdadeiros berços de reflexões em busca de soluções.

Assim, ainda que se esteja em meio à tempestade, algumas conjunturas já puderam ser visualizadas, inclusive no Brasil. Observou-se muitas mudanças na sociedade de consumo e diversas adaptações legais para não prejudicar trabalhadores informais e para não romper os vínculos trabalhistas existentes no país. Não se tem como afirmar categoricamente como será o comportamento da saúde financeira global e nacional, porém não é errôneo presumir que muitos problemas socioeconômicos despontarão. Contudo, apesar do pessimismo em relação aos impactos econômicos vindouros, o coronavírus mostrou que possuir capital nem sempre salva vidas, como se percebe nos índices de óbitos de nações desenvolvidas, perdas humanas que culminaram cenas que sensibilizam até os menos piedosos, como as imagens de pessoas que não puderam se despedir devidamente de seus entes. Assim, espera-se que a solidariedade e o sentimento de humanidade também seja um legado da pandemia da COVID-19, além das consequências evidenciadas na sociedade de consumo e na vivência empregador-empregado, bem como em outras searas não abordadas puramente aqui, como economia e meio ambiente.

Destarte, destacam-se entre os impactos e as adaptações jurídicas mais perceptíveis, em um primeiro momento, decorrentes da COVID-19 nas relações de consumo e trabalhistas em âmbito nacional a redução das vendas nos estabelecimentos comerciais físicos (por causa do isolamento social e de decretos proibindo temporariamente a abertura de lojas, etc.), com o consequente aumento das vendas virtuais (*e-commerce*) por *sites* e aplicativos, além da prática abusiva de preços relacionados a bens com grande procura, como foi o caso do álcool em gel 70%, a escassez de Equipamentos de Proteção Individual para a população e, sobretudo, para os profissionais da saúde (em função da vultosa demanda desses produtos, com destaque para a falta de máscaras N95), o cancelamento de contratos (como aconteceu com o contrato dos respiradores adquiridos de uma

empresa chinesa por estados-membros do nordeste do Brasil, o qual foi extinto, prejudicando o combate à pandemia no âmbito nacional). Além do mais, a pandemia do coronavírus afeta as relações de consumo no que tange aos planos de saúde, bem como aos reembolsos e remarcações de eventos, shows, viagens, etc. programados, mas que foram prejudicados pela COVID-19. Quanto à repercussão da novel doença nas relações de trabalho, avulta-se a questão das Medidas Provisórias que foram instituídas para auxiliar o rol de trabalhadores informais, bem como para evitar altos índices de desemprego, sobretudo ao ofertar legalmente possibilidades de suspensão de contratos de trabalho, redução de jornada, entre outras alternativas propostas. Isto posto, observa-se que, relacionando consumo e labor, empregados e empregadores são consumidores e que a renda proveniente do trabalho é a base, o capital, para se poder consumir. Logo, a pandemia interfere em uma reação em cadeia, na qual o trabalho, formal ou informal, se prejudicado, fatalmente frustra o consumo.

Será desafiador reconstruir a sociedade mundial depois da pandemia. Não se espera que tudo volte ao normal, faz-se votos que tudo melhore, que as pessoas evoluam (ainda que por causa do sofrimento), que a fraternidade cresça, que a sociedade consuma de modo mais consciente e menos impulsivo, já que as pessoas foram obrigadas a permanecerem em casa e suportaram uma vida com o comércio restrito. Que se reflita sobre a ironia de muitos estádios de futebol terem se tornado hospitais de campanha, que o esporte é importante, mas que lazer não pode se sobrepôr à saúde. Espera-se que a Organização Mundial da Saúde e os Ministros da Saúde ou afins de cada Estado sejam sempre prósperos em seus encargos e que se aprenda a valorizar a dedicação dos profissionais da saúde que lidam diariamente com enfermidades. Quanto à ciência jurídica, que não sequencia o genoma do coronavírus, nem estuda a criação de vacinas, cabe analisar as atitudes do Poder Legislativo e do Poder Executivo, cabe antever os imbróglis jurídicos que poderão surgir das relações sociais, consumeristas, trabalhistas, etc. para, desde já, ponderar as melhores soluções, sobretudo as que consigam evitar ações judiciais, cabe orientar a população sobre os seus direitos, entre outras condutas. Outrossim, importa destacar o desafio de pesquisar um tema sem um arcabouço jurídico preexistente, já que a atualidade da proposição por si só gera a necessidade de um aprimoramento futuro (a partir de dados que provavelmente serão cientificamente apurados e da produção acadêmica de outros pesquisadores, sobretudo neste caso das ciências sociais e jurídicas aplicadas).

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ARENDT, HANNAH. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Tradução: Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70 Lda., 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BBC. **Coronavírus**: Economia global vai sofrer anos até se recuperar do impacto da pandemia, afirma OCDE. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52002332>> Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.656, de 03 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 936, de 1º de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020 a.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 937, de 2 de abril de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-937-de-2-de-abril-de-2020-250915948>> Acesso em: 07 abr. 2020 b.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 944, de 3 de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020 c.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 945, de 4 de abril de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios

sob administração militar. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv945.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv945.htm)> Acesso em: 07 abr. 2020 d.

EXAME. **Compras pela internet disparam até 40% com impacto do novo coronavírus.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/compras-pela-internet-disparam-ate-40-com-impacto-do-novo-coronavirus/>> Acesso em: 08 abr. 2020 a.

EXAME. **Devemos todos usar máscaras? O debate da vez sobre a covid-19.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/ciencia/devemos-todos-usar-mascaras-o-debate-da-vez-sobre-a-covid-19/>> Acesso em: 09 abr. 2020 b.

EXAME. **Por que os respiradores viraram o ponto crítico no tratamento da covid-19.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/ciencia/por-que-os-respiradores-viraram-o-ponto-critico-no-tratamento-da-covid-19/>> Acesso em: 07 abr. 2020.

FIOCRUZ. **Por que a doença causada pelo novo vírus recebeu o nome de Covid-19?** Disponível em: <<portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-virus-recebeu-o-nome-de-covid-19>> Acesso em: 07 abr. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **China cancela compra de respiradores pela Bahia, e carga fica retida nos EUA.** Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/china-cancela-compra-de-respiradores-pela-bahia-e-carga-fica-retida-nos-eua.shtml>> Acesso em: 07 abr. 2020 a.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Coronavírus pode tirar emprego de até 25 milhões no mundo, calcula OIT.** Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/coronavirus-pode-tirar-emprego-de-ate-25-milhoes-no-mundo-calcula-oit.shtml>> Acesso em: 07 abr. 2020 b.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Confira o que muda para o trabalhador na crise do coronavírus.** Disponível em: < <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/04/confira-o-que-muda-para-o-trabalhador-na-crise-do-coronavirus.shtml>> Acesso em: 07 abr. 2020 c.

G1. Distribuidora é autuada pelo Procon por vender álcool gel com preço abusivo; lucro era de 280%. Disponível em: <<g1.globo.com>> Acesso em: 07 abr. 2020 a.

G1. Com impacto do coronavírus, Brasil deve voltar a ter recessão neste ano. Disponível em: <<g1.globo.com>> Acesso em: 07 abr. 2020 b.

G1. Lei que cria auxílio de R\$ 600 a informais é publicada no 'Diário Oficial da União'. Disponível em: <<g1.globo.com>> Acesso em: 07 abr. 2020 c.

G1. **Médica contaminada por coronavírus denuncia falta de equipamentos de proteção em hospital público no AM.** Disponível em: < <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/03/31/medica->



contaminada-por-coronavirus-denuncia-falta-de-equipamentos-de-protecao-em-hospital-publico-no-am.shtml> Acesso em: 07 abr. 2020 d.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Novo coronavírus: 20 dicas rápidas sobre seus direitos e sua saúde.** Disponível em: < <https://idec.org.br/dicas-e-direitos/novo-coronavirus-como-se-prevenir-e-com-o-que-se-preocupar>> Acesso em: 07 abr. 2020.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos.** Tradução: Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é coronavírus (COVID-19)?** Disponível em: <[coronavirus.saude.gov.br/](https://coronavirus.saude.gov.br/)> Acesso em: 06 abr. 2020 a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus. COVID-19. O que você precisa saber e fazer.** Disponível em: <[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)> Acesso em: 07 abr. 2020 b.

NOUVEL, Pascal. **A arte de amar a ciência: psicologia do espírito científico.** Tradução: Fernando Jacques Althoff. Revisão técnica: Angelo Cássio Magalhães Horn. Coleção Focus. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2001.

POPPER, Karl Raymund. **Lógica das ciências sociais.** 3ª ed. Tradução: Estevão de Rezende Martins, Apio Cláudio Muniz Acquarone Filho, Vilma de Oliveira Moraes e Silva. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2004.

OGLOBO. **Coronavírus: o que se sabe sobre os sintomas da Covid-19.** Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-servico/coronavirus-que-se-sabe-sobre-os-sintomas-da-covid-19-24350680>> Acesso em: 07 abr. 2020.

UOL. **OMS volta a defender isolamento social: 'é a única opção que temos.'** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/30/oms-volta-a-defender-isolamento-social-e-a-unica-opcao-que-temos.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 06 abr. 2020.

# MODULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SANITÁRIAS DO PODER EXECUTIVO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DO QUADRO PANDÊMICO CAUSADO PELO CORONAVÍRUS (COVID-19): ENFRENTAMENTO DE PARADOXOS

William Paiva Marques Júnior<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Tradicionalmente as políticas públicas de saúde são analisadas sob o prisma reducionista das diretrizes emanadas dos Poderes Executivo e Legislativo e, portanto, alheias às peculiaridades reverberadas pelos reclamos de grupos socialmente excluídos. A superação desse paradigma exegético-dogmático implica no reconhecimento de uma atuação jurisdicional viva e mutante, essencialmente dinâmica ao servir ao relevante papel de objeto conformado pelos fatos sociais e transformador das relações políticas e institucionais. A análise da primariedade jurisdicional na efetividade do Direito Fundamental Social à Saúde, perpassa necessariamente pela gênese e evolução histórica dessa categoria de direitos às prestações estatais positivas tendentes à melhoria das condições de vida dos cidadãos, cuja base axiológica repousa na dignidade da pessoa humana e no mínimo existencial.

O trabalho ora desenvolvido aborda a situação da saúde pública no Brasil no contexto das erráticas e tímidas políticas públicas sanitárias adotadas pelo Poder Executivo Federal no contexto do combate aos efeitos deletérios causados pelo quadro pandêmico do novo Coronavírus (Covid-19), e a consequente necessidade de ajuizamento de demandas jurisdicionais para a garantia do cumprimento das disposições constitucionais atinentes à vida, à saúde, afirmando o respeito à dignidade da pessoa humana, com base no paradigma do mínimo existencial.

A problemática enfrentada concentra-se na interferência jurisdicional como um mecanismo útil para viabilizar a efetividade do acesso à saúde e a não exposição do doente em momento de fragilidade à indignidade, em razão da histórica deficiência da prestação do serviço de saúde pública no Brasil diretamente impactada pela pandemia o novo Coronavírus (Covid-19), revelando ausência de planejamento e de correto enfrentamento com muitos paradoxos jurídicos e a quase exaustão do

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Advogado da ECT (Correios) de 2008 a 2011. Professor Adjunto do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito da UFC de Direito Civil II (Obrigações) e Direito Civil V (Coisas). Especialista em Direito Processual Penal pela ESMEC/UFC. Coordenador da Graduação em Direito da UFC (2014 a 2017). Professor do PPGD/UFC de Metodologia do Ensino Jurídico e Direito Internacional. Assessor do Reitor da UFC. *E-mail*: williamarques.jr@gmail.com.

sistema de saúde ante as posturas negacionistas adotadas pelo Presidente Jair Bolsonaro.

Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais e da legislação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

## **1. CARACTERÍSTICAS DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SAÚDE NO BRASIL À LUZ DO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Observa-se, a partir de sua análise que a Constituição Federal de 1988 ao consagrar os direitos fundamentais sociais em várias de suas facetas, instituiu um verdadeiro Estado Social de Direito. Os direitos fundamentais sociais têm por escopo a garantia de condições mínimas de vida digna ao cidadão e à coletividade. Nesse diapasão, o art. 1º-, incisos III e IV da CF/88 estabelece que a República Federativa do Brasil apresenta como alguns de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, que não serão atingidos caso os direitos sociais venham ser menoscabados pelas políticas públicas.

De forma inovadora no constitucionalismo brasileiro os direitos sociais foram incluídos no rol de direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. De nada adianta a consagração desses direitos se não houver a sua efetividade em nível de justiciabilidade. O papel estatal como agente promotor da justiça social através da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais na forma prevista pelo art. 3º-, inciso III da CF/88 é plasmado mediante a concretização dos direitos fundamentais sociais, em seus mais diversos matizes.

Neste jaez assevera Ingo Wolfgang Sarlet (2006, pág. 73), que apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando a República brasileira como um Estado Social e Democrático de Direito (o art. 1º-, *caput* da CF/88, refere-se apenas aos termos “democrático” e “Direito”), não restam dúvidas de que nem por isso o princípio fundamental do Estado Social deixou de encontrar guarida na Constituição.

O Estado Social desenvolve-se a partir de políticas públicas inclusivas, na construção efetiva do bem-estar dos seus cidadãos e na conseqüente supressão das desigualdades no acesso à saúde.

Sob a óptica de Paulo Bonavides (2004, pág. 200), o Estado Social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas.

Conforme o escólio de Flávia Piovesan (2016, págs. 473 e 474), no rol dos direitos sociais previstos pelo artigo 6º da Constituição Federal encontra-se o direito à saúde, desdobrado nos artigos 196 a 200, dos quais consta o reconhecimento da saúde como direito de todos e dever do Estado, o acesso universal e igualitário à saúde e a criação do sistema único de saúde, dentre outros aspectos. A Organização Mundial da Saúde (OMS) define saúde como “o completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade.” Nessa conceituação, as relações entre saúde e cidadania ficam destacadas, estendendo-se o campo da saúde para outras esferas, além da exclusivamente biológica, e indicando um alargamento do processo saúde-doença, levando em consideração os determinantes sociais do adoecimento. O Texto Constitucional não traz a definição de saúde, mas sua análise sistemática revela a adequação da definição ora esposada. Ademais, o Brasil é membro da Organização Mundial da Saúde (OMS), aderindo, pois, no âmbito internacional, à definição dada por essa instituição.

Para Enrique González (2006, p. 148), as críticas ao conceito de direito à saúde, de uma perspectiva igualmente compartilhada por várias correntes positivistas e liberais, advogam em termos gerais o direito à assistência à saúde - que seria de fato conversível em obrigações positivas e definíveis.

Apesar de a saúde encontrar-se tratada como um direito de todos e de um dever do Estado, consoante a disposição constitucional, estando no rol dos direitos fundamentais sociais, o direito à saúde, no Brasil, encontra-se em estágio bastante distante de sua plena efetivação. Isto porque o poder público tem se mostrado indiferente ao problema da saúde da população, incorrendo em severa omissão o que tipifica um comportamento incompatível com as diretrizes informativas do Texto Constitucional de 1988.

Ante as deficiências no acesso à saúde, os cidadãos acabam tendo a necessidade de ingressar com demandas judiciais, ante a missão institucional do Poder Judiciário de efetivação dos direitos fundamentais.

Os fundamentos axiológicos e constitucionais para a execução de políticas públicas da saúde pelo Poder Judiciário são o respeito à vida e a dignidade da pessoa humana. A sociedade brasileira em geral é vítima da omissão estatal na efetividade do direito à saúde, o que implica no ajuizamento de demandas individuais ou coletivas.

A realidade brasileira, em cotejo com o proposto pela Constituição de 1988 (que consagra o direito à saúde como direito fundamental social e obrigação solidária de todos os entes federativos) demonstra a contradição impeditiva de êxito estatal: ao mesmo tempo em que existe uma extrema

centralização política e financeira da União Federal nos programas e nas ações de saúde, observa-se a ausência de diálogo entre os entes federativos revelando uma fragmentação institucional, bem como a exclusão da participação popular nos processos de decisão em matéria de saúde, revelando um déficit democrático nas ações e programas de saúde que não se coadunam com o espírito constitucional.

A ausência de participação cidadã implica na impossibilidade de efetividade do direito fundamental social à saúde. No entanto, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 no art. 198, inciso III, garantiu a participação comunitária nas ações e serviços públicos de saúde. Mesmo que se entenda que a participação referenciada seja de índole consultiva, ou seja, não se trate de uma participação plena com poder decisório sobre políticas de saúde, o problema é que ela não se realiza com o alcance desejado pelo legislador constituinte, e, muitas vezes, quando ocorre, serve tão-somente para atribuir uma falsa legitimidade às diretrizes estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

À luz do arcabouço constitucional, a engenharia sanitária brasileira é descentralizada entre os entes federativos no atinente às funções de gestão da política de saúde, entretanto, a realidade demonstra um elevado grau de centralização da União nos aspectos de financiamento e formulação das políticas públicas de saúde. Esse descompasso entre o plano idealizado e a realidade prática, com o agravante de problemas nos repasses das verbas públicas para a saúde no Brasil, implicam em sérios problemas de regulação, autonomia, superposição de funções e ausência de coordenação entre os entes da federação.

Apesar da descentralização idealizada normativamente para a política sanitária brasileira, a União que é bastante centralizadora das receitas públicas muitas vezes não dialoga com Estados e Municípios, que apresentam um papel secundário em matéria de políticas públicas de saúde.

A realidade também demonstra que em inúmeras oportunidades, a demora do Poder Judiciário (principalmente o Estadual) acaba por inviabilizar por completo a fruição do direito fundamental à saúde e viola frontalmente a dignidade da pessoa humana, fatores estes ocasionados em razão da omissão estatal na tutela a uma vida com uma dignidade mínima uma vez verificada em diversos casos, a morte do jurisdicionado à espera de uma solução do Poder Público.

O acesso à justiça na qualidade de garantia assegurada pelo Art. 5º-, inciso XXXV da CF/88 é o mecanismo propulsor da exigência de cumprimento por parte do Estado dos direitos fundamentais sociais declarados constitucionalmente e que não estão sendo aplicados, possibilitando a exposição das pessoas que se encontrem em situações de indignidade.

A realidade contemporânea brasileira demonstra que o acesso à justiça desempenha papel fundamental no acesso à saúde. Decisões judiciais em temas atinentes ao direito à saúde envolvem questões de alta complexidade, tais como: direito à vida, morte com dignidade e o bem-viver na sociedade.

Para Boaventura de Sousa Santos (2011, pág. 24), muito da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao dismantelamento do Estado Social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc). A Suécia, provavelmente detentora do melhor sistema de Estado de bem-estar da Europa tem baixíssima litigação judicial; a Holanda é, também, um dos países com uma das mais baixas taxas de litigação da Europa. O que significa que a litigância relaciona-se com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação.

A judicialização das políticas públicas de saúde no Brasil é um fenômeno mais recente com fortes repercussões sociais que transformou-se em amálgama da função inclusiva do Poder Judiciário no Século XXI.

Sobre as dimensões subjetiva e objetiva do direito fundamental social à saúde, adverte José Joaquim Gomes Canotilho (2006, pág. 477) que estas várias dimensões não devem confundir-se. Ao contrário do que geralmente se afirma, um direito econômico, social e cultural não se dissolve numa mera norma programática ou numa imposição constitucional. Exemplifique-se: o direito à saúde é um direito social, independentemente das imposições constitucionais destinadas a assegurar a sua eficácia (exe.: a criação de um serviço nacional de saúde, geral e tendencialmente gratuito) e das prestações fornecidas pelo Estado para assegurar o mesmo direito (por exemplo, cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação).

A passagem do neoliberalismo imanente à década de 1990, década posterior ao declínio da ditadura militar, cedeu espaço às políticas públicas de forte caráter estatal no Século XXI. A realidade processual demonstra que as demandas outrora individuais, hoje apresentam-se como demandas coletivas. Verifica-se que a atuação do Poder Judiciário no neoconstitucionalismo inclusivo consistente em efetivar políticas públicas de direitos sociais pode assumir os mais diversos matizes no tocante ao acesso à saúde. O fortalecimento dos direitos sociais em seus diversos prismas perpassa necessariamente pela proteção aos direitos de grupos minoritários, outrora desamparados das conquistas democráticas surgidas no contexto da CF/88. O neoconstitucionalismo no Brasil toma por fulcro a hermenêutica constitucional contemporânea (em especial do STF e do STJ) apresenta-se condizente com o modelo de Estado Social de Direito assentado em um modelo que prima pela

construção de uma democracia cidadã e inclusiva no acesso à saúde e à tentativa de estabelecimento de uma vida com dignidade.

## **2. ATIVISMO JUDICIAL E A MISSÃO SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO COMO PARÂMETROS DE EFETIVIDADE DO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

Algumas das mais importantes políticas públicas de saúde adequam-se aos seguintes modelos: as ações preventivas ou de atenção primária (que visam, por seu turno, evitar a debilidade da comunidade através do planejamento na sensibilização e capacitação de forma continuada) e ações curativas ou de atenção secundária (tratamento destinado aos doentes, com base em desenvolvimentos científicos e tecnológicos na Medicina). As demandas mais frequentes no Poder Judiciário são aquelas atinentes às ações curativas, de viés secundário.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2008, p. 14), a intervenção do Poder Judiciário, mediante determinações à Administração Pública para que forneça gratuitamente medicamentos em uma variedade de hipóteses, procura realizar a promessa constitucional de prestação universalizada do serviço de saúde.

Em casos que envolvam o controle de políticas públicas de saúde o magistrado deve sopesar alguns fatores, tais como o critério da isonomia, a análise orçamentária, bem como a impossibilidade de intromissão contundente nas esferas de competência dos Poderes Executivo e Legislativo. A hermenêutica atinente à proteção dos direitos fundamentais sociais funda-se em princípios específicos. Dentre eles, avulta em importância o postulado do não retrocesso social.

Conforme aduz José Joaquim Gomes Canotilho (2006, págs. 339 e 340), o princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstrato um *status quo* social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Quando se trata do controle jurisdicional de políticas públicas de saúde deve-se ter em mira a

sua máxima efetividade, considerando-se tratar-se de norma de direito fundamental social. Neste jaez eis que a saúde deve ser analisada sob o prisma de sua proteção, respeito e plena execução.

Na perspectiva mais hermética e tradicional, a atuação jurisdicional deve obedecer à regra da reserva do possível, vez que não se pode cogitar de gastos estatais sem a contrapartida orçamentária. Nessa análise, a análise jurisdicional deve procurar um ponto de equilíbrio entre a reserva do possível e o mínimo existencial.

Na opinião de Luís Roberto Barroso (2008, p. 20), o Judiciário deverá intervir sempre que um direito fundamental – ou infraconstitucional – estiver sendo descumprido, especialmente se vulnerado o mínimo existencial de qualquer pessoa. Se o legislador tiver feito ponderações e escolhas válidas, à luz das colisões de direitos e de princípios, o Judiciário deverá ser deferente para com elas, em respeito ao princípio democrático.

Averba Ana Paula de Barcellos (2010, p. 812 e 813), que o Judiciário poderá e deverá determinar o fornecimento das prestações de saúde que compõem o mínimo, mas não deverá fazê-lo em relação a outras que estejam fora desse conjunto. Salvo, é claro, quando as opções políticas dos poderes constituídos – afora e além do mínimo – hajam sido judicializadas e tomem a forma de uma lei. Também aqui caberá ao Judiciário dar execução à lei. No caso do mínimo existencial, entretanto, a eficácia decorre diretamente do Texto Constitucional e prescinde da intervenção legislativa. Ou seja: compete ao Judiciário, portanto, determinar o fornecimento do mínimo existencial independentemente de qualquer outra coisa, como decorrência das normas constitucionais sobre a dignidade da pessoa humana e sobre a saúde.

O Supremo Tribunal Federal (STF-ADPF 45 MC / DF, Relator: Min. Celso de Mello, julgamento: 29/04/2004) enfrentou a questão da execução jurisdicional de políticas públicas de saúde e consignou que a realização dos direitos fundamentais sociais, para além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Para Luís Roberto Barroso (2008, p. 29) no contexto da análise econômica do direito, costuma-se objetar que o benefício auferido pela população com a distribuição de medicamentos é significativamente menor que aquele que seria obtido caso os mesmos recursos fossem investidos em outras políticas de saúde pública, como é o caso, por exemplo, das políticas de saneamento



básico e de construção de redes de água potável, que evitariam a ocorrência de diversas doenças.

A construção e a posterior execução de políticas públicas são primordiais para a efetividade do direito à saúde. A redação do artigo 196 da Constituição Federal estabelece que a saúde seja garantida por meio de políticas sociais e econômicas.

As políticas de saúde pública plasam-se como planos, metas, diretrizes e ações que a Administração Pública estabelece em atendimento aos anseios da população em matéria de saúde. Um dos maiores exemplos de política pública de saúde na experiência brasileira é o Sistema Único de Saúde (SUS), criado em 1988.

As políticas públicas em matéria de saúde no Brasil devem orientar-se com base nos postulados da universalidade; equidade no acesso às prestações e serviços; descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e a participação da comunidade.

O SUS apresenta alguns avanços notórios, mesmo ante as mais variadas dificuldades vivenciadas. Ele é hoje reconhecido como a política de maior inclusão social implementada no Brasil e representa um dos elos de manutenção dos compromissos do Estado brasileiro com seus cidadãos. A mudança de paradigma representada pelo SUS é bastante significativa. Este alterou simultaneamente a trajetória da formação do Estado brasileiro, até então de feição neoliberal, com uma lógica fundada na centralização administrativa, e a concepção prévia de controle e regulação da cidadania, assentada sobre a vinculação entre os direitos fundamentais sociais e inserção no mercado formal de trabalho, fenômeno que remonta ao populismo de Vargas na década de 1930.

Na análise de Ana Paula de Barcellos (2010, p. 807), a definição de quais prestações de saúde são constitucionalmente exigíveis envolve uma escolha trágica, pois significa que, em determinadas situações, o indivíduo não poderá exigir judicialmente do Estado prestações possivelmente indispensáveis para o restabelecimento ou a manutenção de sua saúde.

A análise do SUS demonstra que, embora diversas características do modelo anterior tenham permanecido quase sem nenhuma alteração, tais como: a articulação “público *versus* privado” na provisão de serviços; a natureza do contrato de trabalho da maioria dos médicos que prestam serviços ao setor público; a insuficiente regulamentação do setor de saúde suplementar até 2000, com a edição da Lei nº.: 9.961/2000 –, a realidade é que, ainda assim, o Brasil substituiu um modelo de assistência à saúde baseado no princípio contributivo e centralizado por um modelo em que o direito legal de acesso gratuito às ações e aos serviços de saúde em todos os níveis de complexidade é universal e no qual a prestação de serviços está organizada de modo hierarquizado e

descentralizado. Observa-se, portanto que os Poderes Executivo e Legislativo poderiam empenhar-se ainda mais para o êxito das políticas públicas de saúde. Neste contexto de falhas, surge a atuação inclusiva e proativa do Poder Judiciário.

Constata-se que é necessária uma reconstrução das políticas públicas brasileiras em matéria de acesso à saúde. Por outro lado, faz-se premente que as constantes interferências do Poder Judiciário ocorram à luz de critérios técnicos e objetivos. Esses parâmetros deverão ponderar uma série de fatores essenciais à realização da justiça, tais como: proporcionalidade; atendimento às listas de medicamentos adotadas pelos entes federativos, otimização dos recursos orçamentários, análise global e não meramente individual do problema enfrentado.

Conforme aduz Ana Paula de Barcellos (2010, p. 807), é certamente penoso para um magistrado negar, por exemplo, o transplante ou o medicamento importado que poderá salvar a vida do autor da demanda, pelo fato de tais prestações não estarem compreendidas no mínimo existencial que decorre da Constituição nem constarem de qualquer outra norma jurídica ou de uma opção política adicional veiculada pelo Legislativo ou pelo Executivo. Nesse contexto, as impressões psicológicas e sociais do magistrado, a quem cabe afinal aplicar a Constituição, não podem ser desconsideradas. Um doente com rosto, identidade, presença física e história pessoal, solicitando ao Juízo uma prestação de saúde, é percebido de forma inteiramente diversa da abstração etérea do orçamento e das necessidades do restante da população, que não são visíveis naquele momento e têm sua percepção distorcida pela incredulidade do magistrado, ou ao menos pela fundada dúvida de que os recursos públicos estejam sendo efetivamente utilizados na promoção da saúde básica.

A falta de eficiência do Legislativo e do Executivo é um dos motivos determinantes do ativismo judicial, movimento por meio do qual o Judiciário é avocado a responder às demandas sociais em caso de violação aos direitos fundamentais sociais, mormente no tocante ao acesso à saúde. A solução mais atenta à efetividade do Texto Constitucional, contudo, funda-se na urgência ao atendimento judicial nas situações que envolvam a efetividade de políticas públicas sanitárias.

### **3. MODULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SANITÁRIAS DO PODER EXECUTIVO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DO QUADRO PANDÊMICO CAUSADO PELO CORONAVÍRUS (COVID-19): ENFRENTAMENTO DE PARADOXOS**

O histórico do Coronavírus, de acordo com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2020, *online*), se deu conforme o seguinte percurso: (1) em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan,

província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. (2) Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de coronavírus. Os coronavírus estão por toda parte. Eles são a segunda principal causa de resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum. (3) Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoVs) já foram identificados: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, novo coronavírus (que no início foi temporariamente nomeado 2019-nCoV e, em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2). Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença COVID-19. (4) Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus. Essa decisão aprimora a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus.

Conforme dados divulgados pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2020, *online*), a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Até 20 de abril de 2020, foram confirmados no mundo 2.314.621 casos de COVID-19 (72.846 novos em relação ao dia anterior) e 157.847 mortes (5.296 novas em relação ao dia anterior). Nesse contexto, o Brasil confirmou 40.581 casos e 2.845 óbitos até a tarde do dia 20 de abril de 2020, afora os casos não detectados. As medidas de proteção são as mesmas utilizadas para prevenir doenças respiratórias.

Em 01 de maio de 2020, conforme dados divulgados pelo Ministério da Saúde (2020, *online*), o Brasil confirmou 91.589 casos e 6.329 óbitos, com uma taxa de letalidade, que indica o número de mortos entre pacientes infectados, de 6,9%, uma das mais altas do mundo.

Consoante esposado por Amartya Sen (2011, págs. 319 e 320), é razoável sustentar que as decisões sobre saúde pública com muita frequência respondem inadequadamente ao sofrimento real dos pacientes e à experiência de cura. Por outro lado, na avaliação desse debate, presente tanto nas discussões passadas como nas contemporâneas, as extensas limitações da perspectiva interna

também devem ser consideradas. Mesmo que para a avaliação sensorial a prioridade da visão interna dificilmente possa ser contestada, a prática médica não se ocupa exclusivamente da dimensão sensorial da má saúde, por mais importante que seja. Um problema da dependência da própria opinião do paciente sobre assuntos médicos reside no fato de que a visão interna do paciente pode estar seriamente limitada por seu conhecimento e experiência social. Uma pessoa criada em uma comunidade com um grande número de doenças ou poucas instalações médicas tende a considerar alguns sintomas como “normais” mesmo quando são clinicamente evitáveis. Como os desejos e os prazeres adaptativos, há aqui também uma questão de adaptação às circunstâncias sociais, com conseqüências bastante obscuras.

No Brasil, existe uma gleba de conseqüências da pandemia para o direito público no Brasil decorrentes, sobretudo: (1) do surgimento de um corpo normativo específico para o enfrentamento desta calamidade pública, criando um verdadeiro regime jurídico balizador de assuntos desafiadores para a Administração Pública no contexto das transformações da Covid-19; (2) do eventual conflito entre, de um lado, as medidas propugnadas para a prevenção do contágio e, de outro, direitos fundamentais individuais e direitos da personalidade; e (3) das repercussões desta crise para o regime jurídico-administrativo dos serviços públicos, setores de infraestrutura e seus eventuais prestadores privados.

O subsistema normativo brasileiro concebido para enfrentar a pandemia do coronavírus tem origem na Portaria nº.: 188 do Ministério da Saúde, de 3 de fevereiro de 2020, responsável pela declaração de emergência em saúde pública de importância nacional (nos termos do Decreto nº 7.616/11). O regulamento ministerial buscou, inicialmente, emitir orientações às autoridades de saúde e sanitárias para a contenção da epidemia, por meio do estabelecimento do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

O disciplinamento normativo das medidas combativas ao Coronavírus surge a partir da proteção aos direitos fundamentais sociais, especialmente a necessidade de criação de sistemas de proteção à saúde. Na visão de Luigi Ferrajoli (2009, p. 115), também os direitos sociais, como os direitos à saúde e ao meio ambiente, exigem limites e proibições de lesões.

Lamentavelmente, as previsões de que o coronavírus pode causar um impacto negativo enorme no problemático Sistema Único de Saúde (SUS) já se materializaram na asfixia ao atendimento dos usuários com milhares de mortos e a ausência de leitos nos municípios mais atingidos.

Logo após a declaração de emergência, em 6 de fevereiro de 2020, foi sancionada a Lei nº 13.979 (a Lei do Coronavírus, que, por força de seu artigo 7º, foi posteriormente regulada pela Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, de 11 de março de 2020 que declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus), a qual prevê dentre as medidas relacionadas ao combate do surto de Covid-19: (1) determinação de isolamentos, quarentenas, exames e testes compulsórios ou a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País; e locomoção interestadual e intermunicipal; (2) dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência e a autorização para requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas (notadamente de hospitais privados, sem a necessidade de celebração de contrato administrativo, e profissionais de saúde, sem a formação de vínculos empregatícios), assegurada a justa indenização; e (3) obrigatoriedade do compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pela Covid-19, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação., caso demandado por autoridade sanitária, devendo haver a atualização de dados pelo Ministério da Saúde.

Afora a legislação federal, deve-se ressaltar ainda que, após a declaração oficial da pandemia de coronavírus pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março, uma série de decretos estaduais (e até mesmo municipais) se somou ao regramento federal existindo algumas normatizações mais flexíveis e outras mais restritivas.

A situação brasileira é peculiar no contexto mundial considerando a posição negacionista assumida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro. Esse posicionamento gerou uma série de conflitos com o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta que estava assumindo uma postura pública extremamente alinhada às políticas desenvolvidas na China, nos Estados Unidos e nos países europeus, que adotaram o isolamento e quarentena como medidas efetivas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, gerando uma série de cizânias na política e na sociedade.

Esses confrontos acabam por ser apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, atuando como modulador dos radicalismos e conflitos fomentados pelo Poder Executivo. Nessa órbita de ideias, destaca-se a recomendação de Michael J. Sandel (2012, pág. 16): “Em tempos de dificuldades, uma boa sociedade se mantém unida. Em vez de fazer pressão para obter mais vantagens, as pessoas tentam se ajudar mutuamente.”

O radicalismo negacionista do Presidente Jair Bolsonaro implica em comportamento errático no enfrentamento à Covid-19. Inicialmente menosprezou a doença, qualificando-a como “gripezinha” e estimulou aglomerações nas ruas. No momento subsequente, passou a abraçar uma nova panaceia, qual seja, a utilização do medicamento cloroquina, ainda sem comprovação científica efetiva no combate em larga escala ao Coronavírus.

Entre o puro negacionismo e a ciência, esta deve prevalecer. Sobre o poder científico nas políticas públicas, aduz Amartya Sen (2010, pág. 210): “O importante neste momento é fazer com que as políticas e os programas utilizem as lições que emergiram das investigações analíticas e dos estudos empíricos.”

Em idêntico sentido, Rubens Ricupero (2017, pág. 735), entende que o poder efetivo brota da aquisição do conhecimento pela educação e a pesquisa, de sua aplicação à vida material, da capacidade de lidar com a totalidade dos desafios, da conquista de nível comparável ao dos avançados, não apenas em isolados setores de excelência, mas em todos os setores da sociedade brasileira, a começar pelo ambiental, os direitos humanos, a igualdade de gênero, social, racial, a proteção dos membros mais frágeis e vulneráveis da comunidade.

O Chefe do Poder Executivo, no afã de flexibilizar a quarentena para a reabertura de atividades econômicas, na contramão das orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde, substituiu injustificadamente o ministro Luiz Henrique Mandetta (que angariou uma aprovação popular bem maior que a do Presidente na condução do combate ao vírus) por Nelson Teich, um médico-empresário sem vivência no SUS, em abril de 2020, por força das divergências quanto à amplitude da política de isolamento social no período.

Sabe-se que os países nos quais houve seriedade na prática da quarentena ou do isolamento máximo, denominado “*lockdown*”, essas medidas foram decisivas na preservação das vidas e dos sistemas de saúde, evitando um colapso ainda mais profundo na economia. O “*lockdown*” é a maior restrição possível na atuação contra a Covid-19. Esse tipo de recurso já foi adotado em regiões da Itália, Espanha e China, por exemplo. Ressalte-se que, no início de maio de 2020, quatro municípios da Região Metropolitana de São Luís, são os primeiros do país a adotar o “*lockdown*”, por força de decisão judicial, a partir de ação do Ministério Público do Maranhão, acatada pelas autoridades estaduais e municipais.

No plano empírico, observa-se que o relaxamento nas medidas de isolamento implica em expressivo aumento no número de pessoas infectadas e de mortos por Covid-19, podendo provocar uma catástrofe ainda maior, até mesmo na economia, fato este que resta ignorado pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Desde o início da crise, autoridades do Legislativo, e, especialmente do Judiciário derrubam, acertadamente, decisões equivocadas do presidente da República. Nesse diapasão, tomando como fundamento o disposto nos artigos constitucionais que consagram os direitos à vida, à saúde e à informação da população (art. 5º, caput, XIV e XXXIII, art. 6º e art. 196, CF/88), bem como a incidência dos princípios da prevenção e da precaução (art. 225, CF/88), o ministro relator Luis Roberto Barroso, no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº.: 669/DF (STF-ADPF 669 MC / DF, Relator: Min. Roberto Barroso, julgamento: 31/03/2020), vaticinou: “...na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde.” Com esse entendimento, o magistrado concedeu pedido liminar para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha publicitária promovida pelo Governo Federal que pregue: "O Brasil Não Pode Parar". Para o Ministro Relator: “O uso de recursos públicos para tais fins, claramente desassociados do interesse público consistente em salvar vidas, proteger a saúde e preservar a ordem e o funcionamento do sistema de saúde, traduz uma aplicação de recursos públicos que não observa os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, além de deixar de alocar valores escassos para a medida que é a mais emergencial: salvar vidas (art. 37, caput e §1º, CF).”

Essa postura intransigente, inconsequente e incongruente do Presidente da República reverberou na construção de intensos embates jurídicos, tendo como protagonista na solução das controvérsias, o Supremo Tribunal Federal (STF). As cizânias políticas geraram um intenso clima de insegurança no quadro federativo brasileiro, com decisões divergentes entre as decisões da União, dos estados e dos municípios.

No julgamento da ADPF nº.: 568 /PR em 22/03/2020, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, determinou a imediata destinação de R\$ 1,6 bilhão ao Ministério da Saúde para custeio de ações de combate ao coronavírus (Covid-19). O ministro homologou proposta de ajuste apresentada pelo procurador-geral da República, Augusto Aras, em que foi firmado, em 2019, acordo sobre destinação de valores oriundos da Operação Lava-Jato. O acordo firmado entre a PGR, o presidente da Câmara dos Deputados e a União, com a contribuição do presidente do Senado Federal e do procurador-geral da Fazenda Nacional, destinava R\$ 1,6 bilhão à educação e R\$ 1 bilhão para a proteção ao meio ambiente. O valor agora repassado à pasta da Saúde foi deslocado de ações e projetos ainda não executados na área de Educação, com a anuência das autoridades envolvidas, diante da situação excepcional de calamidade pública decorrente da pandemia. O ministro considerou informações apresentadas nos autos, no sentido de que a realocação solicitada não acarreta descontinuidade de ações ou programas de governo e busca atender a uma necessidade premente “que ameaça a vida e

a integridade física dos brasileiros”. “A gravidade da emergência causada pela pandemia do Covid-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde”, afirmou o ministro. Na decisão, o ministro Alexandre de Moraes ressalta que a Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública. “O direito à vida e a saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil”, conclui. Conforme diagnóstico do Ministro Alexandre de Moraes: “O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.”

Observa-se, no julgado em comento, atendimento à recomendação de Nicola Matteucci (1998, pág. 465) conforme a qual os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza.

O ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na ADI nº.: 6.341/DF, julgamento: 24/03/2020, deferiu em parte pedido de liminar do PDT na ADI para explicitar que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) nº.: 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Na ação, o PDT requereu a suspensão da eficácia de diversos dispositivos da MP nº.: 926/202. No entanto, para o ministro, a norma, diante do quadro de urgência e da necessidade de disciplina, foi editada a fim de mitigar a crise internacional que chegou ao Brasil. Essa parte do pedido foi indeferida. Para o relator, a distribuição de atribuições prevista na MP não contraria a Constituição Federal, pois as providências não afastaram atos a serem praticados pelos demais entes federativos no âmbito da competência comum para legislar sobre saúde pública (artigo 23, inciso II). “Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o presidente da República ao editar a Medida Provisória”, concluiu. Conforme análise do ministro relator, a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar os impactos da crise internacional que chegou ao Brasil. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados



todos os cidadãos. O artigo 3º, *caput*, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas no que concerne à adoção pelas autoridades, no âmbito de suas competências, dentre outras, as medidas de restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País; e locomoção interestadual e intermunicipal. Na visão do relator, não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (2020, *online*), por unanimidade, referendou no dia 15/4/2020 a decisão liminar, concedida pelo ministro Marco Aurélio, conforme a qual as competências concedidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) pela Medida Provisória nº.: 926/2020 não afastam a competência concorrente de estados e municípios sobre saúde pública. Assim, as medidas sanitárias que vêm sendo tomadas por governadores passam a ser, em tese, respaldadas pela corte. Para o ministro Gilmar Mendes, a decisão é uma forma de restaurar "positivamente uma política dos governadores, que passam a ter voz nessa sistemática, e isso é constitucional". A maioria dos ministros aderiu à proposta do ministro Edson Fachin sobre a necessidade de que o artigo 3º da Lei nº.: 13.979/2020 também seja interpretado de acordo com a Constituição, a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. No seu entendimento, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes. Ficaram vencidos, neste ponto, o relator e o ministro Dias Toffoli, que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente.

Observa-se, portanto que, no julgamento ocorrido no dia 15.04.2020, o STF de forma unânime, reiterou o entendimento do ministro Marco Aurélio Mello de que estados e municípios têm competência para adoção de atitudes que julgarem adequadas diante da crise sanitária, até mesmo porque existem impactos diferenciados em número de casos e mortes por Coronavírus em diversos estados da Federação, tendo sido mais afetados São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco, Amazonas e Distrito Federal, respectivamente.

O julgado abordado, concatena-se à problemática do acesso à saúde, consoante assevera Ingo Sarlet (2007, pág. 346), cumpre lembrar, mais uma vez, que a denegação dos serviços essenciais de saúde acaba- como sói acontecer- por se equiparar à aplicação de uma pena de morte para alguém cujo único crime foi o de não ter condições de obter com seus próprios recursos o atendimento

necessário, tudo isto, habitualmente sem qualquer processo e, na maioria das vezes, sem possibilidade de defesa, isto sem falar na virtual ausência de responsabilização dos algozes, abrigados pelo anonimato dos poderes públicos. O que se pretende realçar, por ora, é que, principalmente no caso do direito à saúde, o reconhecimento de um direito originário a prestações, no sentido de um direito subjetivo individual a prestações materiais (ainda que limitadas ao estritamente necessário para a proteção da vida humana), diretamente deduzido da Constituição, constitui exigência inarredável de qualquer Estado (social ou não) que inclua nos seus valores essenciais a humanidade e a justiça.

O PSOL ajuizou no STF a ADPF nº.: 671/DF, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgamento: 03/04/2020 com o pedido de que o poder público passe a regular a utilização dos leitos de UTIs, mesmo na rede privada, enquanto durar a pandemia do novo coronavírus. Para o partido, cabe ao Sistema Único de Saúde (SUS) assumir integralmente a gestão de hospitais e profissionais de saúde públicos e privados, a fim de garantir o acesso igualitário aos serviços por meio de uma fila única de acesso. A legenda argumenta que o artigo 5º, inciso XXV da CF/88 prevê, em caso de perigo público iminente, que a propriedade particular pode ser usada por autoridade competente, mediante indenização posterior ao proprietário em caso de dano: “Em meio a uma pandemia e a essa crise, é justo que haja igualdade no acesso a esses leitos”. Para o partido, compete a todos os entes da federação, nas suas respectivas esferas administrativas, intervir na propriedade privada, de maneira razoável e proporcional, a fim de concretizar o direito fundamental à saúde, à vida, à igualdade e à dignidade humana. O relator da ADPF, ministro Ricardo Lewandowski, em 03.04.2020, em decisão monocrática, indeferiu a aludida Ação sob o argumento: “De toda a sorte, mesmo considerada a grave crise sanitária pela qual passa o país, ainda é cedo para presumir a ocorrência de omissão dos gestores públicos, afigurando-se, no mínimo, prematuro concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais.” Ponderou o relator: “Por todos os ângulos que se examine a questão, forçoso é concluir que a presente ADPF não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir os administradores públicos dos distintos entes federados na tomada de medidas de competência privativa destes, até porque não dispõe de instrumentos hábeis para sopesar os distintos desafios que cada um deles enfrenta no combate à Covid-19.” Na decisão restou consignado o teor do § 1º do art. 3º da Lei nº.: 13.979/2020 ao dispor que as requisições e outras medidas de emergência para combater a Covid-19 “...somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”. Essa apreciação prevista na normatização de regência,

conforme analisado pelo relator, compete exclusivamente às autoridades públicas, caso a caso, em face das situações concretas com as quais são defrontadas, inclusive à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Poder Judiciário.

Decerto, a decisão prolatada no âmbito da ADPF n°. 671/DF atende à diferenciação traçada pelo Texto Constitucional entre o sistema único de saúde, a cargo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.196 da CF/88) e a assistência à saúde permitida à iniciativa privada (art. 199 da CF/88), conforme assevera José Afonso da Silva (2006, pág. 832), responsável, pois, pelas ações e serviços de saúde é o Poder Público, falando a Constituição, neste caso, em ações e serviços públicos de saúde, para distinguir da assistência à saúde pela iniciativa privada, que ela também admite, e cujas instituições poderão participar complementarmente do sistema único de saúde, sendo vedadas a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

A atuação do Poder Executivo Federal no sentido de minimizar os impactos do coronavírus nas políticas públicas sanitárias tem sido revisada pelo Supremo Tribunal Federal a fim de garantir a efetividade do direito fundamental social à saúde, respeitando-se os sistemas de freios e contrapesos, uma vez reconhecida a insuficiência de serviços públicos em franco processo de exaurimento ante o agravamento do quadro pandêmico, sendo que o Poder Judiciário tem crescido em importância na instrumentalização do controle.

Normalmente, o direito à saúde é frequentemente demandado na esfera judicial, entretanto, tanto as lides individuais como as coletivas levam à desarticulação das políticas públicas do Estado, as quais são propostas e aprovadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, valorizando o direito de poucos – os que têm acesso ao Judiciário – em detrimento da coletividade. No caso vertente, entretanto, ante a inércia ou falta de atendimento às recomendações da Organização Mundial da Saúde e do próprio Ministério da Saúde, o STF assume o protagonismo no atendimento das medidas sanitárias mínimas, conforme as recomendações científicas na preservação da vida humana digna.

A partir da análise de decisões selecionadas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal observa-se que a concretização do direito fundamental social à saúde no enfrentamento à Covid-19 tem se pautado por critérios de sensibilidade e racionalidade, ausentes na conduta do Presidente da República, respeitados os parâmetros de preservação do federalismo brasileiro, da democracia brasileira e dos freios e contrapesos, conforme propugnado pelo Texto Constitucional de 1988, havendo justo motivo objetivamente aferível.

Ante essa complexa e desafiadora realidade imposta pela Covid-19, Boaventura de Sousa Santos (2020) defende: “Só com uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios será possível começar a pensar uma sociedade em que a humanidade assuma uma posição mais humilde no planeta que habita”.

Na presente crise humanitária, o Poder Executivo Federal assumiu uma conduta errática e tem mostrado mais falhas que outros governos na luta contra a pandemia. Verifica-se ocultação e falseamento de informações, desprestígio da comunidade científica, minimização dos efeitos potenciais deletérios da pandemia, manipulação da crise humanitária para a criação de crises políticas com modificação arbitrária de ministros e construção de um discurso falacioso, irresponsável e manipulador, como se saúde e economia fossem instâncias antitéticas. Sob o pretexto de salvar a economia, foram geradas políticas públicas sanitárias equivocadas, que geram a necessidade de revisão e o controle pelo Supremo Tribunal Federal.

O embate travado entre o Presidente da República e o Supremo Tribunal Federal enquadra-se no diagnóstico de Yuval Noah Harari (2020) conforme o qual, neste momento de crise, a batalha crucial está sendo travada dentro da própria humanidade. Se a epidemia criar mais desunião e desconfiança entre os seres humanos, o vírus terá obtido sua maior vitória. Quando os humanos brigam, os vírus se duplicam. Em troca, se a epidemia produzir uma maior cooperação mundial, essa será uma vitória não só contra o coronavírus, mas contra todos os futuros agentes patogênicos.

Até o início de maio de 2020, as políticas públicas sanitárias brasileiras parecem estar fracassando no combate aos efeitos deletérios do novo Coronavírus, uma vez que observa-se uma escala ascendente do número de casos comprovados e de mortos (o país ultrapassou os dados quantitativos do berço do vírus, a China), prognósticos negativos do Ministério da Saúde com a possibilidade concreta de milhares de mortes diárias causadas pelo quadro pandêmico. A realidade é dinâmica e os desafios são enormes na tentativa de reversão desse grave e doloroso quadro. A cada dia aparece um novo controle jurisdicional pelo STF de políticas públicas sanitárias do Poder Executivo Federal ante a ausência de diretrizes claras e congruentes na necessidade de combate à Covid-19.

No plano prospectivo, portanto, a humanidade se vê diante da encruzilhada prevista por Edgar Morin (2011, pág. 74), tantos problemas dramaticamente unidos fazem-nos pensar que o mundo não só está em crise; encontra-se em violento estado no qual se enfrentam as forças da morte e as forças da vida, que se pode chamar de “agonia”. Ainda que solidários, os humanos permanecem inimigos uns dos outros, e o desencadeamento de ódios de raça, religião, ideologia conduz sempre a guerras,

massacres, torturas, ódios, desprezo. Os processos são destruidores do mundo antigo, aqui, multimilenar, ali, multissecular. A humanidade não consegue gerar a Humanidade. Não sabemos ainda se se trata só da agonia de um velho mundo – prenúncio do novo nascimento- ou da agonia mortal. Nova consciência começa a surgir: a humanidade é conduzida para uma aventura desconhecida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A postura intransigente, inconsequente e incongruente do Presidente da República reverberou na construção de intensos embates jurídicos, tendo como protagonista na solução das controvérsias, o Supremo Tribunal Federal (STF). As cizânias políticas geraram um intenso clima de insegurança no quadro federativo brasileiro, com decisões divergentes entre as decisões da União, dos estados e dos municípios.

O ministro relator Luis Roberto Barroso, no julgamento da Medida Cautelar ADPF nº.: 669/DF, vaticinou: “...na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde.” Com esse entendimento, o magistrado concedeu pedido liminar para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha publicitária promovida pelo Governo Federal que pregue: "O Brasil Não Pode Parar".

No julgamento da ADPF nº.: 568/PR, o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou a imediata destinação de R\$ 1,6 bilhão ao Ministério da Saúde para custeio de ações de combate ao coronavírus (Covid-19). Conforme diagnóstico do magistrado: “O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.”

Em julgamento ocorrido no dia 15.04.2020, o STF de forma unânime, reiterou o entendimento do ministro Marco Aurélio Mello de que estados e municípios têm competência para adoção de atitudes que julgarem adequadas diante da crise sanitária, até mesmo porque existem impactos diferenciados em número de casos e mortes por Coronavírus em diversos estados da Federação na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº.: 6341 para explicitar que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) nº.: 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Por outro lado, o relator da ADPF n.º: 671, ministro Ricardo Lewandowski, em 03.04.2020, em decisão monocrática, indeferiu a aludida Ação sob o argumento de que não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir os administradores públicos dos distintos entes federados na tomada de medidas de competência privativa destes, até porque não dispõe de instrumentos hábeis para sopesar os distintos desafios que cada um deles enfrenta no combate à Covid-19.

A atuação do Poder Executivo Federal no sentido de minimizar os impactos do coronavírus nas políticas públicas sanitárias tem sido revisada pelo STF a fim de garantir a efetividade do direito fundamental social à saúde, respeitando-se os sistemas de freios e contrapesos, uma vez reconhecida a insuficiência de serviços públicos em franco processo de exaurimento ante o agravamento do quadro pandêmico, sendo que o Poder Judiciário tem crescido em importância na instrumentalização do controle.

A partir da análise de decisões selecionadas proferidas pelo STF observa-se que a concretização do direito fundamental social à saúde no enfrentamento à Covid-19 tem se pautado por critérios de sensibilidade e racionalidade, ausentes na conduta do Presidente da República, respeitados os parâmetros de preservação do federalismo brasileiro, da democracia brasileira e dos freios e contrapesos, conforme propugnado pelo Texto Constitucional de 1988, havendo justo motivo objetivamente aferível.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BARCELLOS, Ana Paula de. O Direito a Prestação de Saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Coord.), Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. R. Jur. UNIJUS, Uberaba-MG, V.11, n. 15, p.13-38 novembro, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª- edição. Coimbra: Almedina, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo. Debate sobre el derecho y la democracia**. Traducción: Andrea Greppi.

Segunda edição. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

GONZÁLEZ, Enrique. **El Derecho a la salud**. In: ABRAMOVICH, Víctor; AÑÓN, María José; COURTIS, Christian (Org.). **Derechos sociales. Instrucciones de uso**. Mexico: Fontamara, 2006.

HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade**. Tradução: Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MATTEUCCI, Nicola. Direitos Humanos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política. Volume I**. Tradução: João Ferreira et. all. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

Ministério da Saúde. **Painel coronavírus**. Disponível em: < <https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 01.05.2020.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª- edição. 6ª- reimpressão São Paulo: Cortez, 2011.

OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde). **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Disponível em: < [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)>. Acesso em: 21.04.2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 9ª- edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1ª- edição. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª- edição. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª- edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 4ª- edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SANDEL, Michael J. **Justiça. O que é fazer a coisa certa.** Tradução: Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 9ª- edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução: Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27ª- edição. São Paulo: Malheiros. 2006.



# SITUAÇÕES EXTREMAS PRECISAM DE MEDIDAS EXTREMADAS? OS DESAFIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DIANTE DA PREVISÍVEL PANDEMIA DE COVID-19

Filipe Madsen Etges<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Ciclicamente a humanidade se depara com ameaças a sua existência. Quando não causadas pelo próprio homem, os perigos vem da natureza em formato de desastres naturais ou epidemias. Entretanto, uma sociedade que já ultrapassou a justificativa dos acontecimentos terrenos pelo dogma da fé em prol de explicações científicas<sup>2</sup>, não perceber a reiteração destes eventos, diante de todas as evidências, é inconcebível.

Epidemias de amplitude global, como a COVID-19, já acometeram a humanidade muitas vezes, basta lembrar a peste negra ou a gripe espanhola, desencadeando uma tríplice ruptura: sanitária, comportamental e econômica<sup>3</sup>. Portanto, o alerta de partida desta análise é de que crises decorrentes de epidemias são esperadas e, portanto, uma análise de seus possíveis impactos *ex ante*<sup>4</sup> está entre as atribuições dos gestores públicos. A falta de planejamento público (governo e mercado) não pode ser tolerada, sob pena de responsabilização pela omissão ou pela tomada de decisão pública enviesada<sup>5</sup>, diante das externalidades negativas que daí decorrerem. E não se trata de mera opinião, dada a redação do art. 21, XVIII da Constituição Federal prevendo competência da União de planejar a defesa permanente contra as calamidades públicas.

Apresentada a premissa inicial, temos que nos debruçar sobre os efeitos já sentidos pela ausência deste planejamento *ex ante*, mais especificamente no que toca o Direito Administrativo. Daí fundamental citar duas questões que serão objeto de análise: a) a crise instalada em relação a

---

<sup>1</sup> Professor na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Doutorando pela PUCRS. Mestre em Constitucionalismo Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Consultor Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Endereço Eletrônico: filipe\_etges@al.rs.gov.br.

<sup>2</sup> Quanto a superação da visão teocêntrica da verdade por uma visão científica da realidade e do Direito ver SUPLOT, Alain. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>3</sup> Nesse sentido ver CONTI, Thomas. Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia. Disponível em <http://thomasvconti.com.br/pubs/coronavirus/>. Acesso em 21/04/2020.

<sup>4</sup> Sobre análise de impactos *ex ante* ver BRASIL. Instituto de Pesquisa em Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 192 p.

<sup>5</sup> Para compreender o que representa uma tomada de decisão pública enviesada, ou seja, acometida de vieses, ver FREITAS, Juarez. A hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com os automatismos mentais. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 130, Junho 2013.

definição da competência dos entes federados para externar e executar medidas legislativas quanto ao combate à COVID-19 e b) a situação dos contratos administrativos em andamento e futuros.

Tais escolhas se justificam por apresentarem consequências imediatas à população, uma vez que medidas de isolamento social desconectadas entre União, Estados e municípios podem colocar em xeque a efetividade das ações de contenção da infecção pelo COVID-19. Na mesma linha, a preocupação com os contratos administrativos se impõe por refletirem nas políticas públicas necessárias ao combate à pandemia. As avenças onde o Estado está em um dos polos instrumentalizam a prestação de serviços públicos essenciais e sua correta gestão repercute na quantidade de recursos financeiros disponíveis e que, em tempos de escassez, definem quanto o Estado pode fazer em matéria de saúde. Por óbvio que a escolha destes dois enfoques não esgota a problemática verificada diante de crise tão complexa, mas procura tocar temas que chamam a atenção do debate público e que apresentam reflexos sociais importantes.

## **1. PERMISSÃO CONSTITUCIONAL PARA O CAOS: GOVERNOS PODEM RELATIVIZAR MEDIDAS DE PREVENÇÃO À PANDEMIA DE COVID-19?**

É possível perceber pelas declarações públicas de diversas autoridades a ocorrência de uma tentativa do poder central brasileiro de flexibilizar as normas de isolamento social necessárias à prevenção da epidemia mundial. Essa relativização por vezes se coloca em descompasso com normativas estaduais que tornam mais rígidas as ações decorrentes do poder de polícia administrativa relacionados com a “quarentena”.

Portanto, há um conflito de competência entre decisões exaradas por prefeitos, governadores e presidente da República onde tem-se percebido divergências decorrentes de medidas mais ou menos restritivas à atividade econômica em prol do isolamento social. A dicotomia política e a proximidade das eleições municipais potencializam a queda de braço entre o social e o econômico, mesmo que estes sejam parte de um mesmo conjunto. Compete ao direito dar clareza e segurança à situação com abstração adequada e evidenciada frente à polarização política<sup>6</sup>.

O texto constitucional estabelece a competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre proteção à saúde. Ao mesmo tempo, denota competência administrativa comum a

---

<sup>6</sup> Sunstein, *et. al.* (2020, p. 6), apresentam alternativas para reduzir a polarização política em tempo de pandemia: “First, the pandemic not only highlights a common identity with individuals all facing the same risk, but could also foster a sense of shared fate. By highlighting an overarching identity, politicians, the media and opinion leaders could help reduce political division around the issue. Second, a growing body of work shows that misperceptions of the other side underlie polarization. Therefore, it is likely important to combat misinformation that could generate partisan motivated reasoning and inaccurate beliefs. Finally, leaders can highlight bipartisan support for COVID-19-related measures, when they exist, as such endorsements in other contexts have reduced polarization and led to less biased reasoning.

todos os entes federados para o cuidado com a saúde em regime de cooperação. Ocorre que na competência concorrente o espaço legislativo do Estado não pode contrariar os dispositivos de caráter geral da União. Ou seja, os governadores e prefeitos devem submeter seu poder de polícia às normas da União. Então, do ponto de vista estritamente formalista<sup>7</sup>, a resposta sobre a possibilidade do Presidente da República suspender a “quarentena” e restabelecer as atividades humanas durante a pandemia é afirmativa.

Ocorre que o sistema jurídico é feito de leis e de princípios, obrigando o jurista a uma análise mais acurada para perceber que o núcleo da questão não está vinculado somente à possibilidade de legislar, mas sim ao conteúdo e na qualidade da legislação<sup>8</sup>. Ou seja, está em avaliar a medida exata de restrição de dois direitos fundamentais: a liberdade (de ir e vir, de dispor da propriedade e outros) e o direito à saúde (e à vida). Diante de dois direitos igualmente fundamentais e ao mesmo tempo relativizáveis entre si é que se deve concatenar o dispositivo constitucional que estabelece as competências entre os entes federados e os valores explícitos e implícitos na Constituição.

Assim, temos o poder de polícia administrativa exercido cooperativamente por todos os entes federados em prol da defesa da saúde, podendo restringir o direito de ir e vir na medida da intensidade suficiente para garantir a saúde da população, o que deve se dar sob o princípio da proporcionalidade<sup>9</sup>, motivação pública, transparência e ancorada em evidências científicas. Portanto, salvo novos dados e avanços científicos, as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) são as únicas passíveis de dar conteúdo à extensão da liberdade humana quanto a atividades que possam propagar a infecção viral.

Quanto aos limites do poder de legislar da União Federal advindos da axiologia constitucional, é possível separar duas esferas: formal e material. Quanto ao âmbito formal, reiterasse o afirmado quanto à iniciativa legislativa preponderante do Presidente da República (no caso da União) sobre os demais entes no campo da proteção da saúde. No campo material é que sustentamos a existência de obstáculos à possibilidade de relativização das ações necessárias ao combate à pandemia de COVID-19 recomendados por estudos científicos e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Ou seja, aplicada a proporcionalidade, não é difícil concluir que o direito à vida e à saúde, como corolários da

---

<sup>7</sup> Sobre uma visão estritamente formalista do direito ver KANT, I. *Sobre um suposto direito de mentir*. Tradução Artur Mourão. Lusofonia: Press, 1997.

<sup>8</sup> Para que se possa falar em qualidade da legislação é fundamental uma análise de impactos legislativos. Sobre o tema vide VIEIRA, Eduardo; MENEGUIN, Fernando; RIBEIRO, Henrique Marques; KASSMAYER, Karin. *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Organização: Fernando Meneguim e Rafael Silveira e Silva. Brasília: Senado Federal, 2017, 127 p. Para compreender como o assunto é debatido internacionalmente ver EUROPEAN COMMISSION. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. 2016. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=PT>>. Acesso em 29 de maio de 2019.

<sup>9</sup> Aí incluso entre seus componentes o “propósito adequado” externado em BARAK, Aharon. Proper purpose. In *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 245-302, 2012.

dignidade da pessoa humana e sem os quais os direitos de liberdade não encontram substrato material humano como condição de possibilidade de seu exercício, se esvaziam. Se pode discutir a extensão da limitação entre os direitos apontados, mas a preponderância *prima facie*<sup>10</sup> do direito à saúde a impedir que as medidas sugeridas pela OMS sejam descartadas sem a apresentação de outra solução igualmente evidenciada e menos restritiva à liberdade, é constitucionalmente vedada.

Sobre o tema se manifestou o Supremo Tribunal Federal (STF), quando o Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar (BRASIL, STF, 2020) para garantir que ações adotadas pelos Estados e municípios no enfrentamento à pandemia de Covid-19 sejam respeitadas pelo Governo Federal. A decisão reconheceu o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário. Tudo isso sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Cabe crítica à saída formal e não material (no sentido aqui proposto) escolhida pelo Supremo Tribunal Federal, pois a Constituição brasileira é clara em dizer que norma federal superveniente suplanta a normativa estadual. Um exemplo simples deixa claro que a Suprema Corte não trilhou o melhor caminho, mesmo ressalvado o caráter de cognição sumária e monocrática da decisão. Imaginemos um Estado da Federação liberando todas as atividades públicas coletivas e extinguindo o isolamento social em detrimento a uma legislação federal restritiva no sentido de dar maior proteção à saúde. De pronto seria obstaculizada pelo própria Corte Suprema com base no §4º do art. 24 da Constituição Federal, defendendo a competência inabalável da União para estabelecer regras gerais sobre defesa da saúde, inatacáveis por legislação contrária estadual ou municipal.

Respeitando as possibilidades de profundidade de um artigo, temos que a competência legislativa é da União e não dos governadores e prefeitos. Estes têm, no entanto, seu poder de polícia administrativa resguardado nos limites da legislação federal. De outra ponta, princípios constitucionais impedem que qualquer autoridade pública determine medidas que coloquem em risco a saúde da população. Ademais, cumpre ao Estado garantir planejamento necessário, refutando um imediatismo enviesado e que mitigue os impactos de novas pandemias de maneira sustentável<sup>11</sup>, corrigindo as falhas do mercado e do governo para esta e para futuras gerações.

---

<sup>10</sup> Para um conceito de preponderância *prima facie* ver NOVAIS, Jorge Reis. As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição. Coimbra: Coimbra, 2003.

<sup>11</sup> Para compreensão do conceito de sustentabilidade em relação à Administração Pública ver FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 4ª edição, 415p., 2019.

## 2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM CURSO NO INÍCIO DA PANDEMIA

Para além dos problemas relacionados ao pacto federativo, outro mais pontuais vão impactar as Administrações Públicas de municípios, estados e a própria União, como a situação dos contratos administrativos. A abordagem vai separar os contratos administrativos em curso, ou seja, firmados antes da pandemia, e aqueles que serão assinados durante a situação de calamidade, em especial visando a mitigação dos seus efeitos.

É importante salientar que os contratos administrativos são instrumentos, juntamente com os atos administrativos, que viabilizam a realização dos interesses públicos do estado/sociedade, manifestamente a realização das atividades prestacionais garantidoras da dignidade da pessoa humana. Os serviços públicos são corolários da condição de possibilidade de cidadania plena, pois garantem as necessidades básicas das populações mais carentes, em especial. Portanto, a crise que assola as contratações públicas reflete diretamente na qualidade dos serviços recebidos.

Em situações limítrofes, permeadas pelo pânico e desinformação, os choques entre o econômico e o social se potencializam. Em um contexto de normalidade já falhamos enquanto sociedade em promover condições igualitárias de desenvolvimento humano, o que dizer em momentos de queda de arrecadação do Estado com a redução da atividade econômica. Ponha-se nessa conta a necessidade extrema de alocação de recursos públicos para o combate à epidemia, aliado ao grave aumento dos custos dos insumos necessários aos serviços de saúde, decorrentes da lei da oferta e da procura.

Muitos contratos administrativos em curso tornaram-se desnecessários com boa parte dos trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos em regime de tele trabalho em suas casas. Outros tantos, especialmente os contratos relativos às concessões de serviços públicos, não tornaram-se dispensáveis, mas foram impactados por um desequilíbrio econômico e financeiro pensado para a realidade fática diante da qual foram entabulados e que mudou radicalmente desde o início do distanciamento social instalado no país.

A primeira abordagem se refere aos contratos de prestação de serviços e fornecimento de bens à própria Administração Pública, como serviços de limpeza de seus prédios ou fornecimento de merenda escolar, por exemplo. Em face de sua não prestação, uma vez que atividades deste tipo não estão sendo realizadas presencialmente, o adimplemento contratual completo, por parte do Estado, poderia ensejar um enriquecimento ilícito, posto que a contraprestação é condição para a remuneração. Outro ponto a ser considerado são aqueles contratos cuja possibilidade de execução se torna absolutamente impossível, pela indisponibilidade dos insumos necessários a seu

adimplemento.

Para Niebhur (2020), analisando o mesmo pressuposto fático, com as medidas de restrição à circulação de pessoas, a maioria dos contratos, com enfoque nos de terceirização, tornaram-se temporariamente desnecessários e mesmo inviáveis, porque o pessoal da Administração, os usuários dos serviços públicos e os próprios empregados das empresas terceirizadas devem permanecer em casa. Por coerência, ressalva da análise os contratos relacionados aos serviços e atividades consideradas essenciais.

Em situações normais, a legislação apontaria para as seguintes soluções trazidas pela Lei n.º 8.666/93 e que poderiam ser implementadas pela Administração Pública, independentemente da vontade do contratado: a) a suspensão dos contratos (art. 78, XIV) ou b) a sua rescisão, se os efeitos da pandemia forem impeditivos da execução do contrato (art. 78, XVII), ou por relevante razão de interesse público (art. 78, XII). É importante lembrar que essa solução não pode ser adotada pelas empresas estatais, em virtude de seu regramento próprio previsto na Lei n.º 13.303/2016, que não permite a suspensão ou rescisão unilateral. Outra alternativa seria remodelar os contratos administrativos que não podem ser suspensos, promovendo-lhes alterações qualitativas e supressões quantitativas limitadas, como regra geral, a 25% do valor inicial atualizado.

Outro tipo de contrato administrativo que pode ter sua normalidade seriamente afetada pela situação de pandemia são os relacionados com a concessão de serviços públicos, especialmente aqueles remunerados por tarifa, como a manutenção de rodovias mediante pedágios. A pouca circulação de veículos devido ao isolamento social certamente impacta a margem de lucro esperada pelo concessionário quando estabelecido o panorama do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão. A outros contratos se aplica a mesma lógica, como concessão de aeroportos ou de transporte intermunicipal de passageiros, por exemplo. Nestes contratos, o concessionário poderia exigir do Estado o reequilíbrio através do aumento de tarifa ou da diminuição dos encargos. Por óbvio os riscos da atividade concedida devem ser suportados pelo concessionário, mas somente dentro de um panorama contratual de normalidade. Mas deslocar todo o prejuízo de uma álea contratual extraordinária ao poder público, não se configura razoável, carecendo de um aristotélico meio termo advindo da consensualidade.

Todas as alternativas apontadas até aqui, em relação aos contratos administrativos se referem a uma imposição unilateral da Administração Pública frente ao contratado. No entanto, ao colocar sobre a mesa uma posição não adversarial para resolução de eventuais conflitos, um novo leque de

escolhas se expõe. Juarez Freitas (2017, p. 28) descreve as fronteiras que delimitam a possibilidade de soluções não adversariais perante a Administração Pública: “i) compromissos eficazes para viabilizar a implementação de políticas públicas, em tempo útil; (ii) acordos promotores da probidade; (iii) acordos que não invadam a esfera do (material e processualmente) irrenunciável; (iiii) acordos de benefícios líquidos (precedidos de multidimensional avaliação de impactos)”.

Em momentos como esse, de tríplice crise, a solução usual não contempla a função social e nem a promoção do desenvolvimento nacional sustentável esperado dos contratos administrativos. Além disso, uma solução baseada em um formalismo kantiano apenas contribui para o agravamento da crise social e o distanciamento dos valores constitucionais. A busca de uma racionalidade pública no sentido de orientar a conduta da sociedade por princípios que permitam raciocinar conjuntamente com outras pessoas, levando em conta as consequências de sua conduta sobre a felicidade dos outros (RAWLS, 2000, p. 93) é o melhor caminho a seguir. Portanto, a consensualidade deve ser vista sob dois ângulos: a relação entre a Administração Pública e o contratado, visando traçar alternativas viáveis e negociadas; e a relação entre a Administração Pública e os órgãos de controle, com conseqüente afastamento do direito administrativo do terror<sup>12</sup>.

Quanto a legalidade do caminho consensuado, são fartas as possibilidades, desde a própria elasticidade dada pela Lei n.º 8.666/93 quanto aos acréscimos e supressões nos quantitativos contratuais, bem como quanto a rescisão e suspensão do contrato de forma bilateral. O art. 65, II, d, do referido diploma permite acordo entre as partes para reestabelecer o equilíbrio econômico e financeiro do contrato na hipótese de fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Diversos outros diplomas normativos também contemplam os métodos alternativos de resolução de conflitos com a Administração Pública como, por exemplo, a Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015) e a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996). Também as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em 2018 (Lei 13.655/18), especialmente no art. 26, são vistas por alguns especialistas como um novo regime jurídico geral da consensualidade. Guerra e Palma (2018, p. 138-140) apontam que a lei autoriza o administrador público a promover negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos visando pôr fim a

---

<sup>12</sup> Nessa linha de pensamento, importante referir a iniciativa das entidades representativas dos tribunais de contas ao elaborarem resolução conjunta para externar diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus (COVID-19). Disponível em <http://cnptc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-N1-DE-27-DE-MARC%CC%A7O-DE-2020.pdf.pdf>.

irregularidades, incertezas jurídicas e situações contenciosas, constituindo-se em permissivo genérico para que toda a Administração celebre compromissos, independentemente de lei ou regulamento específico.

Uma boa alternativa é lembrada por Ferraz (2020) ao apontar a possibilidade de acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666/93, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas, como advertência, multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade. Esta também se constitui em saída para não agravar ainda mais a situação das empresas que não consigam saldar seus compromissos contratuais em decorrência da pandemia.

### **3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DURANTE A PANDEMIA**

A segunda análise será pertinente aos contratos administrativos que serão iniciados durante a pandemia, especialmente aqueles pactuados em decorrência desta. Estes contratos poderão se valer normalmente da legislação existente e consolidada<sup>13</sup> se a urgência da contratação permitir, com destaque à dispensa de licitação prevista no artigo 24, IV, para casos de calamidade pública, quando a contratação puder ser concluída em 180 dias.

Outra possibilidade, criada às pressas para atender à necessidade de celeridade decorrente da pandemia, é o procedimento da Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Esta lei permite a dispensa temporária de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º). Com isto criou uma nova hipótese de licitação dispensável que pode ser utilizada nesse período e também uma forma de pregão simplificado.

O “Pregão Express”, nome que recebeu pelos operadores do direito, é assim chamado por estipular com prazos pela metade e procedimento com recursos administrativos somente com efeito devolutivo. Seus contratos terão vigência de seis meses, prorrogáveis pelo mesmo período até o final da pandemia, bem como acréscimos e supressões contratuais a serem toleradas pelo contratado de até 50%. A legislação contempla a possibilidade de contratação de empresas que tenham sido declaradas inidôneas para contratar com a Administração Pública, desde que sejam as únicas que

---

<sup>13</sup> Lei 8.666/93 – Lei Geral de Licitações; Lei Complementar 123/2006 – participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações; Lei 10.520/2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; Lei 8.987/1995 – processo licitatório específico para concessões e permissões de serviços públicos; Lei 11.079/2004 – processo licitatório específico para as parcerias público privadas; Lei 12.232/2010 – licitação para contratação de serviços de publicidade; Lei 12.462/2011 – Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; Lei n.º 13.303/2016 - estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista.



tenham condições de realizar o objeto da licitação. Admite projeto básico ou termo de referência simplificado e até mesmo a contratação por valores mais altos que os usuais no mercado, desde que justificado.

Este último permissivo, relacionado aos valores, se fez necessário pela grande especulação em torno dos preços dos insumos médicos necessários ao controle do COVID-19. Ou seja, em virtude do aumento da procura, diminuição da oferta e percepção do grau de necessidade que a Administração Pública tem de comprar este tipo de produto imediatamente, os preços tornaram-se abusivos de pronto.

Sandel (2014, p. 16) ao relatar o aumento de preços de produtos básicos, como água, logo após a passagem do furacão *Charley* pelas Estados Unidos da América em 2004, alertava que em tempos de dificuldades, uma boa sociedade se mantém unida ao invés de fazer pressão para obter mais vantagens. Uma sociedade na qual os vizinhos são explorados para obtenção de lucros financeiros em tempos de crise não é uma sociedade boa. A ganância excessiva é, portanto, um vício que uma boa sociedade deve procurar desencorajar na medida do possível. O mesmo se pode dizer de empresas, países e até gestores públicos (em conluio com os contratados) que aproveitam a pandemia para lucrar de forma exorbitante, em relação aos seus iguais.

Portanto, o “pregão express” trouxe dispositivo que permitiu o atendimento da saúde mesmo mediante da extorsão ou escassez de oferta de insumos necessários à prevenção da pandemia, devendo a contratação “superfaturada” ser devidamente motivada e demonstrada como única alternativa. Além disso, esta possibilidade é materializada somente para contratações inerentes ao combate à pandemia. Marçal Justen Filho (2020, p. 02) alerta da necessidade de diferenciar a atuação administrativa relacionada à pandemia daquelas que não sejam. Alerta para a existência de emergências insuperáveis, que não podem aguardar horas, tampouco dias para serem atendidas.

Outras duas situações ainda podem ser citadas como fator de relevância para os contratos administrativos nesse período: a) exigência de pagamento antecipado, feita pelas empresas chinesas distribuidoras de equipamentos de saúde como condição de venda, dada a grande procura dos países por estes equipamentos e b) eventuais conflitos entre as necessidades contratuais da pandemia e restrições da lei eleitoral em virtude do pleito que se avizinha.

No direito brasileiro o pagamento é a última fase, como regra não seria possível a antecipação de pagamento, sob risco de apontamentos dos órgãos de controle. O pagamento antecipado, sem o devido cuidado com as garantias de recebimento do objeto do contrato é considerado erro grosseiro e imputa ao gestor as penas cabíveis. Entretanto, nesse momento poderia ser viável, com a devida

motivação, previsão no instrumento convocatório ou no ato de dispensa e garantia de recebimento do objeto<sup>14</sup>.

Em relação a possíveis vedações eleitorais, tem-se a leitura do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral) que estabelece, em seu inciso V, vedações à contratação de pessoal nos três meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos. Ou seja, a partir 04 de julho, data em que os efeitos da pandemia ainda estarão presentes, em tese não seria possível a contratação de agentes de combate à pandemia, por exemplo. A saída é a ressalva da alínea “d”, do próprio artigo, estabelecendo exceção à nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo. É importante lembrar que essa ressalva se destina especificamente às contratações relacionadas ao combate do coronavírus, ou seja os relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população, conforme entendimento do Superior Tribunal Eleitoral (BRASIL, TSE, 2019).

A atual conjuntura contempla grande desafio para o administrador e também para os contratados no sentido de buscar a melhor decisão. Não é possível apontar o caminho correto, mas certamente será aquele que puder ser embasado por evidências, com planejamento, análise de impactos e por decisões pensadas coletivamente. Niebhur (2020) faz importante reflexão sobre a tomada de decisão do gestor público indicando ser preciso encontrar o momento certo para tomar a decisão, o que depende da reunião de todas as informações pertinentes, da projeção de diversos cenários possíveis e análise de suas consequências. Também é de aceitar, já de início, que talvez a equação não tenha solução. Diante das atuais circunstâncias, medidas mitigadoras, perdas parciais e soluções apenas temporárias são bem-vindas e é possível que façam toda a diferença. Um *check list* de ações em relação aos contratos é importante auxílio aos gestores:

(i) Reúna os dados de todos os seus contratos relevantes, classifique em grupos em razão do valor e do objeto. (ii) Estabeleça os resultados e os objetivos que se pretende alcançar em relação a cada um dos contratos ou grupos de contratos, com a definição de cenários ideais e reais projetados no tempo, diante dos dois vetores, a preocupação com a função social desses contratos e os imperativos de economicidade para a entidade administrativa. (iii) Convide para o diálogo os representantes das empresas contratadas e, principalmente nos contratos de terceirização de serviços, dos sindicatos de ambos os lados, dos patrões e dos empregados. E não esqueça de trazer o jurídico para a mesa. (iv) A conversa começa com o compartilhamento do problema, porque ele é de todos. A ideia é salientar os interesses convergentes, de modo a criar ambiente com participação colaborativa. (v) Cuide para não perder a convergência durante o processo de diálogo, portanto o problema e os dois vetores devem ser

---

<sup>14</sup> São requisitos para a realização de pagamentos antecipados: i) previsão no ato convocatório; ii) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e iii) estabelecimento de garantias específicas e suficientes que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação. Tribunal de Contas da União. Processo nº 006.543/2016-2. Acórdão nº 2856/2019 – Primeira Câmara. Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues.

sempre lembrados. (vi) Esteja realmente aberto às sugestões, não as deixe de levar a sério e não promova exclusões de antemão com base em juízos preestabelecidos, mesmo diante de soluções ou medidas heterodoxas. O momento requer criatividade e soluções ou medidas heterodoxas talvez sejam as mais eficazes. (vii) Defina uma agenda para essas conversas, com dias, horários e um prazo fatal para tomar a decisão. Comece logo. (NIEBHUR, 2020)

Em contextos de infecção mundial generalizada, um tom de dramaticidade toma conta da decisão pública, pois envolve escolhas morais relativas à vida e morte de pessoas. Medidas mais rigorosas do gestor público, especialmente as com consequências econômicas, têm sido duramente criticadas por setores da população como de cunho alarmista e exagerado. Entretanto, a acolhida das medidas de prevenção pela população também ganha contornos psicológicos e de escolhas morais, especialmente por envolverem incerteza. Para Sunstein, *et al*, (2020, p. 07) não se tem certeza se determinada interação social durante a pandemia irá infectar outras pessoas. Nesses casos as pessoas podem estar menos dispostas a fazer sacrifícios pelos outros quando os benefícios são incertos. Por exemplo, em cenários hipotéticos sobre a decisão de ir trabalhar enquanto doente, os participantes americanos e britânicos relataram que estariam menos dispostos a ficar em casa quando era incerto que infectariam um colega de trabalho. No entanto, quando o trabalho arriscava infectar um colega idoso que sofria de uma doença grave, os participantes relataram que estariam mais dispostos a ficar em casa. Portanto, focar nos piores cenários, mesmo que sejam incertos, pode incentivar as pessoas a fazer sacrifícios pelos outros.

Por outro lado, decisões extremadas podem desencadear externalidades negativas não desejáveis. A Requisição Administrativa, por exemplo, procedimento pensado para situações como de pandemia, deve ser vista como última alternativa, pois os particulares produtores de insumos fundamentais, ao percebem as requisições, podem esconder os seus estoques ou vender no informal, ocasionando dificuldades de acesso. Também o maciço desemprego desencadeado pela retração econômica pode matar. Estudo britânico, em parceria com pesquisadores brasileiros, analisou mais de 5.000 municípios brasileiros verificando a correlação entre mortalidade e desemprego. Constatou-se aumento na taxa de mortalidade de 0,8 por cento por cada ponto percentual a mais na taxa de desemprego, desde que esse aumento seja desacompanhado de instrumentos de proteção social e da saúde (HONE, *et al.*, 2019). Portanto, planejamento e evidências são essenciais, especialmente para evitar externalidades e blindar-se das pressões eleitorais. É importante verificar o nível da pandemia no município para traçar estratégia e manter a publicidade e a transparência desta estratégia para se proteger de apontamentos dos órgãos de controle.

Muitos problemas podem ser levantados sobre crise no pacto federativo, tomada de decisão

e contratações públicas em período de pandemia e muitos outros ainda surgirão. O objetivo deste artigo não é esgotá-los, mas sim enfrentar os que aparentam maior ênfase no momento de elaboração do trabalho. Não existem fórmulas prontas ou soluções definitivas, mas sim sugestões de caminhos que contemplem o interesse público, a defesa da vida, protejam o erário e deem alguma segurança na tomada de decisão do gestor público.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apresentar conclusões em um panorama de tantas incertezas seria imensa presunção. Entretanto, algumas considerações finais são cabíveis em torno do melhor caminho a seguir. As palavras, planejamento, análise de impactos, consensualidade, razoabilidade, publicidade e transparência devem estar no horizonte da tomada de decisão. Fundamental evitar alternativas extremadas que possam causar externalidades negativas. O incentivo à economia local pode ser uma alternativa, orientando a Administração Pública a realizar suas contratações localmente, especialmente das pequenas empresas.

É salutar ressaltar que a flexibilização das normativas de controle para facilitar e dar celeridade às contratações públicas não se configuram em um cheque em branco para os gestores. Um mínimo de planejamento para fazer contratações de forma segura financeiramente, especialmente para o pós pandemia, é fundamental. Em um momento em que os administradores públicos podem atuar de forma mais livre, é boa oportunidade para provar que têm maturidade para tanto. Por fim, o aprofundamento de um federalismo cooperativo nunca foi tão necessário como agora e as lições tiradas dos tempos de pandemia podem orientar nosso futuro. Precisamos escolher se para pior ou para melhor.

### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BARAK, Aharon. Proper purpose. In *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 245-302, 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisa em Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 192 p.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal, ADPF 672, 2020. <Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 04 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº 38704, rel. Min Edson Fachin, julgado em 13-08-2019. <Disponível em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em 02 de maio de 2020.

CONTI, Thomas. *Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia*. Disponível em <http://thomasvconti.com.br/pubs/coronavirus/>. Acesso em 21/04/2020.

DANTAS, Rafael. Avaliação de Impacto de Políticas Públicas: métodos experimentais. *Estudos DEPLAN n.º 10/2018: Avaliação de Impacto de Políticas Públicas: conceitos, metodologias e experiências*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, 2018, 164 p.

EUROPEAN COMMISSION. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. 2016. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=PT>>. Acesso em 29/05/2019.

FERRAZ, Luciano. Contratos administrativos e flexibilidade em tempos de Covid-19. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-01/luciano-ferraz-contratos-administrativos-flexibilidade>>. Acesso em 29 de abril de 2020.

FREITAS, Juarez. A hermenêutica jurídica e a ciência do cérebro: como lidar com os automatismos mentais. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 130, Junho 2013.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 4ª edição, 415p., 2019.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 138-140.

HONE, Thomas *et. al.* Effect of economic recession and impact of health and social protection expenditures on adult mortality: a longitudinal analysis of 5565 Brazilian municipalities. *Revista Lancet Global Health*, 2019; 7: e1575–83.

JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos Jurídicos da crise sobre as contratações administrativas. Disponível em <<https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200318-Crise.pdf>>. Acesso em 28 de março de 2020, 10 p., 2020.

KANT, I. *Sobre um suposto direito de mentir*. Tradução Artur Mourão. Lusofonia: Press, 1997.

NIEBHUR, Joel. O que fazer com os contratos administrativos em tempo de coronavirus. Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/o-que-fazer-com-os-contratos-administrativos-em-tempos-de-coronavirus/>>. Acesso em 23 de abril de 2020.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição*. Coimbra: Coimbra, 2003.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2ª edição, 2000.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, tradução Heloísa Matias, 2014.

SUNSTEIN, Cass, *et. al.* Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behavior*. Disponível em <[www.nature.com/nathumbehav](http://www.nature.com/nathumbehav)>. Acesso em 05 de maio de 2020.

SUPIOT, Alain. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

VIEIRA, Eduardo; MENEGUIN, Fernando; RIBEIRO, Henrique Marques; KASSMAYER, Karin. *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Org.: Fernando Meneguim e Rafael Silveira e Silva. Brasília: Senado Federal, 2017, 127 p.

# O CENÁRIO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Karen Beltrame Becker Fritz<sup>1</sup>

Mariana Moraes de Castilhos Gaspary<sup>2</sup>

Fernando José Morello<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, no documento *Recomendações de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento de COVID-19 e outras síndromes gripais*, a Organização Mundial da Saúde (OMS) iniciou o monitoramento do aumento de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Identificaram, a partir disso, uma nova cepa de coronavírus, que não havia sido identificada antes em seres humanos.

A Organização Pan-Americana da saúde (OPAS, 2020, sem paginação) informa que a OMS

[...] declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia.

Ainda, conforme os dados da OPAS (2020, sem paginação), “foram confirmados no mundo 3.759.967 casos de COVID-19 (87.729 novos em relação ao dia anterior) e 259.474 mortes (5.429 novas em relação ao dia anterior), até 8 de maio de 2020”. No Brasil, segundo dados do Ministério da Saúde, foram confirmados 145.328 casos e 9.897 mortes, até o final da tarde do dia 08 de maio de 2020.

Com a declaração de Pandemia pela OMS, algumas medidas para enfrentar a situação, considerada uma pandemia, foram adotadas em diversos países do mundo, sendo a principal recomendação das autoridades sanitárias o distanciamento social que visa diminuir as aglomerações, uma vez que a transmissão do vírus se dá pelo contato com pessoa infectada. Até o surgimento de uma vacina ou tratamento cientificamente efetivo, teremos de conviver com restrições.

---

<sup>1</sup> Pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilla (US) - Espanha. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF). Professora Titular II da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: [karenfritz@upf.br](mailto:karenfritz@upf.br)

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Técnica Judiciária - Área Administrativa no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região - RS. E-mail: [181645@upf.br](mailto:181645@upf.br)

<sup>3</sup> Licenciado em Matemática pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Técnico Judiciário – Área Administrativa no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região - RS. E-mail: [50454@upf.br](mailto:50454@upf.br)

Na atual conjuntura econômica mundial, os países são interdependentes, em razão da globalização, o que determina que significativa parte dos países está sendo afetada economicamente, de forma negativa, com a adoção do distanciamento social, uma vez que a cadeia de produção e de consumo sofrem retrações. Nesse contexto, o presente artigo analisa o cenário socioeconômico brasileiro a partir das finanças públicas, destacando o decreto de calamidade pública e as possíveis políticas públicas a serem adotadas para o enfrentamento da pandemia do COVID-19.

## **1. FINANÇAS PÚBLICAS DA UNIÃO E AS SITUAÇÕES DE CALAMIDADE PÚBLICA EM UM CONTEXTO DE AUSTERIDADE FISCAL**

O orçamento público é organizado com base em três instrumentos básicos previstos na Constituição federal de 1988, os quais são proximamente relacionados. Esses instrumentos são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é uma lei ordinária, aprovada pelo congresso nacional a partir de um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República em que devem estar presentes as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada. Segundo Pacelli (2018, p.159)

[...] em termos de Planejamento, o PPA é um plano estratégico e tático; enquanto ao prazo trata-se de plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de governo do Executivo e válido do início do segundo ano de governo até o término do primeiro ano do governo seguinte. Desse modo, o governo ordena as suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA: um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito para execução nos quatro anos seguintes.

A LDO, conforme previsto no § 2º do art. 165 da Constituição federal de 1988,

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento [...].

É uma lei também de iniciativa do chefe do Executivo federal, a qual é votada pelo congresso. Conforme Pacelli (2018, p. 199), “Em termos de planejamento, é um instrumento tático e operacional”.

Por sua vez, a LOA será elaborada, a fim de que sejam fixadas as despesas e estimadas as receitas no ano subsequente. Cabe frisar, ainda, que tanto a LDO quanto a LOA devem ser elaboradas de acordo com o PPA vigente.



No decorrer da execução do orçamento previsto na LOA, são possíveis imprevistos que podem implicar a necessidade de retificar ou ajustar o orçamento, seja porque a dotação foi insuficiente, seja porque a despesa que surge não estava prevista originalmente na Lei orçamentária. Para que se possam fazer tais ajustes foram criados pelo legislador as figuras dos créditos adicionais, os quais podem ser classificados em suplementar, especial ou extraordinário. O crédito adicional extraordinário é aquele que tem como finalidade destinar recursos a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou de calamidade pública, que é o atual cenário, da Pandemia do COVID-19.

Diante desse cenário, o governo federal brasileiro reconhece por meio do Decreto lei nº 06 de 20 de março de 2020 a ocorrência do estado de calamidade pública. Podemos definir como estado de calamidade pública uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. O estado de emergência se caracteriza pela iminência de danos à saúde e aos serviços públicos. Já o estado de calamidade pública é decretado quando essas situações se instalam, como é, atualmente, o caso da Pandemia denominada COVID-19.

Ocorre que todos os governos (federal, estadual e municipal) têm metas de resultado fiscal, sendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe uma série de exigências sobre como o dinheiro público deve ser empregado. Entre essas está a determinação de que haverá uma meta de resultado primário que deve ser cumprida pelo governo. O resultado primário é a diferença entre o que o governo arrecadou e o que gastou, sem contar o dinheiro que foi usado para pagamento de juros da dívida pública.

Assim, quando decretado estado de calamidade pública, é permitido que o governo não atinja sua meta de resultado. Nesse caso, União, estados e municípios, são dispensados, além do cumprimento das metas de resultados fiscais, do bloqueio de despesas previstos na lei orçamentária e na Lei de Responsabilidade Fiscal, em caso de decretação de calamidade. Para estados e municípios, ficam suspensos, ainda, prazos para ajuste no excesso com despesa de pessoal (no endividamento acima do limite) (CUCOLO, 2020).

Na prática, portanto, a decisão de declarar calamidade libera a União para gastar mais dinheiro para combater a pandemia e agir na economia com medidas para tentar amenizar os efeitos da crise. O jurista Pedro Henrique Costódio explica que o estado de calamidade pública dá poderes econômicos maiores para o governo, mas não poderes políticos, por exemplo.

O decreto tem base na Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 65 prevê que, em casos de calamidade pública, é possível relativizar o que está previsto como resultados fiscais e limitação de empenho previstos.

Todo ano a União aprova a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e é o orçamento a ser executado. Em caso de extrema urgência, sem precedente, como é o Coronavírus, Jair Bolsonaro se utilizou do artigo 65 para que o Congresso autorizasse o estado de calamidade. Com isso, ele consegue agir sem observar, em um primeiro momento, o teto de gastos. Isso não vai representar custos sem limites ou razoabilidade que se espera. Ao mesmo tempo que se autoriza e reconhece o estado de calamidade, é criada uma comissão mista com seis membros que vão fiscalizar os gastos que ultrapassarem o que estava inicialmente previsto. A comissão vai fiscalizar e verificar como esses gastos estão sendo organizados. Não se perde o controle. Mas, neste momento de calamidade pública, o poder público não tem como garantir o aporte previsto. Em razão disso, buscamos a aplicação do artigo 65 da LRF". (SENADO..., 2020).

A declaração de calamidade pública impacta diretamente nas finanças públicas do governo e traz como consequência a necessidade do acionamento dos dispositivos constitucionais e legais previstos para as implicações orçamentárias que não estavam na lei orçamentária aprovada e, ainda, a necessidade de serem revistas algumas das medidas de governo previstas na área econômica e social.

A abertura dos créditos extraordinários pela União ocorre mediante edição de Medida Provisória. Para a liberação desses créditos, não há a necessidade da existência prévia de recursos, o que não impede o chefe do Poder Executivo de indicá-los quando da edição da Medida Provisória.

Com a edição da medida provisória, o Poder Executivo fica autorizado a realizar os gastos que, até então, não haviam sido previstos, em função da sua excepcionalidade. No caso do atual cenário brasileiro, até 7 de maio de 2020, foram editadas quinze medidas provisórias (MPs) que abrem créditos extraordinários para o enfrentamento da pandemia. As medidas provisórias editadas são as que seguem: 929/2020, 935/2020, 937/2020, 939/2020, 940/2020, 941/2020, 942/2020, 943/2020, 947/2020, 949/2020, 953/2020, 956/2020, 957/2020, 962/2020 e 963/2020.

Ao mesmo tempo em que o governo federal enfrenta uma situação de emergência, relacionada ao COVID-19, com necessárias medidas extraordinárias no orçamento, está em curso uma agenda de ajustes nas finanças públicas. Visando ao controle dos gastos públicos, o governo federal vem adotando medidas de austeridade fiscal com a finalidade de limitar a expansão das despesas primárias da União. Desde a edição da Emenda Constitucional 95/2016, a austeridade fiscal, característica da agenda neoliberal, agrava a saúde da população, uma vez que, embora as medidas de austeridade tenham o condão de estimular o crescimento da economia, tendem a aumentar os níveis de desigualdade social.

As medidas de austeridade, que vêm sendo adotadas no Brasil, fixam as despesas primárias (despesas que o governo tem com todas as políticas públicas, exceto as financeiras) com implicações

pelos próximos 20 anos. Nesse caso, aplicação mínima na saúde passa a ser congelada, diferentemente do que acontecia anteriormente, quando era vinculada, ou seja, conforme aumentava a arrecadação, aumentava também a aplicação do recurso na área (FIOCRUZ, 2017).

Na atual conjuntura brasileira, a adoção de uma política de austeridade fiscal em nada contribui para a solução das questões relacionadas à saúde pública e à economia, setores mais afetados, no momento, pela crise do COVID-19. A presença do Estado é fundamental para a garantia de recursos na área da saúde e para as medidas de proteção à economia. No que se refere à área da saúde, segundo o disposto no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais e econômicas devem visar à redução dos riscos de doenças e outros agravos, no âmbito do direito à saúde.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE**

Incertezas de pandemias passadas foram muitas vezes menores que a incerteza mundial dessa pandemia (COVID-19), causando, assim, implicações para todos os setores econômicos, mesmo que em diferentes níveis. Para Thomas V. Conti (2020, p. 44).

Nesse contexto de alta incerteza, um risco econômico grave é o de destruição das cadeias produtivas, provocando o desabastecimento de produtos essenciais ainda durante a pandemia e possivelmente tornando mais lenta a recuperação econômica. É difícil prever o impacto da falta de produtos essenciais, sejam eles médicos, alimentares ou de higiene.

Esse risco é ainda mais grave quando considerada a queda geral do comércio internacional e as decisões recentes de diversos países de proibir exportações de alguns produtos. Ainda, a despeito da redução do comércio, aumenta a demanda por alguns insumos e produtos específicos relacionados ao combate da pandemia.

A conjuntura atual permite gastos extraordinários pelos países afetados pela pandemia do COVID-19. Países como a Alemanha, que acumularam espaço fiscal maior pela responsabilidade fiscal em anos anteriores, têm, inevitavelmente, maior margem de manobra do que o Brasil, por exemplo. O que se sabe é que, ambos, em maior ou menor grau, conseguem e devem realizar medidas extraordinárias para o enfrentamento do problema. Trata-se, aqui, de problemas de gestão macroeconômica.

É indiscutível a preocupação, quando se fala em políticas públicas para problemas microeconômicos, como a falta de coordenação entre decisões políticas e seus impactos nas redes econômicas, em especial aquelas envolvidas com atividades essenciais para o esforço de combate à pandemia, bem como a má gestão das medidas de distanciamento social.

Torna-se uma prioridade econômica urgente, à medida que antecipamos o fim do distanciamento mais agressivo, desenvolver capacidade de testes, rastreamento de contatos, isolamento e tratamento. Isso é necessário para que se reduzam os riscos de contato interpessoal e, assim, aqueles que sentem que devem retornar ao trabalho, possam fazê-lo, sentindo-se relativamente seguros.

Com a redução do comércio internacional, de forma drástica, especialmente as atividades que envolvem aglomerações, de turismo e, ainda, o aumento da aversão ao risco (de investidores, produtores e consumidores), a pandemia do COVID-19, por si mesma, já impõe uma crise econômica. A queda de demanda aconteceria com essas atividades, ainda que não houvesse a tentativa de conter o contágio. Sendo assim, os efeitos serão tanto maiores quanto evidentes forem os danos da pandemia.

No contexto, o efeito real das medidas de distanciamento social se aproxima do efeito econômico marginal que essas medidas trazem, sobre os efeitos já esperados do impacto causal da pandemia do COVID-19. Conti (2020, p, 7) cita como exemplo:

[...] um extremo, uma política que impeça uma casa noturna de espaço fechado de abrir as portas terá efeito econômico marginal próximo de zero, pois a casa noturna já fecharia de toda forma em questão de semanas ou no máximo dois meses por conta da queda da demanda causada pela pandemia.

Teríamos um efeito econômico marginal, quase equivalente ao efeito econômico total se, como exemplo de um caso extremo oposto, uma política impedisse um hospital ou uma funerária de abrirem. Isso porque não se espera que a crise da pandemia feche qualquer dessas atividades por si mesma. Nesse caso, o custo viria da política, não da pandemia.

Por óbvio torna-se falso o cálculo de impacto econômico que preveja que a mesma medida de distanciamento social implique em dano igual nos dois casos. Encontra-se, a maior parte dos setores, em algum lugar dos dois extremos. Portanto, se o setor tendencialmente, apresentaria grande queda na demanda por conta da pandemia (como é o caso de casas noturnas), menor será o impacto das medidas de distanciamento naquele setor. Por outro viés, um setor que teria um aumento grande e rápido de demanda, por conta da pandemia em si, será mais impactado pelas medidas de distanciamento.

Sobre a redução do distanciamento social ou, em outras palavras, seu relaxamento, a tendência é que isso levará a um distanciamento ainda mais duro em um futuro próximo. O custo de oportunidade, neste caso, no início da pandemia, é extremamente alto. A teoria econômica tem como conceito central o custo de oportunidade. Economistas renomados (41 economistas das universidades mais prestigiadas americanas, incluindo prêmios Nobel em economia), quando

perguntados a respeito do distanciamento social e seus custos, concordaram que será preciso tolerar custos de curto prazo para que se previna o contágio acelerado do vírus (CONTI, 2020, p. 47).

Economistas da universidade de Chicago nos Estados Unidos estimaram um modelo econômico-epidemiológico de cálculo de custos e benefícios do distanciamento social com base no trabalho do Imperial College. Um distanciamento social moderado, de 3 a 4 meses teria impacto econômico positivo em 8 trilhões de dólares (GREENSTONE; NIGAM, 2020).

São imensas as dificuldades econômicas causadas pela pandemia no Brasil (e no mundo), mas podem ser ainda maiores caso a propagação do vírus não seja freada em um intervalo de tempo eficiente, ou seja, antes que o contágio seja grande demais, de modo a minar a eficácia das medidas de distanciamento social.

O tempo é um problema no Brasil, deixando grave a situação do país, pela necessidade de agilidade em adoção de políticas públicas, de maneira eficaz e eficiente. O Brasil é um dos países em pior colocação no mundo nos indicadores de custos de transação

Em tempos normais, o país já possui grande dificuldade de resolver disputas contratuais (58º no mundo), permitir a abertura de novos negócios (138º), permitir licenças de construção (170º), pagamento de impostos (184º), dentre outros. Toda essa morosidade e burocracia se convertem em demora para aplicar soluções de políticas públicas e impõem custos adicionais a todos os negócios que queiram converter parte da sua atividade produtiva para atuar na crise e ajudar no combate à pandemia (CONTI, 2020, p. 53).

Dentre as medidas de curto prazo na área econômica adotadas pelo governo brasileiro, destaca-se o anúncio da expansão do Bolsa Família, que passará a incluir pessoas que aguardavam para ingressar no programa, o que é considerado um passo importante, pois ajuda as pessoas que já eram necessitadas antes da crise do Coronavírus. Além disso, as transferências automáticas para proteger os trabalhadores informais por meio do Cadastro Único, aprovadas pelo Congresso como medida de apoio à demanda no curto prazo são um passo positivo no combate aos efeitos do COVID-19. Ainda, a adoção de medidas eficientes no curto prazo implicará na minimização dos efeitos em longo prazo em relação à pandemia no Brasil.

Ademais, de acordo com matéria publicada por Karine Melo (2020), repórter da Agência Brasil, visando às medidas de proteção das microempresas e empresas de pequeno porte, em sessão remota realizada no dia 24 de abril de 2020, o plenário do Senado aprovou, por unanimidade, projeto de lei que cria o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), no valor R\$ 15,9 bilhões, tendo como limite de crédito o percentual de 30% do faturamento anual, devendo a empresa beneficiada assumir o compromisso de manter o número de funcionários. Tal programa, embora tenha a finalidade de garantir a empregabilidade em curto prazo,

traz em seu texto a autorização para que o Poder Executivo adote o Pronampe como política oficial de crédito de caráter permanente, o que transformaria a política pública de curto prazo em política pública de longo prazo.

As políticas públicas de longo prazo são aquelas estruturantes destinadas a atender as necessidades no decorrer dos anos, visando ao bem-estar contínuo. A implementação dessas medidas de longo prazo, embora devam ter a intensa participação da União, demanda uma participação efetiva também de estados e municípios, pois os recursos em sua grande monta devem vir do órgão federal, mas os entes públicos regionais e locais são os que detêm a capacidade técnica e operacional de identificar a área com a maior necessidade de destinação de recursos e de atenção.

No momento em que as orientações para combate da pandemia passam por higienização constante das mãos, a população brasileira passa por um paradoxo. Conforme publicação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (2014, p. 4), “em termos internacionais, o Brasil está muito atrasado na área de saneamento. Tanto a água tratada quanto a coleta e tratamento de esgoto estão muito distantes do acesso universal. Isso implica prejuízos à qualidade de vida e à economia”.

Analisando historicamente, percebe-se que o problema da área de saneamento vem de longa data:

O atraso do Brasil na área de saneamento tem uma origem histórica. Há 50 anos apenas uma em cada três moradias estava ligada à rede geral de coleta de esgoto ou à rede fluvial. Isso significa dizer que apenas 1/3 da população tinha o esgoto afastado de seu local de residência. No que respeita ao tratamento a situação era muito pior: do esgoto coletado, sequer 5% recebia algum tratamento antes do despejo no meio ambiente. Nas últimas décadas a situação melhorou, embora em ritmo ainda lento. Em 2010, o número de domicílios com banheiro ligado à rede geral de coleta ou pluvial alcançou 31,5 milhões, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE). A parcela das moradias cobertas com esse sistema passou para 55%. Vale lembrar que embora o IBGE contabilize, não podemos chamar de correta a opção de ligação dos esgotos à rede pluvial. (CONSELHO..., 2014, p. 6).

Mudar esse cenário é uma tarefa hercúlea, pois “o déficit de saneamento no Brasil totalizou 14,3 milhões de moradias sem acesso à água tratada e 35,5 milhões de morais sem acesso à coleta de esgoto. No Nordeste, em 2010 eram 13,5 milhões de moradias sem esgoto (37,9% do total nacional)” (CONSELHO..., 2014, p. 7).

Mas as dificuldades não podem ser uma barreira pois a recompensa, em sentido macro, é muito maior:

A análise estatística desenvolvida neste relatório identificou uma relação muito forte entre acesso ao saneamento e o salário do trabalhador. A análise, feita com base nas informações da Pnad, isolou o

efeito do saneamento na renda dos trabalhadores por meio da construção de um modelo estatístico bastante amplo a respeito dos determinantes da produtividade e da remuneração do trabalho. Considerando todos esses fatores em conjunto, é possível separar o efeito específico de cada um, isolando a contribuição específica do saneamento. A análise estatística feita com base nos dados da Pnad de 2012 identificou que os trabalhadores sem acesso à coleta de esgoto ganham salários, em média, 10,1% inferiores aos daqueles que têm as mesmas condições de empregabilidade (educação, experiência etc.) mas moram em locais com coleta de esgoto. A falta de acesso à água tratada, por sua vez, impõe uma perda média de 4,0% na remuneração do trabalho. Essa diferença, como dito anteriormente, já considera o efeito parcial do saneamento sobre a produtividade. Assim, essa diferença tem uma leitura direta: se for dado acesso à coleta de esgoto e à água tratada a um trabalhador sem esses serviços, espera-se que a melhora geral de sua qualidade de vida – menor morbidade por diarreia, implicando redução da frequência de afastamentos e diminuição do número de dias afastado do trabalho, entre outros aspectos – possibilite uma produtividade maior, com efeito, em igual proporção, sobre sua remuneração. (CONSELHO..., 2014, p. 16).

### Os ganhos não param por aí:

Essa relação pode ser extrapolada para o universo dos trabalhadores brasileiros. A renda média do trabalho no Brasil foi de aproximadamente R\$ 1.432,00 em 2012<sup>4</sup>. Se o acesso à coleta de esgoto e à água tratada fosse universalizado, podese esperar um incremento expressivo dessa renda em razão da melhoria na produtividade. Estima-se que esse ganho de renda mensal supere R\$ 88 por trabalhador, ou seja, uma elevação de 6,1%. A mesma relação explica porque municípios com menor aparato de coleta e tratamento de esgoto têm, em geral, salários médios menores. Conforme ilustra o gráfico, a renda média do trabalho é de R\$ 1.381,00 num município em que a percentagem da população com acesso a rede de esgoto é de apenas 20%. Já numa cidade com acesso universal, a renda esperada é de R\$ 1.498, R\$ 116 a mais que o outro. Como o acesso ao saneamento é relativamente mais restrito em municípios pobres, a universalização dos serviços de saneamento contribuiria para reduzir as desigualdades regionais do país. O ganho global com a universalização é enorme. Estima-se que a massa de salários do país, que hoje está em torno de R\$ 1,7 trilhão, deve se elevar em 6,1% possibilitando um crescimento da folha de pagamentos de R\$ 105,5 bilhões por ano. O retorno de parte desses recursos para os cofres do governo na forma de impostos e contribuições já seria uma fonte expressiva para subsidiar a expansão dos serviços de saneamento no país. (CONSELHO..., 2014, p. 16).

### Se pensarmos em uma visão de longo prazo, gerações podem ser beneficiadas:

Além dos efeitos sobre a produtividade da força de trabalho que hoje está em campo e responde pela geração de renda no país, a universalização dos serviços e saneamento possibilitaria ganhos de produtividade nas próximas gerações. Isso porque o saneamento tem um efeito expressivo sobre o aproveitamento escolar, como apontou o Estudo do Centro de Políticas Sociais da FGV realizado em 2008 a pedido do Instituto Trata Brasil. A análise estatística desenvolvida neste relatório complementou essa avaliação identificando o efeito do acesso ao saneamento sobre os anos de atraso na educação da população em idade escolar. A análise, feita com base nas informações da Pnad de 2012, isolou o efeito do saneamento na defasagem entre a escolaridade ideal e a escolaridade efetiva da população em idade escolar do Brasil. (CONSELHO..., 2014, p. 18).

A garantia do saneamento básico às áreas mais carentes que ainda não dispõem de recursos para tanto é de fundamental importância e exigirá a destinação de recursos de forma expressiva. O momento escancara anos de displicência com esse setor e agora exige a necessidade de destinação

---

<sup>4</sup> Valores a preços de 2013

de recursos para o saneamento nos próximos anos, mediante a participação do Estado como financiador.

Em paralelo às medidas de saneamento necessárias, vê-se ainda a necessidade de políticas públicas voltadas para a área da saúde.

Na saúde, pode-se afirmar que há consenso entre os analistas desta política de que um dos maiores problemas se refere à qualidade, em sentido amplo, dos serviços ofertados. Este problema está refletido, principalmente, na baixa capacidade de resolução dos serviços básicos e na dificuldade de acesso a consultas e exames especializados. (CARDOSO JR, J. C. ; JACCOUD, L, 2009, p. 239).

A ampliação das unidades hospitalares se mostra de grande valia para o alargamento do atendimento às necessidades de saúde da população, mesmo após passado o período da pandemia. Prova disso é que o próprio Ministério da Saúde já autorizou o funcionamento do atendimento por tais unidades, como se vê no texto que segue:

Os Hospitais de Pequeno Porte (HPP) vão ajudar a desafogar os atendimentos nos grandes centros para COVID-19. Levantamento do Ministério da Saúde mostra que existem cerca de 15 mil leitos que podem ser usados no tratamento de pacientes de cuidados prolongados que não estão relacionados ao coronavírus. Assim, os hospitais de referência poderão ampliar a disponibilidade de leitos para concentrar as internações para doença e encaminhar as demais situações para essas outras localidades (BRASIL, 2020a).

A manutenção dessas medidas adotadas como a reabertura e a conservação dos pequenos hospitais nas cidades menores qualifica o atendimento de saúde da população mais distante de grandes centros, evitando as aglomerações existentes em busca de um atendimento clínico, por consequência, os grandes centros médicos se tornam referência em casos mais complexos. A destinação dos recursos para esses municípios menores, não apenas para a aquisição de carros e ambulâncias, mas, sim, para a estruturação efetiva dos pequenos hospitais visando à constância do atendimento dos profissionais de saúde nessas cidades, evitará longos deslocamentos dos pacientes e, de certa forma, auxilia no crescimento de pequenos municípios.

Passado o período da pandemia, que até o momento não é possível prever quando e nem como acontecerá, caberá à área técnica do governo planejar por qual ponto começar e quais as necessidades da população que deverão ter atenção prioritária e como será o direcionamento dos recursos. Num cenário muito próximo dos nossos tempos atuais, temos os ensinamentos da recessão de 2007.

Como pontua Rafael da Silva Barbosa no artigo *Política Econômica da Austeridade e a Saúde*, fazendo referência ao livro *A Economia Desumana*, dos autores David Stuckler e Sanjay Basu, em que



mensuraram os efeitos dos cortes nos respectivos orçamentos da seguridade social, em específico da área da saúde, dos países que enfrentaram algum tipo de crise:

Os países que mantiveram ou até mesmo elevaram seus investimentos na área social conseguiram sair mais rapidamente da crise e com um padrão de vida melhor. Este foi o exemplo da Malásia, país que rejeitou a pílula amarga do FMI e manteve em curso a melhoria da rede de educação e saúde do país.

É importante salientar, o gasto público em saúde não se limita apenas a segurança social da saúde. Os investimentos na área se justificam, também, pelo seu aspecto econômico, pois, de acordo com os autores supracitados, para cada US\$ 1, em média, investido na saúde se produz, em média, US\$ 3 em crescimento econômico. Isto é, investir em saúde e educação é extremamente positivo para a economia.

No curto prazo, o efeito de conversão dos recursos públicos em trabalho e renda é muito maior do que em outros setores, dada a intensidade em mão de obra. Já no longo prazo, esses investimentos resultam numa mão de obra mais qualificada e saudável.

No Brasil, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o multiplicador fiscal da Saúde é de 1,70% para o PIB e de 1,44% para a renda das famílias, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto em saúde gera-se R\$ 1,70 de crescimento do PIB e R\$ 1,44 na renda das famílias.

A contribuição da Educação é ainda maior para o PIB e a renda das famílias, sendo de 1,85% e 1,67%, respectivamente. O estudo do IPEA deixa claro que os gastos com Educação e Saúde são verdadeiramente investimentos econômicos que acrescentam riqueza ao país, enquanto os gastos com obrigações da dívida são de fato um custo para país, oferecendo variação negativa em relação ao retorno para o PIB. (BARBOSA, 2016, p. 3-4).

A adoção de políticas públicas num cenário de curto prazo tende a minimizar os estragos causados pela pandemia, garantindo uma renda mínima para a subsistência e, ainda, a manutenção das empresas. As políticas públicas de longo prazo serão as que darão a direção para a qual o país irá apontar. Com os exemplos das recentes recessões, devem ser envidados esforços no caminho de priorização das áreas de saúde e educação, tendo em vista o seu alto grau de retorno dos investimentos tanto em relação ao Produto Interno Bruto quanto em relação ao crescimento econômico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O papel do Estado evoluiu, historicamente, deixando de ser apenas garantidor da segurança pública e da defesa externa. Com o aprofundamento e a expansão da democracia surgiu também a função de promover o bem-estar da sociedade. Para a promoção desse bem-estar, o poder público se serve das políticas públicas que são as ações que visam à promoção do bem-estar social em áreas específicas e em que o interesse exclusivo da iniciativa privada não ocorre, como é o caso da saúde e da educação por exemplo. O bem-estar social é alcançado a partir das demandas da sociedade, às quais são levadas aos governantes, notadamente representados pelos membros do Poder Executivo,

seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Diante da necessidade de se garantir o bem-comum a todos, no cenário socioeconômico em que este artigo é publicado, políticas públicas voltadas à saúde, nos mais diferentes setores se fazem necessárias. Tais medidas devem ser utilizadas tanto para auxiliar as pessoas mais necessitadas, de forma emergencial, quanto com vistas à manutenção dos empregos, protegendo na medida do possível as empresas da recessão econômica.

Não há confronto entre ‘salvar vidas’ e ‘salvar renda’, mas a necessidade de adotar políticas concretas que visem proteger trabalhadores e empresas. Importa, sim, a complementação entre ambos os tipos de medida e a necessidade de os governos estarem preparados para um período em que deverão ocorrer restrições temporárias às atividades não-essenciais, por meio de quarentenas intermitentes. A flexibilização do distanciamento social associado ao risco de uma explosão de casos de Covid-19, com muitas mortes evitáveis, é um absurdo econômico que não deveria ser cogitado.

Medidas de mitigação à Covid-19 não se reduzem apenas a pacotes de estímulo econômico e transferência de renda financiados pelo orçamento público, mas envolvem um esforço coordenado de resposta entre governos, empresas e sociedade civil. Um elevado número de políticas (Leis, MPs, Portarias, etc.) não se traduz em intensidade, abrangência e convergência das respostas. Hoje, nosso País carece de uma política nacional coordenada para contenção da transmissão do vírus.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARBOSA, Rafael da Silva. *A política econômica da austeridade e a saúde*. 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/a-politica-economica-da-austeridade-e-a-saude/>>. Acesso em 09 mai. 2020.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Hospitais de Pequeno Porte ajudarão a desafogar os grandes centros*. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46691-hospitais-de-pequeno-porte-ajudarao-a-desafogar-os-grandes-centros>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Recomendações de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento de COVID-19 e outras síndromes gripais*. Disponível em:

<<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/16/01-recomendacoes-de-protecao.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CARDOSO JR, José Celso. ; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Jaccoud, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, IPEA, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_5-10.pdf](https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro*. 2014. Disponível em: <<https://cebds.org/publicacoes/beneficios-economicos-da-expansao-saneamento-brasileiro/#.XrmW1PnMOiM>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CONTI, Thomas. V. Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia. Versão 1.1. <<http://thomasvconti.com.br/#covid>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CUCOLO, Eduardo. Entenda o que são estado de calamidade pública, de sítio e de defesa e seus efeitos para o gasto público. *Folha de São Paulo*, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 abr. 2020

FIOCRUZ. Centro de estudos estratégicos da Fiocruz. Austeridade: perdas para as políticas sociais, perdas para a economia. Outubro 2017. Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/667>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GREENSTONE, Michael; NIGAM, Vishan. Does Social Distancing Matter, Rochester. *Social Science Research Network*, Nova Iorque: 2020.

MELO, Karine. Senado aprova crédito para micro e pequenas empresas. *Agência Brasil*, 24 abril 2020. Disponível em: < <https://atarde.uol.com.br/brasil/noticias/2125975-senado-aprova-credito-para-micro-e-pequenas-empresas>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

OPAS. Organização Pan-americana da Saúde. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)>. Acesso em 25 abr. 2020.

PACELLI, Giovanni. *Administração Financeira e Orçamentária*. Salvador: Juspodivm, 2018.

SENADO aprova decreto de calamidade pública no país por causa da COVID-19. *Correio Braziliense*, 2020. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

# A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES EM TEMPOS DE PANDEMIA: DA SOLIDARIEDADE À XENOFOBIA

Liton Lanes Pilau Sobrinho<sup>1</sup>

Silvana de Fátima Machado da Silva<sup>2</sup>

Luis Angelo Dallacort<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo coronavírus alterou de forma abrupta o planeta terra, ocasionando uma transformação na sociedade. O mundo globalizado com fronteira facilmente transitáveis já não é mais o mesmo, as inúmeras linhas férreas, aéreas e terrestres que interligam regiões e nações foram fechadas, e quatro bilhões e meio de pessoas se viram obrigadas a viver em distanciamento social para evitar um colapso ainda maior.

O Covid-19, doença oriunda do novo coronavírus impactou a vida da maioria das pessoas que vivem no universo. Todavia, uma parcela de pessoas foi mais atingida, uma vez, que já era vulnerável antes mesmo da pandemia. Os imigrantes do mundo todo se viram à mercê da própria sorte, encontrando ainda mais desafios para a concretização de uma vida digna .

A Onda migratória é um fenômeno que tem se intensificado em vários países do mundo, porém, suas causas e consequências vem sofrendo transformações com o passar dos tempos. Urge a necessidade de refletir sobre os processos migratórios, assim como, sobre os problemas advindos com esta mudança tão significativa na vida dos que migram, tornando o tema migração relevante nos debates, na compreensão e nas transformações que podem ocorrer a partir da aceitação destes estrangeiros no novo território.

---

<sup>1</sup> Professor dos cursos de Mestrado e Doutorado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Coordenador do PPGDireito da Universidade de Passo Fundo. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Sevilha - US. -Espanha. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (2008), Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2000). Possui graduação em Direito pela Universidade de Cruz Alta (1997). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional ambiental e Direito Constitucional

<sup>2</sup>Mestranda do Mestrado *Stricto Sensu* da Universidade de Passo Fundo. Linha de Pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder. Membro do Grupo de Pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia, inscrito na Plataforma dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Especialista em Educação Socioambiental pela Universidade de Passo Fundo. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo. Graduada em Ciências Habilitação Matemática pela Universidade de Passo Fundo. E-mail: vannasilva@hotmail.com.

<sup>3</sup>Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF) com auxílio Capes. Pós-graduado em Direito do Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduated in Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Advogado. Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: luisdallacort92@gmail.com

A partir da identidade desses indivíduos, é possível analisar a forma de inserção na cultura local, e como se relacionam com esta nova realidade, principalmente, quando são alvo de vários tipos de preconceitos em relação à raça, cor, opção sexual, dentre outros fatores que potencializam ainda mais o estado de fragilidade e precariedade. Por outro lado, não se pode olvidar de que os contatos entre os diversos grupos e pessoas de diferentes culturas, levam a intolerância, o preconceito e a xenofobia.

Para o desenvolvimento desta pesquisa será feito um resgate acerca do tema imigração em tempos de coronavírus, utilizando-se do método dedutivo com pesquisa bibliográfica, revistas e livros. No primeiro capítulo será feita uma breve abordagem sobre a política migratória no Brasil e os problemas advindos com o processo migratório. No segundo será feita uma reflexão sobre a inclusão social desta parcela da população que busca acolhimento e uma vida digna, e por fim, far-se-á uma abordagem acerca das dificuldades encontradas pelos imigrantes diante da pandemia do coronavírus. Os desafios enfrentados pelos imigrantes também serão destacados, bem como, as ações de entidades e grupos para tentar amenizar as dores causadas pela crise sanitária mundial. Os imigrantes torna-se vulneráveis diante da pandemia, uma vez que, muitos deles, moram e trabalham em locais de alto fluxo de pessoas, dificultando as medidas de distanciamento ditadas pelos órgãos governamentais.

## **1. A IMIGRAÇÃO E A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL**

A imigração no Brasil está intrinsecamente ligada ao processo de formação do país. Desde a colonização centena de milhares de pessoas chegaram a esta nação, e fizeram dela um rico emaranhado de culturas, religiões, cores. Cada imigrante que chegou, fez ao seu modo, uma contribuição para a construção de um país diverso e plural, reconhecido mundialmente por ser uma das nações mais receptiva e simpática do planeta.

Falar de imigração na atualidade é falar de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais das sociedades, é falar em tráfego de culturas, de um mundo em constante movimento, de espaços de trocas e de transformações do migrante que está num longo processo de viagem e carregando na bagagem sua diversidade cultural.

Segundo Habermas;

Uma nação de cidadãos é composta de diversas pessoas que encarnam sua forma de vida e desenvolvem sua identidade, e quando adultos, se libertam de suas tradições e de suas origens e seguem seus rumos independentemente de suas culturas e de seus valores. (2002, p. 165).

Presume-se que os primeiros seres humanos eram caçadores e coletores, por isto deviam ser nômades. Assim, pode-se dizer que quando nossos ancestrais se tornaram plenamente humanos já eram migratórios e viviam da caça de grandes animais, sendo assim, as primeiras migrações de nossos ancestrais estavam confinados ao continente africano cerca de 100 mil anos atrás quando saíram da África para o Oriente Médio e de lá se dispersaram por todos os continentes do planeta. (BAUMAN, 2017, p. 69-70).

Entre os anos de 1888 e 1920 ocorreu o grande fluxo de imigrantes no Brasil, coincidindo com a extinção do trabalho escravo e a implantação e consolidação do regime republicano. Este período ficou conhecido como o fenômeno da “grande imigração”, pois a contribuição da imigração estrangeira para o crescimento da população chegou a 11%. (MORAES, 2016, p. 61).

Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o termo “imigração”, se refere ao processo pelo qual os estrangeiros se deslocam para um país, para ali se estabelecerem. Esse movimento de imigração pode advir de vários motivos, sejam pessoais, pela busca de trabalho e oportunidades, ou até mesmo para fugir de situações que podem ser de perseguições ou discriminações por motivos políticos ou religiosos, dentre outros. (2009, p. 33).

É possível afirmar que o Brasil é destaque no recebimento de migrantes das mais variadas nacionalidades, sendo haitianos, venezuelanos, senegaleses, sírios e bengaleses, que ingressam no país em busca de acolhimento humanitário, como preceitua a Lei de Migração nº 13.445 (BRASIL, 2017), que reconhece a legitimidade desses fluxos e garante direitos a esse contingente de pessoas, proibindo discriminações entre brasileiros e estrangeiros, reconhecendo o imigrante como sujeito de direitos.

Mas durante seu percurso o imigrante passa por inúmeras situações de desrespeito aos direitos humanos, sofre várias injustiças, passa a ser visto pela sociedade como algo impuro, que deve ser combatido pelas pessoas e pelos governantes. Ele passa a ser criminalizado e sofrer as penalidades, a ser visto como o inimigo que está chegando para ocupar os postos de trabalho dos nacionais, aliado ao fato de sua extrema condição de vulnerabilidade social.

Albuquerque Junior assim descreve:

Podemos demonstrar medo, aversão, desconforto, rejeição em relação a um outro ser humano por sua aparência física, por seu corpo, por sua carne, mas também pelos seus modos de seus, seus comportamentos, os ornamentos e roupas que porta, sua língua e seu modo de se expressar, seus costumes, suas ideias, suas crenças. (2016, p. 33).

Segundo Tedesco (2010, p. 13), nas últimas décadas, as migrações passaram a ter um papel

fundamental, principalmente no que tange aos fluxos, temporalidades dos fluxos, destinos migratórios, formas especiais dos deslocamentos, políticas públicas de controle e gerenciamento, estratégias dos imigrantes, dinâmicas de retorno, causalidades múltiplas, questões culturais, novas feições dos processos, etc.

Segundo as palavras de Seyferth,

Nesses tempos globais, com a facilidade dos deslocamentos, a relevância da migração de trabalho e as muitas redes, organizadas ou não, que operam no circuito internacional, boa parte daqueles que chamamos migrantes estão em trânsito. Por outro lado, não podem ser ignorados os interesses dos Estados-Nação nos seus cidadãos que emigram, interesses que produziram, entre outras coisas, o transnacionalismo. (2007, p. 25).

Talvez a chegada dos imigrantes ajude a pensar efetivamente em uma proposta emancipatória, pois pensar no outro é também estabelecer uma conexão com nossa própria sociedade, como a construímos, e como também podemos estabelecer nossa própria emancipação social. (TEDESCO, 2015, p. 94).

Para Tedesco,

Essa realidade é tão premente e dinâmica que, em vez de nações que migram, fala-se mais em fluxos que atravessam o mundo (fluxo de imigrantes, turistas, refugiados, tecnologia, capitais, imagens midiáticas, ideologias, lutas sociais, direitos, produtos étnicos, etc.), redes com ampla elasticidade e múltiplos vínculos, produzindo fronteiras deslizantes e dinâmicas transmigracionais. (2010, p. 13).

É pelo crescimento fulminante das informações que o mundo está cada vez mais próximo, bem como toda a humanidade parece estar mais próxima. O próprio mundo se instala nos lugares, nas cidades, pela presença marcante de uma humanidade misturada, indo e vindo, trazendo consigo diferentes interpretações, ao mesmo tempo que se chocam, renovam nosso entendimento sobre nossa existência. (SANTOS, 2015, p. 172-173).

Santos pondera que:

Vivemos em um mundo complexo, marcado na ordem material pela multiplicação incessante do número de objetos e na ordem imaterial pela infinidade de relações que os objetos nos unem. Nos últimos cinquenta anos criaram-se mais coisas do que nos cinquenta mil precedentes. Nosso mundo é complexo e confuso ao mesmo tempo, graças à força com a qual a ideologia penetra objetos e ações. Por isso mesmo, a era da globalização, mais do que qualquer outra antes dela, é exigente de uma interpretação sistêmica cuidadosa, de modo a permitir que cada coisa, natural ou artificial, seja redefinida em relação com o todo planetário. (2015, p. 171).

Embora previsto na Convenção de Genebra de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984, que o direito de migrar e a busca por uma vida digna é um direito que faz parte da história da

humanidade, países como o Brasil formados por migrantes, ainda sofrem violação de seus direitos mesmo tendo amparo e proteção Constitucional.

Para Bertaso (2010, p. 114), tudo o que não nos é familiar causa medo, aversão e intolerância, e as atitudes de agressão e rejeição são mecanismos de defesa para aqueles que se sentem afetados.

Em igual medida, como na psicanálise, a incompreensão e o medo ao que não é familiar incentivam a criação das conhecidas teorias do direito, que fazem do diferente um inimigo. [...] estudos sobre o estranho e os percursos de cada ser humano á própria identidade demonstram a existência de desconfortos pessoais e culturais, que surgem em face ao desconhecido, dificuldades que são impactadas nas ciências políticas e nas diversas legislações dos povos em normas de precaução. (2010, p. 114).

Portanto, em função do movimento migratório apresentar aspectos distintos, requer regulamentos específicos que sejam baseados em princípios, estes devem levar em conta á dignidade da pessoa humana, e o Estado, através do poder público Federal, Estadual e Municipal tem a tarefa de garantir direitos a esta parcela da população, desenvolvendo Políticas Públicas para atender as demandas, sempre pautadas nos direitos humanos.

## **2. A INCLUSÃO SOCIAL E A SOLIDARIEDADE**

A imigração acarreta mudanças emocionais e comportamentais no imigrante que chega com outra cultura e identidade, e tem que se adaptar os novos desafios, as perdas, e estar aberto para participar dos processos de integração à nova sociedade, abandonar suas raízes e sua bagagem cultural, para se inserir num mundo, do qual ele nunca fez parte.

A capacidade de pensar e determinar a diferença entre os diferentes indivíduos da sociedade pode refletir o próprio critério de alteridade diante do outro individuo ou do grupo social ao qual ele pertence, independentemente de sua crença, gênero, classe, lugar, origem, poder econômico, dentre outros. (TEDESCO, 2015, p. 75).

Segundo Tedesco:

[...] metaforicamente relacionamos esse processo de migração e acolhimento à porta que se abrem e se fecham, na perspectiva de frisar o quanto é complexa a relação entre os diferentes, principalmente em uma condição caracterizada pela vulnerabilidade e insegurança social que envolve diferentes atores, tanto no passado, com as migrações de escravos vindos da África quanto no presente, com as novas levas de imigrantes vulneráveis e dependentes de uma condição precária de trabalho no país de destino. (2015, p. 77).

Um dos grandes problemas que assola os imigrantes e a xenofobia, crime que faz milhares de



vítimas nas mais variadas partes do plante, sendo recorrentes as notícias de desrespeito aos imigrantes. Essa aversão ao diferente causa grandes problemas sociais, uma vez que faz com que cidadãos do bem, que apenas estão buscando uma chance de recomeçar passem a ser vistos como marginais ou usurpadores de trabalho e riqueza.

No Brasil, xenofobia é crime tipificado na Lei nº 9.459 (BRASIL, 1997), seu primeiro artigo diz: “Serão punidos, na forma desta lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. Também faz alusão à xenofobia, o artigo 20 da referida lei: “Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. Infelizmente, embora expresso em lei, ainda são poucos os registros de denúncias ou de xenófobos punidos.

Portanto, para enfrentar os discursos de xenofobia, preconceito, rejeição e intolerância, é necessária uma sociedade aberta às migrações, tolerante e respeitosa com relação às diferenças, pois mesmo vivendo-se num mundo marcado pela constante mobilidade das populações, com pessoas indo e vindo, ainda é visível este sentimento de repúdio.

Assim, segundo Albuquerque Júnior:

A xenofobia é um dos maiores problemas do nosso tempo. O mundo contemporâneo, mesmo naquelas sociedades que se julgam as mais civilizadas e avançadas, tanto do ponto de vista tecnológico, como do ponto de vista dos valores e costumes, têm que conviver com crescentes manifestações de intolerância, de racismo, de violência em relação ao estrangeiro, à medida que se caracteriza por ser um mundo marcado pela constante e ampla mobilidade das populações, dada, por um lado, pelas maiores facilidades de transportes, mas, por outro, pela convivência, lado a lado, de sociedades e economias com níveis de desenvolvimento econômicos profundamente desiguais. (2016, p. 11).

Para Campuzano; Santos e Lucas (2016, p. 32) existem muitas incertezas diante da presença das comunidades estrangeiras, na resistência em aceitar e receber o novo, o diferente, aquele que chega com uma identidade distinta da que estamos acostumados a conviver, gerando muitos conflitos. A mobilidade contemporânea traz, além do dinamismo das migrações internacionais, a ilegalidade, o tráfico de pessoas, a xenofobia e a usurpação dos direitos do migrante. Para o enfrentamento destes problemas, as ações não podem ser unilaterais, é necessário, esforço conjunto de diálogo e cooperação, respeitando a soberania nacional, mas nunca olvidando de reconhecer a complexidade das questões.

Assim,

Um dos grandes desafios enfrentados pelos países receptores, que muitas vezes exploram o trabalho, é gerir os processos de inserção dos estrangeiros, criando condições sociais e existenciais de forma a

diminuir os traumas oriundos desta mudança de vida, fazendo com que este imigrante se sinta acolhido nesta nova sociedade e que o recomeço não seja tão traumático. (2016).

Os imigrantes atravessam fronteiras geográficas, culturais, socioeconômicas e interpessoais, enfrentam um período de dúvidas e incertezas em busca de uma nova identidade, e, muitas vezes, chegam ao país de destino sem recursos econômicos, sem domínio da língua e sem documentos. A busca por um lugar para morar se torna uma tarefa difícil, o que contribui ainda mais para sua fragilidade e vulnerabilidade. (TEDESCO, 2015, p. 87).

Dessa forma,

[...] o enfrentamento do diferente também é um desafio dos grupos dos acolhedores, pois os contatos ressignificam vidas, formas de agir e representações sociais. Ver o outro no seu antigo espaço de exclusividade é deslocar o seu próprio reconhecimento de ser sujeito e de pertencer a algum lugar ou ter determinada condição e status social. (2015, p. 88).

Sendo assim, é de extrema importância à mobilização da sociedade, no sentido de promover a inclusão desta parcela da população na comunidade, através de ações e acolhida humanitária. A participação de nossos representantes muito contribui para o fortalecimento da democracia representativa em nosso País. Talvez, desta maneira, seja possível amenizar, os problemas oriundos nesta nova fase de adaptação, e assim, mudar a identidade social destes indivíduos que lutam por reconhecimento.

Segundo Fraser,

de fato, hoje em dia, a reivindicação de reconhecimento é a força impulsionadora de muitos conflitos sociais, desde batalhas sobre o multiculturalismo a lutas sobre relações sociais de sexo e a sexualidade, desde campanhas pela soberania nacional e autonomia subnacional a esforços para construir organizações políticas transnacionais, desde a jihad fundamentalista aos revivescentes movimentos internacionais de direitos humanos. (2002, p. 8).

O processo migratório é visto pelo Estado brasileiro como um fator econômico, e os problemas sociais que envolvem as migrações precisam de atenção das esferas do poder Nacional, iniciando no Município que recebe estes estrangeiros, através de políticas públicas que fortaleçam a inclusão.

Neste contexto, Tedesco (2010, p. 30) ressalta que o imigrante percorre um longo caminho, e mesmo permanecendo fixo, em um lugar, está num processo de viagem constante.

O mesmo autor classifica o imigrante como:

Esse sujeito que deixa para trás muita coisa, os seus, as certezas construídas até então, projeta-se e desloca-se em múltiplos âmbitos, não apenas no físico, mas objetiva retornar, aproximar-se mais por meio de distanciamento, para sentir-se e subjetivar-se; corre riscos, incorpora situações desfavoráveis; afasta-se do real, intenciona congelá-lo para melhor tê-lo posteriormente. (2010, p. 31).

Portanto, é necessário que países que recebem fluxos de imigrantes, encontrem caminhos para a inclusão destes novos sujeitos na sociedade, pois somente através da acolhida humanitária será possível a construção de um novo recomeço com dignidade. É importante que os países que recebem estes fluxos de pessoas, encontrem caminhos para a inserção desses sujeitos na sociedade, através da adoção de políticas públicas que efetivamente fortaleçam a inclusão, favorecendo a integração e a prevenção de violação dos direitos humanos.

Todas as pessoas tem direito a uma vida digna, que assegure saúde, alimentação, nutrição, água potável, moradia, saneamento básico, educação, trabalho, descanso e ócio, cultura física, vestimenta, seguridade social e outros serviços. Todos esses direitos, para que sejam cumpridos, exigirão ajustes na distribuição da riqueza e renda, já que não podem ser garantidos apenas com subsídios aos grupos marginalizados. (COSTA, 2011, p. 195)

É possível educar para a tolerância, respeito, solidariedade, aceitação da diferença, nacionalidades, classes, crenças religiosas, orientação sexual ou de gênero, ou fazer o oposto, como fazem algumas figuras na política brasileira e internacional, educar para a intolerância, o preconceito, a rejeição, a aversão, a violência contra o outro, o novo, o diferente, aquele que pensa, que vive e que nasce diferente, o estranho, o estrangeiro. (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2016, p. 172).

Ainda que a imigração seja um direito de todos, e apesar de vivermos numa sociedade receptiva e aberta, está longe de ser inclusiva em decorrência de fatores como preconceitos, intolerância e rejeição ao outro. Assim, é responsabilidade do país acolhedor, proteger, promover e integrar estes indivíduos sintonizá-los com a realidade para juntos formar uma comunidade com seus valores, riquezas e diferenças.

### **3. O IMIGRANTE EM TEMPOS DE PANDEMIA: ENTRE A SOLIDARIEDADE E A XENOFOBIA.**

O mundo globalizado, tal qual era conhecido até o início de 2020, abruptamente sofreu intensas transformações em decorrência do Coronavírus, que fez suas primeiras vítimas na China, e rapidamente se espalhou para os quatro cantos do planeta, deixando milhões de pessoas doentes e centenas de milhares mortas. Tal qual um ciclone que chega sem ser anunciado, o Coronavírus alterou a ordem global, causando um verdadeiro colapso em diversos sistemas de saúde, bem como, nas áreas econômicas e políticas de inúmeras nações.

Diante da inexistência de medicamentos efetivos e cientificamente testados para o combate à COVID-19, e com o intuito de abrandar as consequências desse vírus avassalador, a OMS (Organização Mundial da Saúde) recomendou aos governantes do mundo todo, que estabelecessem medidas de distanciamento social, as quais deixaram mais de quatro bilhões e meio de pessoas isoladas, instaurando o início de uma mudança nos paradigmas da sociedade moderna.

O mundo globalizado possibilitou que milhares de pessoas se deslocassem a cada dia entre países e continentes com as mais diversas finalidades, sejam estas de turismo, de negócios ou até mesmo na busca de novas oportunidades de trabalho, fugindo da pobreza, das guerras, perseguições, fome e outros conflitos sociais que ameaçam suas vidas e a de seus familiares.

Nesse contexto, destaca-se o imigrante, que sai de sua nação em busca da concretização de uma vida digna, entretanto, esbarra em uma série de problemas, que se agravam ainda mais em tempos de pandemia, expondo esse contingente de homens, mulheres e crianças a condições ainda mais vulneráveis. Diante do Estado de exceção que determina o fechamento de fronteiras e o confinamento compulsório, as condições de pessoas que já se encontravam em situações precárias acaba por se agravar.

A vulnerabilidade dos imigrantes se dá em diversos sentidos, entre tantas, pode-se destacar a dificuldade de se incorporar ao país escolhido para recomeçar suas vidas e pela exclusão, que muitas vezes sofrem, e os torna invisíveis aos olhos da sociedade. Também enfrentam problemas de habitação, muitas vezes, insalubres e com um grande número de moradores, dificultando a quarentena, e agravando a sua exposição à doença.

Souza menciona que:

[...] Os Médicos Sem Fronteiras estão a alertar para a extrema vulnerabilidade ao vírus por parte dos muitos milhares de refugiados e imigrantes detidos nos campos de internamento na Grécia. Num desses campos (campo de Moria), há uma torneira de água para 1300 pessoas e falta sabão. Os internados não podem viver senão colados uns aos outros. Famílias de cinco ou seis pessoas dormem num espaço com menos de três metros quadrados. Isto também é Europa – a Europa invisível. Como estas condições prevalecem igualmente na fronteira sul dos EUA, também aí está a América invisível. E as zonas de invisibilidade poderão multiplicar-se em muitas outras regiões do mundo, e talvez mesmo aqui, bem perto de cada um de nós. Talvez baste abrir a janela. (2020, p. 8-9).

Diante da dificuldade de inserção social e do ingresso ao mercado de trabalho, muitos imigrantes passam a exercer trabalhos informais nas ruas, como vendedores ambulantes. Assim, diante da instauração das medidas governamentais, de quarentena, que são essenciais para a contenção da disseminação do vírus, centenas de imigrantes ficam fragilizados, já que o seu sustento é oriundo das vendas que realizam informalmente nas ruas e avenidas do país.

Outro local de trabalho são as grandes indústrias de alimentos, que são consideradas serviços essenciais, e continuam autorizadas a exercerem suas atividades. Nesses locais de trabalho, muitas vezes, as normas de segurança em saúde não são observadas, expondo estes trabalhadores a riscos. Um dos mais graves casos de contaminação aconteceu na cidade de Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul, onde a empresa não seguiu as normas de vigilância sanitária para o Coronavírus. Muitos destes trabalhadores são imigrantes, que ficaram expostos e vulneráveis a pandemia. Tal situação se tornou notícia, tendo repercussão internacional, inclusive em um dos mais renomados jornais do mundo, o The New York Times (REUTERS, 2020), o qual no dia 24 de abril de 2020 reportou:

Some 12 workers at a Brazilian chicken plant operated by JBS SA have contracted COVID-19, a source close to the company told Reuters on Friday on condition of anonymity. The plant in the town of Passo Fundo, Rio Grande do Sul state, employs around 2,600 people, JBS said in a statement earlier in the day.<sup>4</sup>

Nesse sentido, evidencia-se que a crise instaurada pelo coronavírus, que também é uma crise econômica, assola diretamente a classe trabalhadora, já que culmina em um processo de ampliação do empobrecimento e dos níveis de miséria em amplas parcelas da sociedade, ocasionando uma precarização ou, o desemprego, subemprego e informalidade (ANTUNES, 2020). Esse processo danifica ainda mais a condição humana do imigrante, diminuindo suas chances de uma vida melhor.

Conquanto o governo brasileiro tenha criado medidas econômicas de ajuda para a população, como por exemplo o auxílio emergencial, os imigrantes encontram dificuldade em ter acesso a esse programa, uma vez que, para a sua efetivação, é necessário que o Cadastro de Pessoa Física esteja regularizado, o que muitas vezes não acontece com imigrantes, gerando um obstáculo para o acesso a esse apoio econômico.

Ademais, além da preocupação em garantir sua sobrevivência, os imigrantes enfrentam outro problema, a questão afetiva e a preocupação com seus familiares que se encontram em terras distantes. Por se tratar de uma doença de nível global, praticamente todos os países do mundo foram afetados, fazendo com que os indivíduos que foram obrigados a saírem de seu país de origem, além de lidarem com a saudade dos seus familiares e dos seus amigos, ainda vivenciam a incerteza, agravada com o vírus, de um reencontro, e por outras vezes, o drama de já terem perdido parentes e amigos sem poder se despedir.

Denota-se que outro fator que evidencia a exclusão social e a desigualdade acontece no

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “Cerca de 12 trabalhadores de uma fábrica brasileira de frango operada pela JBS SA contrataram o COVID-19, disse uma fonte próxima à empresa à Reuters na sexta-feira sob condição de anonimato. A fábrica na cidade de Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul, emprega cerca de 2.600 pessoas, informou a JBS em comunicado no início do dia”.

acesso aos produtos necessários para a proteção da doença. Diante do elevado número de mortos, houve uma corrida para farmácias e supermercados em busca de produtos como álcool gel e máscaras, indicados para a higiene, como medida paliativa de combate a doença. Todavia, em decorrência da alta demanda por esses produtos, os preços foram elevados, dificultando as pessoas com poucas condições econômicas terem acesso a esses produtos, agravando ainda mais sua situação, ocasionando em uma grave ofensa ao direito de viver.

O Sistema Global de Direitos Humanos busca a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde a discriminação e o preconceito sejam erradicados, criando uma comunidade mais justa e fraterna. Esse sistema tem como base diversos textos que constroem o arranjo do Sistema Global de Direitos Humanos, sendo seus documentos base a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos e o Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, os quais fomentam e influenciam os sistemas regionais de proteção (DAL RI; SCHMIDT 2019). Assim, a efetivação de tais direitos, ainda é muito difícil, tanto em nações consideradas ricas como nas que estão em desenvolvimento ou que são pobres. Nesse condão, os imigrantes acabam por serem os mais atingidos, já que, constantemente, vivem com o drama do preconceito e a xenofobia, os quais se agravaram em decorrência do Coronavírus.

A pandemia além de atacar os imigrantes economicamente e emocionalmente, também os afeta socialmente, uma vez que são registrados aumentos na discriminação. Vários países como Chile e Estados Unidos, por meio de seus gestores incentivam ondas de xenofobia, fazendo com que os indivíduos, que possuem suas próprias características e os seus valores, os quais são inerentes a sua criação, suas crenças e suas ideologias, sejam discriminados pelo que são e pelo que acreditam, muitas vezes, sendo atribuídos a eles o papel de portadores de doenças.

No tocante ao Brasil, ainda que seja visto como um país acolhedor, o preconceito em relação à cor, gênero, diversidade cultural e religiosa continua sendo aviltante, e o racismo e a xenofobia ainda permeiam as relações interpessoais na sociedade como um todo. Nesse sentido, o estrangeiro é estigmatizado pelos padrões de julgamento popular do que é civilizado sendo discriminado em decorrência de seu modo de fala ou o modo como foi educado, ou mesmo por conta de juízos de etiqueta. (MASCARO, 2013, p. 68).

Ainda que sejam variadas as dificuldades que os imigrantes enfrentam, muitas vezes, essas são sanadas pela solidariedade. Para tanto, inúmeros grupos de apoio, organizações não governamentais, entidades religiosas, universidades e empresas privadas vem mostrando a importância do respeito ao outro e da construção de uma sociedade mais fraterna. A mesma pandemia que afastou bilhões de

pessoas, evidenciou que mais do que nunca, a empatia, o respeito e o amor ao próximo podem fazer a diferença. Nesse sentido, evidenciam-se projetos como a distribuição de alimentos, a doação de produtos de higiene pessoal, doação de roupas entre tantas outras ações sociais que são de suma importância para a construção de uma comunidade mais humana e que facilita o enfrentamento da pandemia.

Conforme reportagem publicada na Revista Saúde (Varella, 2020) que ouviu a professora, do Departamento de Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Cris Fernández Andrada, a principal motivação das iniciativas solidárias está relacionada ao reconhecimento da dor do outro. Para a professora os “Seres humanos são seres coletivos que se identificam com a mesma condição diante de crises agudas que ameaçam nossa existência”.

Corroborando com o entendimento da Professora, Axel Honnet (2003), em sua obra *Luta por Reconhecimento: A Gramática dos Conflitos Sociais*, alude sobre a necessidade do reconhecimento dos indivíduos na sociedade. Para o autor, esse reconhecimento que se dá através de três pilares - o amor, o direito e a solidariedade – é fundamental para a concretização de um espaço igualitário, onde a exclusão e o preconceito não prosperam.

Assim, o amor proporciona o reconhecimento destes indivíduos, como seres dignos de liberdade, de igualdade e como sujeitos de direitos na sociedade, revelando sua existência e sua importância no desenho social, uma vez que cada um, com suas pluralidades e peculiaridades, é importante e único no mundo.

Em relação ao âmbito do Direito, evidencia-se a necessidade da construção de políticas públicas de conscientização e de respeito aos imigrantes, não só em tempos de pandemia, mas em todos os momentos, buscando garantir uma vida igualitária para todos, sem distinções.

Ademais, mostra-se imperioso discutir o direito à saúde no Brasil, facilitando o acesso de toda a população, estabelecendo mudanças de padrões, e deixando de lado preocupações ideológicas e políticas. Denota-se que somente através de uma reforma do sistema de saúde, será possível oferecer aos profissionais, condições dignas de trabalho e de capacitação para que possam atender a todos. Para tanto, é necessário estabelecer um plano de reformas que viabilize o acesso democrático ao direito de ter um atendimento médico e hospital de qualidade. (LISTER, 2020).

No tocante a solidariedade fica evidente a sua necessidade, uma vez que por meio dela é possível estabelecer mecanismos de ajuda e de apoio, que permitam que grandes crises, como a vivida na atualidade, sejam mais fáceis de serem superadas.

A pandemia causada pelo novo coronavírus alterou e mobilizou ações num contexto global,

obrigando a humanidade a reaprender seus hábitos, a superar seus estigmas e os seus ideias. Uma das maiores crises da história mostra que é necessário repensar determinados comportamentos da humanidade, fazer da solidariedade e da compaixão um novo hábito, lutar contra a xenofobia e os preconceitos, bem como, valorizar todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua de sua cor, de sua origem, de seu credo ou de seu sexo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando pessoas abandonam suas vidas em busca do novo, faz-se necessário a adoção de uma postura de respeito às diferenças não só por parte dos Estados, mas por toda a sociedade dos países acolhedores, já que migrar é um direito inerente ao ser humano e previsto na Declaração dos Direitos Humanos.

A inexistência de uma postura global quanto ao fenômeno da imigração causa muitos danos, com isto, perde-se o olhar para a humanidade gerando sentimentos de repúdio, preconceito, xenofobia, e, conseqüentemente, dificuldades na inclusão desta parcela da população carente de afeto. A falta de prestação dos Estados na recepção, atendimento e inclusão destes indivíduos no seio da sociedade, a fim de torná-los cidadãos com os mesmos direitos dos nativos de cada região, denuncia a luta que os imigrantes necessitam travar para serem reconhecidos como sujeitos de Direitos.

Em que pese, a luta por reconhecimento e por igualdade dos imigrantes seja de longa data, atualmente, esse contingente de pessoas tem que lidar com um outro problema, que embora assale toda a humanidade, se agrava para eles. A pandemia pelo coronavírus, faz esse contingente populacional ficar ainda mais vulnerável diante das mazelas trazidas pela doença. Com dificuldades econômicas e a necessidade de garantir o sustento, muitos imigrantes se encontram sob eminente perigo de contágio bem como, com a constante preocupação com seus entes que ficaram em terras distantes.

Diante das dificuldades e incertezas trazidas pela doença, e por ondas de xenofobia e preconceito, fica difícil vislumbrar a concretização de uma vida mais digna. Os constantes ataques aqueles que são diferentes se intensificam e evidenciam a necessidade de uma retomada da humanidade de todas, pautada pelo respeito e diálogo.

Em contraponto, também criam-se redes de solidariedade e apoio aos imigrantes, fundamentais para o enfrentamento do atual quadro pandêmico do mundo, dando visibilidade para essa população que por vezes sequer é vista. A solidariedade, a empatia, e a alteridade, nesses



momentos, mostram-se importantes para a efetivação do mínimo existencial para essas pessoas que já se encontram num processo traumático de fuga de seus países e que ao chegar em uma nova terra se deparam com novos problemas, os quais interferem na concretização dos seus direitos fundamentais.

Com tudo, evidencia-se que as mazelas e dificuldades trazidas com a Covid-19 ameaçam toda a humanidade, todavia, são ainda mais graves para aqueles que já eram vulneráveis, sendo mais do que nunca necessário voltar-se para essas pessoas e buscar por meio de incentivo, sejam eles no âmbito público ou no privado, a concretização de um mínimo de respeito e de empatia com essas pessoas que são tão vulneráveis.

### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz De. **Xenofobia**: medo e rejeição ao estrangeiro. São Paulo: Cortez, 2016.

ANTUNES, Ricardo. O Vilipêndio do Coronavírus e o Imperativo de Reinventar o Mundo. In: TOSTES, Anjuli; FILHO, Hugo Melo (Orgs.). **Quarentena**: Reflexões sobre a pandemia e depois. Bauru: Canal 6, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos a nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BELLOSO, Martín, N. **Ciudadanía, Democracia e Participação Política**: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2018.

BERTASO, João Martins; CERVI, Jacson Roberto, PIAIA, Thami Covatti. **Aspectos da cidadania e direitos culturais**. Santo Ângelo: FURI, 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.459 de 13 de maio de 1997**. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9459.htm). (Acesso em: 30 abr. 2020).

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). (Acesso em: 30 abr. 2020).

- COSTA, Alberto. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. 2. ed. São Paulo: Editora Elefante, 2011.
- DAL RI, Luciana; SCHMIDT, Felipe. A construção dos direitos fundamentais no Brasil: entre Constituições estrangeiras e Direito Internacional. **Revista Justiça do Direito**: Passo Fundo, v.3, n 33, p. 139-164, 2019.
- FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Estados Sociais**, out., 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução George e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HONNETH, Axel, **Luta por Reconhecimento**: a gramática dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed 34, 2003.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas Cesar Lucas. **Direitos humanos, imigração e diversidade**: dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea. Ijuí: Unijuí, 2016.
- LISTER, John. Pregunsta equivocadas, respuestas equivocadas: la agenda mundial de la reforma neoliberal. In: LISTER, John; HELLOWELL, Mark; POLLOCK, Allyson; et al. **Por nuestra salud?** La privatización de los servicios sanitarios. Madri: Traficantes de Sueños, 2020.
- MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2016.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Direito Internacional de Migração n. 22. Genebra: OIM, 2009.
- REUTERS. Number of Workers Who Contracted COVID-19 at JBS Plant in Brazil Is 12: Source. **The New York Times**, New York, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/reuters/2020/04/24/world/americas/24reuters-health-coronavirus-jbsinfection.html?searchResultPosition=3>. Acesso em: 30. Abr. 2020.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

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

SEYFERTH, Giralda. **Mundos em Movimento. Ensaio sobre migrações**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2007.

TEDESCO, João Carlos. **Estrangeiros, Extracomunitários e Transnacionais: paradoxos da alteridade nas migrações internacionais: brasileiros na Itália**. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo; Porto Alegre: Editora Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Chapecó: Argos, 2010.

TEDESCO, João Carlos. **Movimentos e Identidades Sociais: estudos em perspectiva**. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2015.

VARELLA, Tiago. A solidariedade se multiplica durante a pandemia de Covid-19. In: **Revista Saúde**, São Paulo, 10 abr 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/bem-estar/a-solidariedade-se-multiplica-durante-a-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 30. Abr. 2020.

# A RECONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA EM TEMPOS DE TECNOLOGIA

José Everton da Silva<sup>1</sup>

Marcos Vinícius Viana da Silva<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A democracia é uma construção de política com mais de 2 mil anos, tendo origem na Grécia Antiga e representando a participação do povo na tomada de decisão. Hoje, o conceito de democracia, assim como tantos outros, passou por remodelações, a fim de permitir sua existência em um planeta cada vez mais numeroso.

Desde sua origem a democracia representou a avaliação dos diversos interesses para a construção de uma ideia final que se harmonizem os diferentes grupos sociais, ideias e culturas. Entretanto, apesar de muito já ter se alterado, os preceitos da democracia, principalmente no que pese sua característica representativa, permanecem os mesmos pelos últimos 100 anos, não acompanhando as alterações que a humanidade sofreu.

Diante disto, o presente capítulo apresenta uma discussão introdutória sobre os processos de alteração da democracia na perspectiva da inserção tecnológica em seus meandros. Assim, tem-se o seguinte objeto de análise: poderia a tecnologia representar uma revolução na democracia, encerrando o modelo da forma com que é hoje conhecida.

Para a construção do pensamento, faz-se imperioso compreender o que é democracia, como ela ganhou os contornos atualmente conhecidos, o que a tecnologia tem a contribuir com esta relação e como ela já pode ser percebida nos entranhes da tomada de decisão. Dessa forma, a pesquisa se divide em seções, discutindo a democracia, tecnologias e os impactos da segunda na primeira, respectivamente.

A metodologia da presente pesquisa diz respeito ao método indutivo, partindo-se de uma análise mais ampliada para uma mais restrita, aplicando técnica de fichamento e conceito operacional, além da análise bibliográfica, com fontes primárias e secundárias.

## 1. A DEMOCRACIA

---

<sup>1</sup> Professor de Doutorado do PPCJ – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Contato pelo e-mail: caminha@univali.br

<sup>2</sup> Professor de Mestrado do PMGPP – Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. Contato pelo e-mail: mvs.viana@univali.br

Para os gregos o conceito de cidadania era semelhante ao conceito de família, englobava a ideia de pertencimento, de responsabilidade com outro e com a cidade, portanto, o homem grego era o espelho da sociedade que integrava.

Neste modelo, pertencer a uma sociedade significava que a vida seria regida pelos mesmos valores de sua *polis*, responsabilidade social se confundia com o conceito de responsabilidade com a *polis*, em outras palavras, a lei da cidade era a lei de sua vida. Neste sentido, apontam-se as palavras de Kiericz<sup>3</sup>: “[...] ser parte de uma cidade era também ser a própria cidade”.

O discurso moderno nos passa a metáfora de que a liberdade individual era um conceito grego, ou seja, a *polis* era um espaço democrático voltado para a glorificação dos direitos e garantias individuais, podemos afirmar com certeza, de que na verdade o conceito de cidadania grega era muito mais carregado de deveres em relação a *polis* do que propriamente de direitos.

O conceito de democracia<sup>4</sup> concentrava-se na ideia de decisões coletivas (Ágora) e supervisão do Executivo pela *Bulé* (assembleia restrita de cidadãos encarregados de deliberar sobre os assuntos da *polis*), o judiciário era regulado pelas Efésias (conselho de cidadãos que funcionava como instância recursal). Neste contexto todas as relações de poder emanam do povo e recaem sobre o mesmo povo, ainda que tal contexto não trouxesse a em sua essência uma igualdade entre os habitantes da *polis*.

É importante recordar que a sociedade grega convivia muito bem com a escravidão e o papel inferior dedicado as mulheres, o que claramente é contraditório com a ideia de direitos e garantias individuais. Não se trata aqui de menosprezar a democracia grega, afinal de contas o voto feminino e a consequente participação das mulheres na política será uma conquista do século XX na maioria das nações, assim como à escravidão ainda era uma realidade no final do século XIX e início do XX.

A realidade dos gregos apresentava uma segregação entre habitantes da *polis* e cidadãos (quem realmente decide o futuro da *polis*. É interessante ressaltar o cuidado que a democracia grega (neste caso específico a ateniense) buscava, de sempre fazer prevalecer a vontade da maioria, como exemplo desta afirmação, destaca-se assim que eram considerados cidadãos os homens maiores de 16 anos, aos quais eram garantidos os direitos a voz e voto, independente de posição econômica.

Ademais, a tomada de decisão ainda ponderava para que as decisões fossem tomadas por

---

<sup>3</sup> KIERICZ, Marlon Silvestre. **A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL**. Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito, UFRGS.vol.11, nr.2,2016. p.361

<sup>4</sup> Segundo Bobbio “Na teoria contemporânea da democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica (de matriz aristotélica), b) teoria medieval (de matriz romana) apoiada na soberania popular, que deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se dá por representação, c) teoria moderna (Maquiavel), em que a democracia é a forma de representação política derivada da república”. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília.Ed. UNEB, 5ªed.200.pag.319.

maioria; as posições nas bulés eram sorteadas a cada reunião, para evitar a formação de grupos; as reuniões eram sempre públicas, assim como as votações sempre abertas; os cargos, quer públicos ou políticos eram de curta duração, havendo alternância obrigatória de funções.

É justo deduzir que, a assimilação da participação na *polis* como dever é um fator limitador da noção de liberdade individual, livre arbítrio e direito pessoal, pelo menos no formato como o construímos pós Revolução Francesa. Para os Gregos e sua democracia, a solidariedade era concebida como um valor, assim como desconheciam o sentido de Estado, um grego jamais diria “Atenas deve”, mas sim “os Atenienses devem”, a noção pública e de Estado é o próprio conceito de sociedade.

Analisando este pensamento em termos de história, a experiência grega foi um sopro de tempo no contexto da humanidade, mas graças aos romanos foi possível que esta experiência chegasse a todos os cantos da Europa e posteriormente ao mundo. É importante evidenciar também que, uma vez que a democracia chega nos EUA, ela se altera e solidifica para toda o planeta, principalmente como uma base sólida de teoria política denominada de democracia representativa.

## 2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A noção de Estado, com a acepção moderna<sup>5</sup>, apesar de não estar presente na Grécia Antiga, tampouco era necessária, visto que cada cidade era autônoma e, portanto, a resolução dos problemas era uma questão que poderia ser resolvida de forma direta, em uma assembleia, política que nos causa espanto até hoje. Nos dizeres de Cruz<sup>6</sup>:

A inviabilidade da participação direta da comunidade política em todas as decisões, através da intervenção direta nas decisões pública de todos os seus membros implica, para se manter o princípio democrático, que esta intervenção seja levada a cabo de maneira indireta, através de sujeitos que atuem em nome da comunidade, ou seja, representando-a, no sentido de que se possa considerar que sua vontade expressa a vontade da comunidade política e, portanto, que seja possível considerar que o decidido por estes “representantes” seja imputado a toda comunidade como decisão desta.

O surgimento de estruturas mais complexas de organização política, com abrangência territorial difusa e desconcentrada, com dificuldades evidentes de logística e informação, tornam a ideia de democracia direta quase uma utopia, o aumento do tamanho (geopolítico) do poder não coaduna com a *Ágora*, pois o processo que se conhece no ocidente, além da experiência grega, é o da centralização das decisões e do poder em poucos atores e de forma concentrada. O que vai atingir o

---

<sup>5</sup> A expressão Estado vai usada pela primeira vez em “O Príncipe” de Nicollo Maquiavel, em 1513. MAQUIAVEL, Nicollo. **O Príncipe**. São Paulo. Martin Claret.2001.

<sup>6</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba. Juruá Editora. 2001 p.169

seu ápice no absolutismo<sup>7</sup>.

Durante muito tempo, pelo menos na Roma antiga e na idade média, a concentração de poder representou uma óbvia exclusão da participação popular no contexto da política e da tomada de decisão, outros atores foram mais importantes, como a igreja por exemplo, que se apresentava como representante de Deus e da vontade do fiel.

No século XIX a discussão acerca da democracia se pauta pelas duas visões políticas vigentes no período, o liberalismo<sup>8</sup> e o socialismo<sup>9</sup>. O pensamento socialista ganha o perde força no passar dos anos, porém e na perspectiva liberal que a democracia tem maior vitrine, haja vista a quantidade de espaços que escolhem tal sistema.

Na vertente liberal, a noção de democracia é a defesa intransigente do indivíduo em relação ao Estado, notadamente sua liberdade civil e sua liberdade política. Para tanto dever-se-iam resolver o problema da participação popular da política, já que a *Ágora grega* não era mais possível<sup>10</sup>.

No sentido de preservar de alguma forma a participação popular, o caminho encontrado foi o da construção de modelo de participação política baseado na representação, que recebeu o nome de democracia representativa. Talvez a característica mais marcante desta democracia seja a total independência do representante em relação ao representado.

Em síntese, na perspectiva liberal de democracia representativa, o representante recebe um salvo conduto e uma total liberdade de tomada de decisão em relação aquele que ele representa. A conexão entre eleito e eleitor ocorrerá obrigatoriamente no momento da escolha, mas em regra se inicia em encerra ali, inexistindo um dever de prestação de contas ao titular real do poder.

A ideia de mandatos imperativos (representante obedecendo cegamente a vontade do representado) foi pensada, mas logo abandonada, por questões de princípios, notadamente depois

---

<sup>7</sup> MIGLINO, Arnaldo. **A Cor da Democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 51.

<sup>8</sup> "Em primeiro lugar, a história do liberalismo acha-se intimamente ligada à história da democracia; é pois, difícil chegar a um consenso acerca do que existe de liberal e do que existe de democrático nas atuais democracias liberais: se factualmente uma distinção se torna difícil, visto a democracia ter realizado uma transformação mais quantitativa do que qualitativa do estado liberal, do ponto de vista lógico essa distinção permanece necessária, porque o Liberalismo é justamente o critério que distingue a democracia liberal das democracias não liberais (plebiscitárias, populista, totalitária). BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ªed. 2000. pag.686.

<sup>9</sup> "Em geral, Socialismo tem sido historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que se foram formando durante a Revolução Industrial. A base comum das múltiplas variantes do socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social na qual: a) o direito de propriedade seja fortemente limitada; b) os principais recursos econômicos estejam sob controle das classes trabalhadoras; c) a sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social ( e não somente jurídica ou política), através da intervenção dos poderes públicos." BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ªed.2000. pag.1.196.

<sup>10</sup> Apenas para registro, a questão da democracia e socialismo, apresenta uma outra característica, já que o ideal democrático não é a principal característica do socialismo, mas sim a permanente revolução do sistema econômico, além do que a participação na máquina do estado passa a ser um legitimador da ação individual e, portanto, um referendo da ação pública. A democracia representativa liberal, sempre foi motivo de crítica do socialismo, pelo seu resultado elitista e excludente de acesso, pela questão financeira.

da Revolução Francesa, que voltou a enaltecer as liberdades individuais, desta forma, completamente contrária a ideia de mandatos imperativos.

A liberdade experimentada pelo representante é total, submetendo-se somente aos limites legais oriundos da norma, sem medo de errar, pode-se afirmar que o representante pode decidir da melhor forma que lhe aprouver<sup>11</sup>, somente prestando contas no próximo certame eleitoral, quando então o eleitor poderá, de alguma forma, estabelecer uma espécie de controle a posteriori do representante.

Assim, a questão central da democracia participativa é o processo de escolha do representante, que formalmente se dá por processo eleitoral, mas que na verdade está centrada na lógica de partidos políticos.<sup>12</sup> Num sistema político partidário, o distanciamento natural entre representante e representado, seria amenizado pela existência dos partidos políticos. Em tese, o eleitor vota no partido e na sua ideologia, e cabe ao partido a vigilância dos eleitos, tanto no cumprimento programático quanto na conduta.

Tecnicamente falando, este sistema favoreceria o surgimento de grandes partidos de massa, notadamente proletários versus empresariais, o que poderia caracterizar um problema para o sistema partidário com um todo, pois poderíamos ter uma divisão ideológica demasiada profunda e antagônica.

Mas a verdade é que apesar do sistema partidário ser uma realidade, o sistema se tornou uma realidade a parte dentro do contexto da democracia representativa. Não é difícil encontrar casos em que as divisões ideológicas dentro do próprio partido acabam por minar o esforço ideológico geral, tornando as lutas internas tão penosas quanto aquelas contra adversários de partidos opostos.

Soma-se a este fator o advento dos grandes meios de comunicação em massa, primeiramente liderados pelo rádio e televisão, e agora encabeçados pela internet e redes sociais, permitindo uma maior ligação entre o representante e os representados. A democracia vive provavelmente o fim do distanciamento dos eleitos e eleitores, o enfraquecimento dos partidos, em um fenômeno que pode ser chamado de personalização da política, na figura do candidato, não mais na ideologia ou no

---

<sup>11</sup> “Isto confere uma importância singular à figura do representante, tornando-se transcendente determinar quais são suas capacidades de atuação – até onde chega sua representação – e qual é sua relação com os representados”. CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba. Juruá Editora. 2001 p.169

<sup>12</sup> “Muito embora em sua definição clássica os partidos políticos não se constituam em elemento vital para a caracterização do regime democrático – posto que inerentes basicamente à democracia indireta representativa –, resta indiscutível que, na qualidade de veículo de representação política, com objetivo maior de proporcionar condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo (como virtuais instrumentos de manifestação de opinião pública), os movimentos políticos (ou partidos políticos em sua tradução ampla) despontam como sustentáculos fundamentais do regime político democrático contemporâneo” FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro. Forense. 2002. p.303



partido. Não importa mais o que se diz, mas quem diz<sup>13</sup>.

A construção “do candidato” passou a ter valor de ciência (marketing político), cada palavra, gesto e ação é friamente calculada, visando a construção de um tipo político ideal, não raro defendendo situações que em tese não concordam com a ideologia que professam. A situação chegou a tal ponto, que muitos candidatos se lançam na política com o slogan de “acabar com a política” a que chamam de politicagem, que seria um misto de falta de caráter com oportunismo, não esclarecendo o que seria colocado no lugar, mas garantindo que seriam incapazes de cometer os velhos vícios, percepção esta que se coaduna com a própria percepção do representado<sup>14</sup>, que não vê na política atual os valores pelos quais a democracia se consolidou principalmente no século XX<sup>15</sup>.

Desta forma pode-se inferir que o grande problema da democracia representativa nos dias atuais é o de integrar as grandes massas proletárias. Os representantes via de regra saem dos estratos superiores da população, com métodos de trabalho, linguagem e percepção da realidade dissociada daqueles que acabam por representar. Em linhas gerais os representados têm ânsia por mudanças mais profundas do sistema, enquanto os representados acabam por tender a conciliação e aos arranjos próprios da política, nascendo daí um profundo sentimento de descrença na política como método, acrescentando que esta descrença se espraia para o sistema político e para os partidos políticos.

A negatividade da percepção e o longo lapso em que o sistema foi exposto a ela, gerou um sentimento negativo chegou ao próprio sistema representativo<sup>16</sup>, e não mais aqueles que ocupam espaço no cenário da política. A crescente insatisfação com a democracia (representativa) coloca a todos frente ao dilema do futuro da democracia e de quando as mudanças tão desejadas irão ocorrer.

Sabe-se que a resposta ao anseio social não é padronizada ou tampouco indiscutível, cabendo nas próximas seções uma possível abordagem para o impasse aqui descrito.

---

<sup>13</sup> MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod\\_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf). Acesso em: 12 maio de 2020.

<sup>14</sup> O descontentamento com o funcionamento da democracia e o crescimento do radicalismo político se tornaram fenômenos globais, apontaram pesquisas divulgadas no mês passado pelo Pew Research Center e pelo Instituto Ipsos, que ouviram pessoas em 27 países. No Brasil, a imensa maioria (83%) se diz insatisfeita com o funcionamento da democracia, segundo o Pew Research. IPSOS. Disponível em <https://www.ipsos.com/pt-br>, acesso em 12/05/2020.

<sup>15</sup> “Um dos principais motivos da crise do estado contemporâneo é que o homem do século XX está preso a concepções do século XVIII, quanto à organização e aos objetivos de um estado Democrático. A necessidade de eliminar o absolutismo dos monarcas, que sufocava a liberdade dos indivíduos, mantinha em situação de privilégios uma nobreza ociosa e negava estímulos e segurança as atividades econômicas.” DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. Saraiva. 28ªEd. 2009. p.307

<sup>16</sup> “Esse é um dos impasses a que chegou o Estado democrático: a participação do povo é tida como inconveniente, e a exclusão do povo é obviamente antidemocrática”. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. Saraiva. 28ªEd. 2009. p.308

### 3. A TECNOLOGIA

Tornou-se simplesmente impossível falar de sociedade moderna sem falar de tecnologia, “moldando estilos de vida, que já não é possível tratá-la como um fenômeno isolado da dinâmica social”<sup>17</sup>. A relação entre homem e tecnologia gerou a criação de um termo próprio, apresentando por Gingras<sup>18</sup>, que redefino o homo sapiens para o homo tecnologicus.

O fator tecnologia acaba sendo um referencial importante sobre o grau de desenvolvimento de uma sociedade, suas relações internas e externas sofrem impacto direto do grau de avanço tecnológico de cada sociedade, lembrando que o conceito de desenvolvimento tecnológico varia de autor para autor, mas basicamente se refere a capacidade de gerar dados, estabelecer formas de comunicação interna e principalmente de controle. Neste sentido, a forma como representantes e representados, bem como o Estado se relacionam está ligado diretamente ao desenvolvimento tecnológico<sup>19</sup>.

Este desenvolvimento tecnológico e a conseqüente facilitação de relações entre povo e governo tem encontrado diferentes formas de interação, o Estado tem usado da tecnologia para incrementar políticas públicas, acompanhar o orçamento e propiciar aos contribuintes/cidadãos um controle mais rígido das contas públicas e do fluxo de caixa. Uma maior participação do cidadão nas atividades do Estado é uma forma de incremento da democracia, a exemplo da Bulé, um mecanismo efetivo de participação na administração pública<sup>20</sup>. É um avanço, e com tendência de se aprofundar à medida que a tecnologia avança, fortalecendo a democracia.

No mesmo sentido Dusek<sup>21</sup> afirma que: “O determinismo tecnológico é a afirmação de que a tecnologia causa ou determina a estrutura do resto da sociedade e da cultura”, acredita-se que a sociedade do futuro será mais tecnológica, vigilante, mas também mais vigiada, impondo ao Estado seu olhar e da mesma forma sendo por ele controlada. Entretanto, é válido destacar que, ao contrário do que posiciona Dusek<sup>22</sup> na seguinte assertiva “a tecnologia autônoma geralmente pressupõe o determinismo tecnológico. Se a tecnologia determina o resto da cultura, então a cultura

---

<sup>17</sup> FREITAS, C. C. G.; SEGATTO, A. P. **Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia**. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, n. 2, p. 302-320, 2014. P.304

<sup>18</sup> GINGRAS, Yves. **Éloge de l'homo techno-logicus**: Fides. Montréal: Coleção Les grandes conférences, 2005.

<sup>19</sup> No último século o mundo passou por profundas modificações resultantes de um avanço científico e tecnológico sem precedentes na história da humanidade. Dessa forma, faz sentido a visão de que a tecnologia é um conhecimento prático (pelo menos desde o final do século XIX) derivado diretamente da ciência, do conhecimento teórico. VERASZTO, E. V. **Tecnologia e Sociedade: relações de causalidade entre concepções e atitudes de graduandos do estado de São Paulo**. 2009. 284 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009 .p.54

<sup>20</sup> A administração pública, definida por: “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”. WALDO, D. **O Estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, serv. de publicações, 1971.p.16

<sup>21</sup> DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

<sup>22</sup> DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

e a sociedade não podem afetar a direção da tecnologia”, a presente pesquisa compreende que sociedade e tecnologia são expressões que se complementam, influenciam e acima de tudo se retroalimentam.

A modernidade transformou a tecnologia e conseqüentemente a ciência em uma força de produção, desta forma, o investimento não é mais somente uma questão de independência intelectual, se não econômica e geopolítica (a disputa pela tecnologia 5G entre estados Unidos e China é um exemplo claro disto).

Grande parte dos estudiosos afirmam que a humanidade está vivenciando a quarta revolução industrial.<sup>23</sup> Esta revolução se baseia no incrível desenvolvimento das chamadas tecnologias digitais, tais como os smartphones e demais aparelhos com internet móvel, inteligência artificial, aprendizagem de máquina (Inteligência Artificial) e tecnologias de big data (grande quantidade de dados, estruturados ou não).

Nunca é demais lembrar que a cada dia estas tecnologias se tornam mais acessíveis, inteligentes, integradas, com capacidade de armazenamento e velocidades quase inacreditáveis, ou melhor ainda, sem um limite de horizonte de onde podem chegar em termos técnicos.

Todo este avanço tecnológico, serve apenas de suporte para o avanço da internet como meio e das mídias sociais como forma, para um gigantesco encurtamento de distâncias, tornando a propagação da informação não mais um fenômeno local, mas sim mundial. O mundo na palma da mão, deixou de ser uma metáfora e passa a ser uma realidade.

Alteram-se com isso não só as relações sociais – que passam a prescindir da presença física –, mas também a velocidade com que se conhece e deve-se agir diante de informações rápidas e abundantes. Neste contexto, as chamadas tecnologias de big data se transformam em fator de influência, quer no meio privado (Marketing) ou ainda no meio político (vide o caso Cambridge Analytics<sup>24</sup>).

Dentro deste mesmo contexto de novas tecnologias, das quais muitas estão atreladas a

---

<sup>23</sup> Vale lembrar que a primeira revolução industrial foi aquela do final do século XVIII, derivada da utilização de máquinas a vapor em substituição às ferramentas manuais. A segunda revolução foi caracterizada pela utilização dos motores à explosão e, é claro, da energia elétrica. Já a terceira revolução, situada na segunda metade do século XX, como destaque a informatização. A partir de então, é sabido o crescente papel de destaque que a utilização de computadores e tecnologias tem em todos os setores.

<sup>24</sup> O Facebook sofreu um forte abalo, com a revelação de que as informações de mais de 50 milhões de pessoas foram utilizadas sem o consentimento delas pela empresa americana Cambridge Analytica para fazer propaganda política. A empresa teria tido acesso ao volume de dados ao lançar um aplicativo de teste psicológico na rede social. Aqueles usuários do Facebook que participaram do teste acabaram por entregar à Cambridge Analytica não apenas suas informações, mas os dados referentes a todos os amigos do perfil. A denúncia, feita pelos jornais The New York Times e The Guardian, levantou dúvidas sobre a transparência e o compromisso da empresa com a proteção de dados dos usuários. G1, Globo. Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml> Acesso em 20 de maio de 2020.

informação, o surgimento das mídias sociais revolucionou todo o sistema do cidadão no processo democrático. Há poucos anos não existiam elevados debates sobre o encastelamento dos representados em relação a proximidade e influencia que eleitores tinham em suas vidas.

A comunicação entre os polos do sistema democrático dependia até a década de 1990 de uma série de fatores (capacidade econômica do representado ou acesso a meios de divulgação como jornais, rádios e mais modernamente a televisão), entretanto, todos estes canais tinham em comum o caminho exclusivo de repasse de conteúdo, e não serviam como mecanismo de entrega e recebimento de falas.

Na atualidade, a internet e as mídias sociais acabaram por se tornar o grande palco para todos aqueles que acreditam que tenham algo a dizer, e mais importante ainda, permitem que os iguais se unam em grupos virtuais e possam organizar eventos de natureza política, com um alcance e massificação nunca antes pensado.

Uma outra característica desta relação entre democracia e tecnologia é a velocidade, tanto de propagação, mas mais importante de resposta, tudo assume uma velocidade nunca antes pensada, e representante que não for capaz de acompanhar esta velocidade, logo terá problemas com os representados.

A tecnologia permitiu que o sistema fosse completamente alterado, a informação encontra menos filtros – tanto para ser divulgada, como reverberada ou indagada, todavia, a utilização da tecnologia pode ser muito maior do que apenas de transmissora de informação, o sistema pode ser completamente repensado.

#### **4. OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA TECNOLOGIA NA DEMOCRACIA**

Partindo do pressuposto que a tecnologia é um fenômeno em transformação e que a democracia principalmente na perspectiva representativa encontra enorme freio social, a presente pesquisa visa integrar o sistema tecnológico com uma nova forma de pensar, narrando concepções sobre a conexão entre as novas tecnologias e o sistema denominado de democracia participativa.

As democracias participativas da atualidade são resultado de um lento processo de evolução, tanto da democracia direta, quanto da representativa, associado ao desencanto com a segunda<sup>25</sup>. Entende-se a democracia participativa como a possibilidade de intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder. Em causa está o princípio

---

<sup>25</sup> HOFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo. Martins Fontes. 2005

democrático na sua vertente de princípio da participação<sup>26</sup>.

A democracia participativa representa uma tentativa de revigorar a democracia representativa, atacando um dos fatores essenciais de sua crise a participação popular. A tecnologia representada pela internet e as mídias sociais colocaram em cheque a representação, e a saída foi buscar elementos de democracia direta, para de uma forma bem objetiva, atender os anseios de participação.

O que se pode afirmar a partir disto, é que a democracia, seja participativa ou representativa, é menos exigente que a sua forma original, na concepção de *Ágora Grega*, nas palavras de Bresser-Pereira<sup>27</sup>:

E menos exigente porque claramente não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido. Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição.

O aprofundamento da disseminação das tecnologias e principalmente das redes sociais, parecem aumentar a insatisfação dos representados, desta forma a menor exigência se esvai, e o processo de insatisfação cresce<sup>28</sup>, pondo em risco um conceito de democracia, que se for o melhor dos mundos, é o melhor possível.

A Carta Magna de 1988 prevê vários dispositivos com característica de democracia participativa<sup>29</sup>. Mas não só o Brasil, também o mundo tem ânsia de participação, neste sentido vários autores defendem que os regimes democráticos modernos estão sendo moldados pela participação política com caráter societário, com papel destacado para ONGs, associações de caráter cívico e os tidos movimentos sociais. Vale destacar que a “ação dos cidadãos no sentido de fiscalizar as autoridades políticas está se tornando uma realidade e redefinindo o conceito tradicional do

---

<sup>26</sup> “Essa exigência foi adotada por Joshua Cohen em seu trabalho seminal sobre democracia deliberativa. Baseado em Habermas, ele foi o primeiro filósofo político não só a usar a expressão e a discuti-la amplamente, mas a defini-la de modo ideal. Seu conceito de “deliberação ideal” envolve cinco aspectos: a deliberação deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ser justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes; deve ser substantivamente igual, “no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos [entre os participantes] não determina suas chances de contribuir para a deliberação”; e, por fim, “a deliberação ideal objetiva chegar a um consenso racionalmente motivado” BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: p.80.

<sup>27</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: p.82.

<sup>28</sup> Nas suas palavras: Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um “feedback” do output para o input” PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p.43.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. No mesmo sentido MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos”<sup>30</sup>.

O processo tecnológico somente acelerou este processo, e a construção de espaços cívicos de participação está sendo atropelado pela manifestação individual, via mídias sociais. Assim, e de forma sintética, o conceito de democracia representativa se encontra em crise, derivado de uma dissociação entre a ação do representante e a vontade do representado; a partir disto, uma das fórmulas encontradas em várias partes do mundo foi reestruturar a democracia representativa, resgatando elementos de democracia direta de caráter constitucional ou não, em que a participação direta da população (por meio do voto) é recepcionada, a este movimento chamamos de democracia representativa.

Este contexto somente se percebe possível devido ao avanço tecnológico, uma vez que intensifica a crise de representação na democracia, pois as facilidades da comunicação e interação, tem exposto ainda mais os representantes.

Baseados nos elementos, a sociedade tem cada vez mais dificuldades em entender e apoiar a ação dos seus representantes, e as soluções encontradas nem sempre tem caráter democrático (não raro o discurso da antipolítica esconde na verdade viés autoritário), entendemos que é exatamente um dos fatores de aprofundamento desta crise que pode representara saída.

O homem moderno tem o mundo na palma da mão, literalmente falando, pelo uso do celular e seus aplicativos, podendo comprar, vender, namorar e até estudar. Por que não exercer a democracia como conceito de participação também pelos diversos elementos tecnológicos da modernidade.

Não se trata aqui de propor um modelo de democracia *hightech*, abrindo mão da representação e sobrepondo-o por um modelo de democracia direta tecnológica, uma espécie de *ágoratech* moderna. Isto porque, principalmente no que pese a discussão em solo brasileiro, isto provavelmente apresentaria mais moléstias do que benefícios.

Uma democracia tecnologia teria um problema de fundo mundo mais grave. Na hipótese de a sociedade participar de todas as decisões de forma direta pelos seus aplicativos, a pergunta de fundo seria quem seria o responsável por propor as questões que esta população teria que responder. Um protagonismo do executivo neste sentido, representaria a supressão do poder legislativo, o que gera o mesmo pensamento totalitária dos que defendem a antipolítica.

Aqui ao contrário de uma *ágoratech*, a proposição diz respeito a construção de um modelo

---

<sup>30</sup> SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Henrique. “Societal accountability in Latin América”. *Journal of Democracy*, vol. 11, no . 4, 2000, p.147.

novo de democracia participativa, um tipo de participação tecnológica, congregando as características dos dois tipos, os representantes eleitos não decidiram as questões de Estado, mas seu papel seria o de propor as questões que devem ser discutidas, o alcance das decisões e a fiscalização do executivo como nos dias de hoje.

A definição das políticas públicas bem como das questões de Estado, objeto de deliberação seriam propostas pelos representantes, que após discussão e deliberação a proporia para votação da população de forma direta com o uso das tecnologias modernas.

Os desafios são imensos, a segurança do sistema, a parcela necessária de participantes para legitimar uma votação, a participação de todos os Estados federativos para legitimação do processo de consulta, a fiscalização e o acompanhamento dos processos são apenas os problemas conhecidos de uma forma de ação jamais testado. Entretanto, apesar dos grandes desafios, uma vez vencidos os problemas técnicos, a população poderia se sentir novamente parte da política, e por consequência do Estado.

O papel dos partidos políticos mudaria, deixaria de ser um clube de participação dos representantes com pouca articulação com os representados, tornando-se o grande incentivador da participação popular e um foco de discussão ideológica tanto para propor a formulação das questões pelos representantes quanto de apoiador da participação dos representados.

As negociações deverão se dar em outros campos, pois os representantes não mais estarão ligados somente a vontade do dono do partido, mas sim a vontade dos que ele representa, ou partido se transforma, deixando de ser o caminho para acesso ao poder, tornando-se o legitimador da participação no poder, ou desaparecerá.

O papel do representante o tornará mais sensível aos reclames dos representados, via de regra, suas opiniões e decisões serão conhecidas em segundos, portanto a carta branca que democracia representativa dá ao representante desaparece, tanto lugar a uma fiscalização efetiva por parte do representado, que pode não concordar com a proposta de votação do representante e votar ao contrário.

Ainda que não elemento central da discussão da pesquisa, momentos como o criado pelo Covid-19, permitem inclusive um cenário ainda mais prospero para mudanças, haja vista a predisposição de todos, principalmente no quesito temporal, para se verem participes da *polis*.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa se propõe obviamente a esgotar a tema de interação da tecnologia com a

democracia, até porque muito já fora abordado, tanto na sua reformulação para retorno ao sistema direto, com ainda no fim da relação de Estado pela interação direta entre indivíduos.

Ainda assim, buscou-se com a discussão abordada compreender que a saída para a crise apresentada no campo da política pode não ser a elaboração de um novo sistema, mas sim a de um sistema conhecido, porém com maior participação dos representados, mas sem que o representante desapareça.

Em linhas gerais, muitos trabalhos discutem o fim dos representantes, porém aqui se compreende que sua existência é fundamental, quer seja como indivíduos que dedicam a exclusividade de suas vidas para a tomada de decisão (o que ocupa tempo e esforço), como ainda a soma de indivíduos que elabora os questionamentos a serem socialmente propostos.

Se considerado o cenário brasileiro, de baixa escolaridade populacional e níveis baixíssimos de leitura e interesse político, uma democracia direta poderia representar a participação massiva de indivíduos que não criam filtros entre o que deve ou não ser decidido pelo Estado, ou ainda acreditam que seus interesses são superiores aos interesses dos demais a sua volta.

Talvez seja o cenário brasileiro aquele que mais pode se beneficiar das relações da pandemia da Covid-19 para a democracia, isto porque as discussões de uma democracia participativa de natureza tecnológica se acelerarão a partir do evento da COVID-19, o mundo conheceu outra realidade, a possibilidade concreta das pessoas viverem e trabalharem a partir de qualquer lugar, e mais ainda, discutimos fortemente formas de controle sanitário a partir da tecnologia.

Um Estado forte, intervencionista, que determina as vidas e relações dos indivíduos não tem o mesmo espaço que detinha, as decisões tendem a passar pela discussão coletiva participativa, trazendo mais segurança, efetivação e sucesso na aplicação.

O mundo tende a se reposicionar a partir da Covid-19, e talvez nesta esteira também se altere a definição da democracia, que encontra cada vez maior dificuldade de prosperar em meio a crises de representação. A tecnologia pode ser a saída para a democracia, e ao contrário do que se pode imaginar, não representará uma revolução completa, mas sim um caminho do meio, com uma democracia participativa, baseada na responsabilidade e interação de cada indivíduo no processo de decisão.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ªed.2000.



BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa** . São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005:

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba. Juruá Editora. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. Saraiva. 28ª Ed. 2009.

DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

FREITAS, C. C. G.; SEGATTO, A. P. **Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia**. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, n. 2, p. 302-320, 2014.

FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado** . Rio de Janeiro. Forense. 2002.

G1, Globo. **Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml> Acesso em 20 de maio de 2020.

GINGRAS, Yves. **Éloge de l'homo techno-logicus**: Fides. Montréal: Coleção Les grandes conférences, 2005.

HOFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo. Martins Fontes. 2005.

IPSOS. **Brasileiros são a favor da criação de regras firmes contra políticos corruptos**. Disponível em <https://www.ipsos.com/pt-br>, acesso em 12 de maio 2020.

KIERICZ, Marlon Silvestre. **A Crise da democracia Representativa no Brasil**. Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito, UFRGS. vol.11, nr.2, 2016.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: . Acesso em: 12 abri. 2019.

MAQUIAVEL, Nicollo. **O Príncipe**. São Paulo. Martin Claret. 2001.

MIGLINO, Arnaldo. **A Cor da Democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.  
No mesmo sentido MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Henrique. **“Societal accountability in Latin América”**. **Journal of Democracy**, vol. 11, no . 4, 2000.

VERASZTO, E. V. **Tecnologia e Sociedade: relações de causalidade entre concepções e atitudes de graduandos do estado de São Paulo**. 2009. 284 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

WALDO, D. **O Estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, serv. de publicações, 1971.p.16

# O MEDO DO VÍRUS - *MEMENTO MORI* NA MODERNIDADE LÍQUIDA

Leandro Benedini Brusadin<sup>1</sup>

Lia Sipaúba Proença Brusadin<sup>2</sup>

João Luiz Van Han Mello<sup>3</sup>

## NOTA INTRODUTÓRIA

O ano de 2020 será marcado para a história diante de uma doença que amedrontou a humanidade, essencialmente pela iminência do contágio de um vírus com altos índices de mortalidade. No entanto, apesar da morte ser o substantivo mais enigmático para o ser humano e fonte de diversas interpretações religiosas, os tempos de quarentena e a imprecisão decorrente desse período trouxeram a acentuação do medo do tempo vivido.

A ferocidade da mobilidade humana foi bruscamente interrompida no cenário global. O consumo diminuiu drasticamente diante do comércio de portas fechadas. O cálculo utilitarista imposto pelos estados liberais à luz da economia de mercado foi colocado em cheque frente aos aparatos públicos que tiveram que ser acionados. O coronavírus freou a modernidade que ansiava em continuar em alta velocidade. Fato é que a sociedade globalizada não estava preparada para desaceleração do tempo e as restrições de circulação impostas, seja pelo Estado que teria que priorizar as vidas seja pelos próprios cidadãos que poderiam realizar tal escolha. A rebote dessa situação nos questionamos: o desafio em lidar com essa situação representa uma ruptura do modo de vida moderno ou seria uma catástrofe previsível diante de escolhas históricas de nossa sociedade que levaram a tal?

Algumas pessoas acreditam que o trauma imposto pela doença fará ressurgir uma sociedade melhor cujo valores humanos e o respeito pelos direitos básicos emergirão dessa crise sanitária global. Entretanto, a busca ansiosa pelo retorno da rotina social e ao consumo imediato sustentado pelo emprego indicam, previamente, uma certa tendência de valorizar a vida que tínhamos antes da doença. Somente por esse fato vê-se que, mesmo após milhares de mortos, podemos não questionar nossos valores e nossas escolhas no atual padrão de vida que ousamos chamar de modernidade – ou melhor, contemporaneidade. A busca por uma solução rápida por meio de medicações milagrosas ou

---

<sup>1</sup> Doutor em História e professor.

<sup>2</sup> Doutora em Artes e professora.

<sup>3</sup> Mestrando do Programa de Pós- Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Universidade Federal de Minas Gerais.

mesmo uma vacina nos indicam que o coronavírus (Covid-19) não representam um processo de ruptura temporal nas estruturas sociais, pois tememos o que essa mudança exige (ou exigiria) no trato com as questões globais e locais.

Os perigos que mais tememos são os imediatos: compreensivelmente, também desejamos que os remédios o seja - “doses rápidas, oferecendo alívio imediato, como analgésicos prontos para o consumo. Embora as raízes do perigo possam ser dispersas e confusas, queremos que nossas defesas sejam simples e prontas para serem empregadas aqui e agora. Ficamos indignados diante de qualquer solução que não consiga prometer efeitos rápidos (BAUMAN, 2008, p. 149).

Vivemos neste agora e temos a exata sensação do peso do mundo em nossos corpos, ainda que tal peso já fizesse parte de nossas mentes paranoicas e de medos velados. Todos se tornaram, da noite para o dia, corresponsáveis por uma herança biológica, fruto da transmutabilidade do mundo material ao qual estamos conectados. Bastou um vírus invisível a olho nu para chegarmos a algumas inclusões sobre o tamanho da globalização negativa e seus resultados. O sentimento de fazer parte de um fenômeno mundial talvez seja o mais palpável que já experienciamos, pois o próprio contato pessoal se torna impraticável como medida de contenção do fenômeno viral.

Tornamo-nos meros espectadores de mais um evento global cujo protagonismo ora se volta para os agentes da saúde, ora dos líderes políticos que buscam todas as formas de trazer à tona a “normalidade” social e econômica. Ficamos atentos aos sentimentos e atenções a este fato simbólico poderoso que colocou em jogo a pretensa (ou falsa) liberdade de ir e vir, com impactos absolutamente inesperados pela maioria que, então, passou a entendê-lo, em parte, como um castigo de alguma forma imposto. Urgem questões divinas para explicar e lidar com essa fatalidade humana.

Nesse caminho filosófico, a intensão deste capítulo é realizar um ensaio reflexivo sobre esses acontecimentos à luz da História e da Sociologia. No entanto, não importa tanto nos remeter ao medo iminente ao vírus, mas sim, ao fato de como tal sensação esteve presente historicamente em nós e como esse drama já despontava diante de nossos olhos. Dessa maneira, incorporamos conceitos e reflexões sobre a concepção diacrônica do medo da morte na Idade Média e Moderna relacionando-o com a ideia de isolamento social e a uma questão contemporânea, relativa ao comportamento dos sujeitos na modernidade líquida.

## **1. O DIACRÔNICO MEDO DA MORTE: REPERCUSSÕES ENTRE A IDADE MÉDIA E MODERNA**

“O medo é que faz que não vejas, nem ouças porque um dos efeitos do medo é turvar os sentidos, e fazer que pareçam as coisas outras do que são!”. A frase sobre o medo do autor espanhol, Miguel de Cervantes, na obra *Dom Quixote* (1605), define a personagem, um cavaleiro medieval em

plena Idade Moderna, cujas glórias cavalheirescas já não cabiam mais num mundo em constante mudanças. Dom Quixote foi tido como louco, “lutava contra moinhos de vento”, os quais eram seus inimigos imaginários, representando seus esforços em vão diante da realidade que não compreendia. A sua loucura residia no anacronismo, agia e pensava em desacordo com sua época.

Seria anacronismo pensar que o nosso medo de uma morte iminente pela ameaça do coronavírus tem suas raízes na Idade Média? Nos deparamos hoje com um inimigo invisível e implacável, porém, preferimos nos voltar aos problemas pessoais imaginários, tal qual Dom Quixote? O medo da morte era uma constante na época medieval e foi evocado pela arte barroca, durante a Idade Moderna, para ensinar ao homem como ser um bom cristão, ter uma vida edificada e morrer bem. Na cultura latina de tradição católica, o medo da morte ainda é presente, no entanto, o medo de uma crise econômica parece ser maior do que a própria vida humana, pois teme-se perder a materialidade dos produtos adquiridos com o trabalho. No entanto, a visão diária da morte fez com que o sujeito contemporâneo lembrasse alguns instintos passados, evocando nossos resíduos medievais e modernos, ondas de tempo fluídas do espiral da história.

A Idade Média foi um longo período da história, entre os séculos V ao XV, alcunhado de forma pejorativa de “idade das trevas” pelos renascentistas. Foi um tempo marcado por grandes inconstâncias: fome, guerras<sup>4</sup> e epidemias<sup>5</sup>. Desse modo, o sentido dramático da vida se expressava de modo generalizado e os homens buscavam na religião a resposta e auxílio ante a seus problemas cotidianos. O emblema<sup>6</sup> da Roda da Fortuna (FIG 1) foi muito empregado pelos medievos – em gravuras de livros, pinturas e vitrais de catedrais, além de poemas e tratados filosóficos – como uma representação do destino, em constante movimento que vai e volta, caracterizando a imprevisibilidade da vida, em que uns tem sorte e outros não, na concepção da fugacidade das coisas materiais.

---

<sup>4</sup> Um dos conflitos mais relevantes foi a Guerra dos Cem Anos (1337-1453).

<sup>5</sup> No ano de 1348 desencadeou na Europa a epidemia da Peste Negra, transmitida por pulgas dos ratos aos seres humanos, se disseminou através de um navio procedente da Ásia. A Peste Negra matou ¼ da população europeia até o ano de 1490.

<sup>6</sup> “Emblema. Forma alegórica constando de *corpo* (imagem) e *alma* (discurso), extremamente comum nos séculos XV, XVI e XVII. Seu uso é público e geralmente tem finalidade político-moral” (HANSEN, 2006, p. 227).

Figura 1: A Roda da Fortuna



Fonte: Ms 1044, Fol. 74. A Roda da Fortuna, de Ovide Moralise escrito por Chretien Legouais da Escola Francesa, ID da imagem: 421652. Bibliotheque Municipale, Rouen, France Disponível em: <<http://www.bridgemanimages.com>>. Acesso em 15/05/20

Um marco importante na sociedade feudal<sup>7</sup> foi a invenção do purgatório que ocorreu na segunda metade do século XII. O purgatório se impôs como o terceiro lugar entre o céu e o inferno. Assim, provocou uma modificação das perspectivas do espaço-tempo do imaginário cristão. Foi a noção de uma longa Idade Média – desde a Antiguidade tardia até a revolução industrial, em que a modificação do pós-vida significou uma ligação entre o tempo terrestre, histórico e escatológico, entre o tempo da existência e o tempo da espera – tornou-se uma revolução mental, lenta e essencial na vida daqueles homens. Esse conceito de intermédio está relacionado às profundas mudanças das realidades sociais e mentais da Idade média, na medida em que aparecem categorias medianas entre poderosos e pobres, religiosos e laicos (LE GOFF, 1995).

A crença em um lugar mediano implicou em acreditar na imortalidade e na ressurreição, quando algo de novo pode acontecer para o ser humano depois de sua morte para alcançar a vida eterna. Oferece então, a ideia da responsabilidade individual, do livre arbítrio do homem, culpado pelo pecado original e julgado pelos pecados cometidos sob seu dever. Doravante, todo cristão podia esperar ser salvo, mas com a condição de sofrer depois da morte castigos reparadores, cuja duração e intensidade dependiam de dois fatores: de um lado, de seus méritos pessoais (suas obras e más

<sup>7</sup> “Feudalismo. Termo empregado para, de modo amplo e abrangente, caracterizar um regime socioeconômico no qual os indivíduos subordinam-se mutuamente em laços de dependência pessoal. O conjunto dessas relações repousa na exploração da terra por intermédio do domínio do proprietário sobre o camponês” (AZEVEDO, 1999, p. 199).

ações e seu arrependimento no momento da morte) e, de outro, dos sufrágios (missas, preces e esmolas) de que seus parentes e amigos lançavam mão para a sua salvação (SCHMITT, 1999).

Por essa perspectiva, na era medieval era preciso se preparar para a morte ou as incertezas do amanhã, para lembrar que quando menos se espera, que tudo tem um fim e que é preciso manter-se preparado para morrer. Em nenhuma outra época, tal qual o declínio da Idade Média, se atribuiu tanto valor ao pensamento da morte: “Um imperecível apelo de *memento mori*<sup>8</sup> ressoa através da vida” (HUIZINGA, s/d, p. 145). Havia, assim, uma preocupação com a morte individual, uma valorização da morte física, pois surge o apego ao material, coisas terrenas e afastamento do mundo religioso.

Essa visão da morte foi muito retratada na arte, corresponde ao *Ars Moriendi*, tema recorrente do século XV, vinculado ao preceito cristão e medieval da arte de morrer bem. Também está associado ao tema do *Vanitas* ou vaidade da vida, referente aos desenganos da vida humana. Ambos expressam a relação conflituosa do homem com a morte. Morrer era despertar, descobrir o véu de sombras e sonhos que envolvia a vida. Era finalmente lembrar que a natureza humana não é mais do que pó de terra, como está escrito nas Escrituras<sup>9</sup>. Desde a Idade Média, o morrer bem ou a boa morte, foi umas das principais formas didáticas da arte e temática das mais belas imagens religiosas das igrejas cristãs.

A arte no período medieval representava o florescimento do macabro e se dava por meio da presença corporal, tátil e horrível do cadáver. Esse tipo de figuração parte da tradição das vaidades cujo crânio lembra o caráter efêmero da existência, mas é muito mais dramático, pois confere a presença do desdobramento de um personagem vivo em um morto. Refere-se, assim, a dialética da memória e da morte do indivíduo. O macabro não é o medo da morte e do além, mas sim, um amor apaixonado pela terra e o fracasso do homem que chega ao fim, expressando que toda beleza e toda felicidade são inúteis porque estão destinadas a acabar em breve.

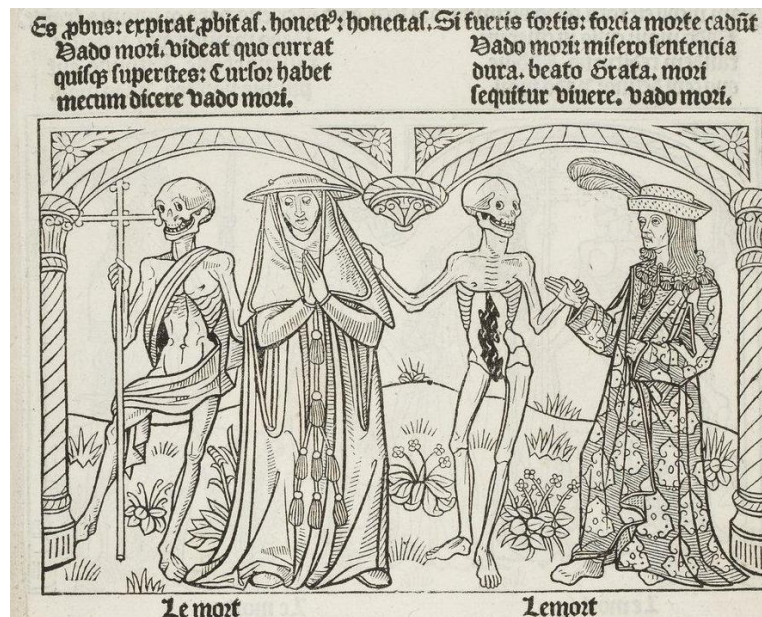
Dessa maneira, tal arte celebrou o martírio e pôs o cristão frente a morte para ensinar-lhe a não temê-la. Ao refletir sobre a morte situa-se, na verdade, como os vivos veem a morte: “enquanto lembra os espectadores a fragilidade e a vaidade das coisas terrenas, a dança da Morte ao mesmo tempo prega a igualdade social tal como era compreendida na Idade Média, a morte nivelando as várias categorias sociais e profissões” (HUIZINGA, s/d, p. 153). A Dança Macabra (FIG 2) fez parte desse realismo fúnebre que representou na arte a ideia de um desfile de todas as classes humanas em uma marcha em direção à morte (MÂLE, 1952).

---

<sup>8</sup> Expressão em latim que significa: “lembre-se de que você é mortal”.

<sup>9</sup> Cf. Eclesiastes, 2: 24-26.

Figura 2: A Dança Macabra



Fonte: Gravura da Edição Francesa do poema *Danse Macabre*, 1486, Guyot Marchant. Bibliothèques Municipales de Grenoble. Disponível em: <<http://www.dodedans.com/Eparis-1485>>. Acesso em 21/05/2020

Esse constante pensamento na morte poderia fazer pensar que a vida naquele período era trágica. No entanto, com a invenção do purgatório, a concepção de tragédia passou a não existir mais. A ideia de tragédia da ruína humana com final catastrófico passa a ficar somente na Grécia Antiga. A criação do purgatório pelo cristianismo troca a tragédia pelo drama, pois há a possibilidade de salvação diante do pagamento dos pecados cometidos na terra. O drama alegórico<sup>10</sup> é evocado por uma sociedade enlutada na modernidade. Desse modo, a Idade Moderna relembra tais aspectos da Idade Média, pois não há ruptura entre as épocas, e sim, ressurgimentos com avanços e recuos.

Trata-se, portanto, no caso da transição feudal-capitalista, de um processo muito longo em termos cronológicos, além de destituído de uma verdadeira uniformidade. Começando com os primeiros sinais da crise do feudalismo, termina, séculos mais tarde, com o advento do capitalismo, o que nos permite detectar nesse processo de transição inúmeros aspectos componentes, alguns dos quais contraditórios (FALCON, 2006, p. 6).

Parte da sociedade moderna latina pode não acreditar em Deus, entretanto, tem uma mentalidade cristã. O sentimento religioso do declínio da Idade Média foi assimilado ao imaginário barroco na Época Moderna cujas representações de piedade e penitência se materializavam. O

<sup>10</sup> A alegoria é um tipo de metáfora, um dispositivo retórico, uma técnica artística e didática de dar forma a um pensamento de uma matéria por meio de imagens.



barroco tem sido estudado tanto como uma manifestação cultural quanto como estilo artístico oriundo da Contrarreforma<sup>11</sup>. É um fenômeno que abrange formas de vida, mentalidade e tipos de comportamentos a determinadas realidades sociais, econômicas e políticas. Dessa maneira, o barroco é um conceito de época que se estende a todas as manifestações integradas de sua cultura. As técnicas barrocas – dentre elas destacamos a alegoria – se baseavam na pompa e no esplendor dirigidos às massas de modo à acolhê-las e a integrá-las. Logo, a cultura do barroco é dirigida, massiva, urbana e conservadora (MARAVALL, 2009).

A arte barroca, criada na Itália no início do século XVII, é aquela que demonstra e quer converter (BAZIN, 1997). O barroco religioso utilizou a arte como propaganda para reafirmação do dogma cristão e do poder do catolicismo por meio do Concílio de Trento<sup>12</sup>. Vinculada ao imaginário medieval em que a arte tinha a função de ensinar, em todo o barroco, a concepção alegórica da vida era articulada ao pressentimento e a certeza de que o mundo é presa da morte e tudo é vaidade (FIG 3). Conforme Benjamin, o modo alegórico barroco consiste em introduzir em tudo o luto e a morte: “Do ponto de vista da morte, a função da vida é a produção do cadáver” (2011, p. 235).

Figura 3: *Vanitas Vanitatum* – “Vaidade das Vaidades”



Forro da Igreja da Ordem Terceira de São Francisco de Assis. Ouro Preto (MG)

Foto: Lia Sipaúba Brusadin 25/04/17

Nesse sentido, a arte barroca é ensimesmada de modo que o homem dos séculos XVII e XVIII viveu uma crise cultural e social, pois já não era mais o centro do universo, lugar que voltou a ser

<sup>11</sup> Os ideais da Contrarreforma eram: reafirmar os dogmas recusados pelo Protestantismo; as doutrinas cristãs, o papel intercessor dos anjos e dos santos, o papel devocional das imagens, e evitar cenas indecorosas e profanas em lugares de culto.

<sup>12</sup> O Concílio de Trento aconteceu entre os anos de 1545 a 1563 e teve como objetivo o combate às heresias para a manutenção da unidade cristã. Os preceitos de Trento permitiram a reafirmação e a redefinição de pontos basilares da doutrina, além da composição de um programa de reforma interna da Igreja centrado no papado, episcopado e clero.

ocupado por Deus, apesar dos desdobramentos humanistas e científicos. A economia mercantilista estava em dificuldade, aumentando a pobreza, fome e doenças o que gerava revoltas e guerras. A morte novamente se fazia onipresente. O homem se torna, então, descrente do mundo, visão intensificada por uma relativização religiosa, a qual supre suas angústias por meio das celebrações festivas de alienação social e política, um artifício de engano e desengano da vida (PEREIRA, 1997).

O mundo é ilusão e desilusão, regido por relações de poder e hierarquias, uma cosmovisão determinada pela incerteza e instabilidade, em situação de crise econômica, política e social. O homem barroco encarou o mundo como representação, ele é desapontado e melancólico com a realidade vivida: “A noção da *dor e do mal no corpo*, sentido através das doenças e das privações, forjava o caminho por entre uma confusão mundana, de rica ostentação e pobreza terminal, coabitando lado a lado” (PEREIRA, 1997, p. 166). Era a melancolia (FIG 4) da transitoriedade da vida.

Figura 4: Alegoria da Melancolia



Fonte: Melancolia, 1514 de Albrecht Durer, Gravura, ID da Imagem: 67482. Coleção Privada

Disponível em: <<http://www.bridgemanimages.com>>. Acesso em 15/05/20

O medo da morte de forma diacrônica se dá em virtude da mesma fazer parte da natureza humana e seus tempos dentre retornos e continuidades. Destacamos, aqui, a herança advinda do final da Idade Média e entrada na Idade Moderna na qual o homem fica cada vez mais apegado ao mundo material e preocupado com a sua própria morte. Assim, ele se torna melancólico diante dessa situação inalterável e vigente. O homem medieval convivia com as inconstâncias cotidianas, já o homem moderno tenta calcular o imprevisível. De qualquer forma, a modernidade, apesar de seu

aparente *status quo* cômodo e prático, é constantemente assombrada pelo fantasma da morte, mais temido que antes, pois o sagrado faz-se distante e a fugacidade mais presente.

Logo, em virtude de uma mentalidade barroca vivemos hoje da antítese do festejar a vida a qualquer preço, ignorando a pandemia do coronavírus e negligenciando cuidados básicos como o isolamento e o uso de EPIs<sup>13</sup> na prevenção da Covid-19 numa literal desconsideração com a morte. À vista disso, até que a morte não bata na porta, as pessoas tendem a continuar com suas vidas, seja por necessidade de sobrevivência seja por frivolidades. O medo da morte enquanto fim parece ser menor do que o medo da morte dos desejos e das vontades humanas do presente. Assim sendo, as diversas formas da morte podem ser interpretadas conforme cada mentalidade social e suas formas de lidar com o medo.

## 2. AS PRÁTICAS DE ISOLAMENTO SOCIAL

O isolamento social é uma prática que foi comumente utilizada pelas diferentes sociedades médicas para questões de saúde, inclusive para pessoas “com transtornos mentais”. Esse fato ocorreu, principalmente, durante o século XIX e XX, como é o caso dos manicômios e hospitais psiquiátricos. No Brasil, o movimento anti-manicomial, tem como marco principal, a elaboração do Manifesto de Bauru, em 1987, durante o II Congresso Nacional de Trabalhadores em Saúde Mental (VALENTE, 1988). Naquele evento, a frente do movimento defendeu a “loucura” em busca de uma estrutura política que oferecesse sustentação àquela causa no país.

[...] tendo como pano de fundo, **a nossa organização social**, geradora de condições extremas de **insalubridade psíquica**, seja através das jornadas excessivas de trabalho, seja das condições gerais de vida, da ausência de prazer, de lazer, etc., que não permitem condições de equilíbrio saudável para os indivíduos (VALENTE, 1988, p. 18. Grifo nosso).

A ideia do isolamento social que nos deparamos hoje é claramente distinta da representação mental que fazemos de um manicômio: “cerceadora, discriminatória e estigmatizante” (VALENTE, 1998, p. 18). Pode-se tecer uma relação entre estas duas épocas a partir das obras de Foucault<sup>14</sup>, quando este oferece às bases para aquilo que Hall (2015) chamou de o “quarto descentramento principal da identidade e do sujeito”. Ou seja, a nova forma de poder do sujeito moderno: o “poder disciplinar”. Foucault analisa a loucura na Idade Média principalmente, mas diz que no século XIX, “a loucura passa para o domínio da ciência, deixando de ser uma questão social, moral e jurídica de exclusão para ser uma questão médica de exclusão” (PROVIDELLO; YASUI, 2013). Trata-se do mesmo

<sup>13</sup> Equipamento de Proteção Individual.

<sup>14</sup> Cf. *História da loucura* (1987); *O nascimento da clínica* (1973) e *Vigiar e Punir* (1975).

período em que o manifesto ao tratamento adequado às doenças mentais começara a ganhar forma política no Brasil.

Hall (2015, p. 26) nos faz entender que as medidas para a contenção da pandemia se assemelham às práticas relacionadas ao “poder disciplinar”, desdobradas durante os séculos XIX e XX em forma de quartéis, escolas, prisões, hospitais e clínicas, uma vez que “está preocupado, em primeiro lugar, com a regulação, a vigilância e o governo da espécie humana ou de populações inteiras, em segundo lugar, do indivíduo e do corpo”. Conforme o autor, este poder é “produto das novas instituições *coletivas* e de grande escala da modernidade tardia, suas técnicas envolvem uma aplicação do poder e do saber que “individualiza” ainda mais o sujeito [...]”. A crise causada pela Covid-19 apresenta claramente este aparato de ações e medidas modernas colocadas por Foucault. Dessa forma, ainda que diante de um isolamento social imperativo para a preservação da vida humana tendemos a uma maior individualização da sociedade.

A questão da insalubridade psíquica gerada pela organização social que vivemos na dita modernidade, até anteriormente ao surto do coronavírus pelo mundo, se deu de forma exponencial e isolada em milhares de casos todos os anos. O “poder disciplinar” nunca se abateu de forma global em um mesmo período histórico e em várias partes do mundo. O que vivemos hoje é o isolamento massivo como medida de contenção de uma doença viral, fato necessário, mas carrega consigo, ao mesmo tempo uma carga, um peso psicológico que o poder disciplinar acarreta ao isolar o indivíduo que não se entendia como isolado.

Somado a isto, a ideia de futuro parece cada vez mais nebulosa, fragmentada e difusa. Nos acomete uma profunda instabilidade política, social e econômica global e local, cenário cada vez mais polarizado, recheado de discursos de ódio e intolerância cuja tristeza antes era disfarçada pelo consumo. A princípio, o medo de tal inconstância fragiliza as certezas e os cálculos do homem moderno.

Carlos Drummond de Andrade nos oferece um ensinamento profundo sobre o medo em nós mesmos em “O Medo” de “A Rosa do Povo”, de 1945:

Em verdade temos medo.

Nascemos escuro.

As existências são poucas:

Carteiro, ditador, soldado.

Nosso destino, incompleto.

[...]

Somos apenas uns homens

e a natureza traiu-nos.  
Há as árvores, as fábricas,  
doenças galopantes, fomes  
[...]  
O medo, com sua física,  
tanto produz: carcereiros,  
edifícios, escritores,  
este poema; outras vidas.  
Tenhamos o maior pavor.  
Os mais velhos compreendem.  
O medo cristalizou-os.  
Estátuas sábias, adeus.  
Adeus: vamos para a frente,  
recuando de olhos acesos.  
Nossos filhos tão felizes...  
Fiéis herdeiros do medo,  
Eles povoam a cidade.  
Depois da cidade, o mundo.  
Depois do mundo, as estrelas,  
dançando o baile do medo (ANDRADE, 2002, p. 123).

As palavras de Drummond escritas no contexto da Segunda Guerra Mundial refletem a realidade do atual momento. Drummond nos faz perceber a inerência do medo em nossa sociedade, a parte essencial daquilo que somos, e que acaba por se acumular com o passar do tempo, cristalizando-se. Perigoso destino incompleto, de uma natureza traída pelos flagelos da modernidade. Embora os escritos de Drummond seja atual, retratavam a sua própria realidade que, a nossos olhos, pode parecer presságios diante do drama vivido com o vírus. De qualquer forma, percebe-se que o enfraquecimento social e o desequilíbrio econômico da dita modernidade traz à tona a possibilidade constantes de catástrofes e emana o medo nos sujeitos.

### **3. O CORONAVÍRUS E O MEDO LÍQUIDO DA MODERNIDADE**

O domingo à noite é motivo de angústia para muitos sujeitos que se amedrontam com o prenúncio da semana em sua rotina de trabalho. Enfrentar a truculência da cidade e a hostilidade das relações sociais tornaram-se desafios para a vida moderna. No entanto, algo que não passaria na

mente de muitos desses sujeitos é que em uma semana dessas não seria possível sair para trabalhar, com a intenção de enfrentar tais inquietudes e a pretensão de que se estivesse seguindo em frente. O ideal da vida moderna é alcançar a felicidade com suas metas no trabalho e na vida pessoal, ainda que com uma carga elevada de stress, depressão e outros traumas psicossociais.

O espírito moderno nasceu sob o signo da busca da felicidade e na vida líquido-moderna reside em um campo de batalha em que as vitórias são temporárias e um espectro da exclusão paira sobre essa sociedade – a *morte metafórica* – denominada por Bauman (2008).

O coronavírus impôs aos indivíduos lidar com outros medos aos quais supostamente não estavam acostumados, essencialmente pela ideia de não mais avançar ou simplesmente serem forçados a parar. O paradoxo moderno é que o desejo de muitos trabalhadores era justamente esse: ter um tempo para si, para cuidar da família, do jardim, etc. O que se vê é justamente o contrário, muitas pessoas prefeririam (e algumas continuaram de fato) continuar vivenciando sua rotina com os medos conhecidos. Fato é que a sociedade moderna tem horror ao que não está calculado e a paralisação da rotina trouxe à tona a imprevisibilidade da vida e, conseqüentemente, da morte.

Ocupados em avaliar os riscos, tendemos a deixar de lado a preocupação maior e assim conseguimos evitar que essas catástrofes, as quais somos impotentes para impedir, venham a minar nossa autoconfiança. Focalizando as coisas em relação às quais podemos fazer algo, não temos tempo para nos ocuparmos em refletir sobre aquelas a respeito das quais nada se pode fazer.

Diante desse quadro, o que se debate durante a pandemia é o retorno do confinamento de todas as formas, isto é, dos medos e das angústias que estavam previstos cujo consumo exacerbado é supostamente capaz de atenuar sofrimentos. O sujeito moderno direciona o seu olhar para as lojas de departamento na esperança de encontrar um produto que representa si mesmo, mas acaba que não olha para si próprio em sentido existencial. Dessa forma, com o intuito de retornar imediatamente a essa vida líquida, o ser humano é capaz de arriscar com ela própria e esquecer-se do medo capital: o da morte. As entranhas do modo de vida capitalista penetrou de uma tal forma no sujeito dito moderno que este mesmo prefere arriscar-se e, nesse momento, deixa de calcular os seus atos que antes eram milimetricamente somados.

Por que o sujeito moderno inapto a lidar com os riscos prefere se arriscar com um vírus mortal? Os medos existenciais dessa sociedade já eram da exata ou de maior proporção que o próprio coronavírus mas, como tal, eram invisíveis a olho nu. As amarguras depositadas na compra de bens materiais para suprir a ausência da relação com o outro emergiram uma sociedade que não se vê capaz de parar. Isso é impulsionado pelo discurso econômico cuja apuração da vida se trata de

produto interno bruto e faz contradizer com as premissas básicas da existência humana.

Assim sendo, o noticiário se vê dividido (e não constrangido) entre relatar os casos e mortes pelo vírus e as perdas econômicas. Essa é a ânsia da modernidade em que não sabe se conta as vidas ou calcula as perdas financeiras, não obstante para alguns isso representa a mesma coisa.

Parcelas cada vez maiores da esfera pública, antes administradas e gerenciadas diretamente por órgãos do Estado, tendem a serem esvaziadas: convertendo-se em terceirizadas ou removidas para instituições privadas ou simplesmente abandonado por agências administradas pelo Estados e deixadas aos cuidados e responsabilidade de indivíduos. Os membros da elite global dos super-ricos podem estar de vez em quando neste ou naquele lugar em lugar nenhum eles são desse lugar – ou de qualquer outro na verdade. Não precisam se preocupar em aliviar os medos que assombram os nativos/locais (BAUMAN, 2008).

Entretanto, o vírus também atingiu países ricos e classes sociais privilegiadas as quais os riscos não eram próximos, tanto para a saúde quanto para a economia. Isso explica a ênfase que a mídia traz sobre o vírus na sua programação, pois países muitos atingidos estão no ápice da economia global. Efetivamente que o cálculo inexato da vida também atingiu classes sociais que pareciam inabaláveis diante do seu poder em equacionar os problemas nas vias do capital.

Os habitantes do mundo líquido moderno acostumados a praticar a arte da vida líquida-moderna, tendem a considerar a fuga do problema como uma aposta melhor do que enfrentá-lo. Não há abrigos seguros onde alguém possa esconder-se. Bauman (2008, p. 128) assim nos questiona: "no mundo líquido-moderno, os perigos e os medos são também do tipo líquido – ou seriam gasosos? Eles flutuam, exsudam, vazam, evaporam...Ainda não se inventaram paredes capazes de detê-los, embora muitos tentem construí-las".

A transmissão do medo humano proliferou rapidamente diante da "guerra" contra o vírus. Os privilegiados passaram a ser os que podem se proteger em casa com a manutenção dos seus empregos. Ainda assim, o medo da parada forçada exorcizou o domingo à noite para todos os outros dias da semana durante a quarentena e, dessa maneira, a violência doméstica e os quadros de suicídio atingem patamares mais elevados.

[...] a aversão dos seres humanos a ficarem parados sem fazer nada quando contornados por uma ameaça, se sua tendência a fazer alguma coisa em vez de coisa alguma a despeito de quão desprezíveis possam ser os efeitos de fazer determinada coisa, e da preferência humana por tarefas simples com objetivos claros e imediatos em vez de esforços complexos e obscuros com objetivos distantes e nebulosos (BAUMAN, 2008, p. 72).

O coronavírus metaforizou o medo que a modernidade líquida pressagiava. A cidade que já se apresentava como hostil em suas formas de violência, agora tornou-se caótica diante do vazio urbano onde não se vê onde e em quem o perigo se manifesta. A invisibilidade do vírus e sua forma líquida representam o mal estar da modernidade contemporânea para qual não existe vacina. As suas formas de terapia, tal como o álcool em gel ou a higienização das mãos, se mostram insuficientes. Assim sendo, a única maneira de não contagiar com o mal é não ter contato com o outro, algo que o ser humano tem priorizado através das redes sociais, especialmente com o advento da tecnologia dos telefones celulares. Paradoxalmente, a prioridade tecnológica do sujeito moderno tornou-se a única opção.

O medo iminente da morte que o vírus nos impõe não parece ser maior do que a temeridade do isolamento social atemporal. Aliás, os que advogam em favor das redes e convivência virtual poderiam pensar que não existe mais isolamento possível, no entanto, o período de confinamento nos fez pensar como são limitadas a convivência por uma tela de aparelho eletrônico. Ainda assim, o ramo da tecnologia tende a se desenvolver ainda mais nesse período para atender as demandas ora necessárias. O que a sociedade não se atentava é que antes não era totalmente necessária e substitutiva das relações com o outro tal como agora.

O medo da vida moderna não parece ser menor com no advento virtual, pois potencializa uma convivência artificial que se distânciada das relações com o outro enquanto grupo social (muita distante do pseudo grupos representados pelas redes). Diante desses medos, vê-se, cada vez mais, atitudes agressivas e truculentas nas redes as quais são encobertas por não terem rosto – tanto o contato material quanto a espiritual. As redes sociais da modernidade ainda mais em voga no período de quarentena flagram ausência concreta de laço social e demonstram a liquidez das relações artificiais com o outro.

Para Bauman (2008), os outros são fontes de uma ameaça vaga e difusa em vez de proporcionarem um sentimento de segurança e garantia contra o perigo. Não se espera nenhuma solidariedade deles, bem como vê-los também não a desperta – e há até medo de romper com o ciclo moderno. Manter-se a distância parece ser a única forma razoável de proceder. O que vemos nos *reality shows* modernos são pessoas tentando excluir outras pessoas para evitar serem excluídas. O mesmo pode ser aplicado nas redes sociais. Para o autor, cabe agora ao indivíduo, em grande medida, negociar por si mesmo soluções reconhecidamente provisórias e locais para suas discordâncias. Ainda que aceitas e temporariamente obedecidas por todos os envolvidos, não se pode confiar na permanência dessas soluções – seu controle sobre os signatários é fraco e desigual.



O coronavírus aponta a fragilidade não apenas do ser humano enquanto ser biológico, como também, da liquidez das relações sociais da modernidade. Na mesma medida, a dificuldade em manter-se em quarentena identifica a inaptidão do sujeito moderno em desacelerar. Se, por um lado, as pessoas desejam ir para rua a fim de encontrar rostos humanos em sua essência as quais as redes comprovadamente não foram capazes de trazer, por outro lado, o sujeito em quarentena se desespera em voltar ao seu consumo de mercadorias e lugares inatingíveis por essas mesmas redes.

Durante a quarentena, o desejo de comprar o pão diretamente na padaria expressa a ambiguidade moderna: emana o desejo de comprar o pão para encontrar pessoas ou o desejo de encontrar pessoas e comprar o pão. Esse parece ser o debate existencial que poderia tomar conta do sujeito pós coronavírus. Os funcionários desconhecidos que vendem o pão no balcão da padaria fazem parte do seu grupo social, mas a globalização os trata como supérfluos e, algumas vezes, desnecessários quando se pode pensar que as redes ou robôs podem fazer dado trabalho.

A densa rede de interdependência torna todos nós objetivamente responsáveis pela miséria de todos. Nossa imaginação moral, contudo, foi historicamente moldada para lidar apenas com os outros que residem dentro de um círculo de intimidade espacial e temporal, ao alcance da visão e do tato. Nessa direção, Bauman (2008, p. 132) assevera que "a geração mais tecnologicamente equipada da história humana é aquela mais assombrada por sentimento de insegurança e de desamparo".

### **PONDERAÇÕES FINAIS - A VIDA É SONHO**

*A vida é sonho* – bordão que, para a nossa mentalidade contemporânea pode soar romântico e poético, atualmente pode ser visto como um desejo de esperança futuro. Tal frase é o título da tragicomédia de Calderón de la Barca, cuja primeira edição foi em 1635, foi encenada em uma peça teatral com finalidade moral sobre a vaidade: “Que é a vida? Um frenesi. Que é a vida? Uma ilusão, uma sobra, uma ficção; o maior bem é tristonho, porque toda a vida é sonho, e os sonhos, sonhos são” (DE LA BARCA, 2009, p. 73). A vida humana é vã sobre a terra, não passando de vaidade e aflição do espírito àqueles bens que aos homens pareçam honra, glória, riqueza ou distinção, lição já prescrita no Eclesiastes. A vida está no além e o despertar é a morte. Assim, essa frase de nada tem de romântica, é um pensamento medieval e barroco sobre a transitoriedade terrena em detrimento da perenidade celeste, é o lembrar papável da morte.

Vivemos o sonho de voltar a nossa normalidade para poder ir tranquilamente ao comércio e encontrar os amigos no final de semana. Contudo, esse sonho, que poderia parecer medíocre anteriormente, é apenas um sonho. A realidade que convivemos é bem mais melancólica, já que não

podemos mudar as estruturas que nos cercam, não há uma vacina ou remédio contra o coronavírus e a quantidade de mortos pela Covid-19 é mundialmente alarmante. Então, dar-se-á necessidade de implementação de um “novo normal” repleto de restrições materiais e pessoais, além das consequentes perdas humanas. Quais serão os medos do “novo normal” contemporâneo? Talvez o maior deles é não retornar aos medos que tínhamos anteriormente a essa fase dos quais supúnhamos que tínhamos condição de lidar. No entanto, a vida humana se vale do imprevisível e das mudanças dos tempos sociais.

Desde o final da Idade Média até a Moderna, o imaginário da morte reforçava os laços sociais estabelecidos entre os vivos, contudo, hoje são estabelecidos por aparatos tecnológicos – mesmo antes de vivermos isolados. O medo da morte, uma verdade lúgubre e macabra, representa a incapacidade de liberta-nos do apego à matéria: “No fundo, o sentimento macabro é egoísta e terreno. Mal se descobre a dor pela ausência dos que morrem; é, sim, o medo da própria morte e esse visto apenas como pior dos males” (HUIZINGA, s/d, p. 156). Dessa forma, sobrevivemos o presente no decorrer de um movimento acelerado e desacelerado, tal qual a roda da fortuna, cujo destino é cego no enriquecimento e ruína das pessoas, uns morrerão da doença ou da falta de oportunidades e outros ainda podem lucrar com a pandemia.

A ameaça iminente do coronavírus representa a morte que nos convida para dançar. Na época medieval, a dança macabra retratou a impossibilidade de se escapar da morte, cujas manifestações artísticas causavam amargura e chocavam mas, na verdade, caracterizou um dos sentimentos primordiais da alma humana: o medo da morte. Refletir sobre o medo da morte na história humana é anacrônico, diacrônico e sincrônico paradoxalmente. Vivemos o medo da morte metafórica diante da morte concreta, pois a concepção de isolamento é uma tortura, converte-se em sonho de uma vida normal, o qual se transforma em loucura defronte ao tangível.

Por esse viés, quando se é imposto à sociedade global moderna, um regime de isolamento social inédito, seguido por um bloqueio na capacidade de geração de renda e acesso à serviços públicos e privados, estes indivíduos tendem a sofrer ainda mais os graves impactos no seu cotidiano, sendo obrigados a buscar novas alternativas para a sobrevivência de um suposto bem-estar. Pensemos o quanto desta corrida capitalista insana fazemos parte e o quanto ela nos deixa abatidos e cansados. Há também quem diga que o isolamento na quarentena durante o coronavírus está sendo interessante, pois está podendo dar atenção à família, à casa, desenvolvendo novas habilidades e fazendo o que não se tinha tempo para fazer. Por fim, acreditamos que o isolamento social esteja causando um incômodo em uma imensa maioria aos quais pode facilmente tomar-se para o bem ou para o mal, para a solidariedade ou para a individualidade. Ao final disso, podemos

simplesmente retornarmos a apatia social que fechara os olhos para o outro e focando a vida humana nas redes sociais e no consumo exacerbado.

Fato é que coronavírus manifestou a principal característica de nossa sociedade: indivíduos que não pertencem a um coletivo e, paradoxalmente, tem medo de sentirem só. A sociedade de indivíduos se impõe pelas redes sociais mas não se sentiu capaz de permanecer somente com elas (as redes) durante o confinamento – isolamento social. Tal realidade era pré-existente e as atuais circunstâncias somente registraram o que parecia invisível. O produto comprado e consumido em casa não tem o mesmo valor, pois a interação social e espacial é uma prerrogativa humana.

As condições da sociedade individualizada são inóspitas à ação solidária e caracterizam-se pelo afrouxamento dos laços sociais. Tal crise de confiança da modernidade estudada por Bauman (2008, p. 93) revela que: "as redes de vínculos humanos se transformaram em territórios de fronteira em que é preciso travar, dia após dia, intermináveis conflitos de relacionamento". Deveras que os conflitos globais e locais antes velados pelo sujeitos ditos modernos foram expostos pelo coronavírus e revelaram algumas entranhas existenciais dos nossos próprios medos aos quais não somos capazes de compreender totalmente.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Poesia Completa**. 1. ed. v. único. Série Luso-Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar S.A., 2002.

AZEVEDO, Antonio Carlos do Amaral. **Dicionário de Nomes, Termos e Conceitos Históricos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAZIN, Germain. O Barroco - Um Estado de Consciência. In: ÁVILA, Affonso (org.). **Barroco**: teoria e análise. São Paulo Perspectiva; Belo Horizonte Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, 1997.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Edição Pastoral-Paulus: São Paulo, 1990.

BENJAMIN, Walter. **Origem do drama trágico alemão**. Edição e tradução de João Barrento – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

- CERVANTES, Miguel de. **Dom Quixote**. Rio de Janeiro: Ediouro/São Paulo Publifolha, 1998 (Biblioteca Folha. Clássicos da Literatura Universal; 17 e 18).
- DE LA BARCA, Calderón. **A vida é sonho**. São Paulo: Hedra, 2009.
- FALCON, Francisco; RODRIGUES, Antonio Edmilson. **A Formação do Mundo Moderno: a construção do ocidente dos séculos XIV ao XVIII**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva & Guaciara Lopes Louro. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.
- HANSEN, João Adolfo. **Alegoria – construção e interpretação da metáfora**. São Paulo, SP: Hedra; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.
- HUIZINGA, Johan. **O Declínio da Idade Média**. Rio de Janeiro: Editora Ulissea, s/d.
- LE GOFF, Jacques. **O Nascimento do Purgatório**. Lisboa: Editorial Estampa, 1995.
- MÂLE, Émile. **El arte religioso del siglo XII al siglo XVIII**. Fondo de Cultura Econômica: México – Buenos Aires, 1952.
- MARAVALL, José Antônio. **A Cultura do Barroco: Análise de uma Estrutura Histórica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009 (Clássicos; 10).
- PEREIRA, Paulo. As Dobras da Melancolia - O Imaginário Barroco Português. In: ÁVILA, Affonso (org.). **Barroco: teoria e análise**. São Paulo Perspectiva; Belo Horizonte Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, 1997.
- PROVIDELLO, Guilherme Gonzaga Duarte; YASUI, Silvio. A loucura em Foucault: arte e loucura, loucura e desrazão. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 20, n.4, out-dez. 2013, p.1515-1529.
- SCHMITT, Jean-Claude. **Os vivos e os mortos na sociedade medieval**. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- VALENTE, Mônica. A luta contra os manicômios e a exclusão social. **Psicol. cienc. prof.** Brasília, v. 8, n. 2, p. 17-19, 1988. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 27/04/2020.

# DIREITO À SAÚDE E COVID-19: OS IMPACTOS SANITÁRIOS DA PANDEMIA NA SOCIEDADE

Liton Lanes Pilau Sobrinho<sup>1</sup>

Victória Faria Barbiero<sup>2</sup>

Fabíola Wüst Zibetti<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo vírus conhecido como COVID-19 vem acumulando impactos no mundo, não somente em relação aos fatores da doença em si, mas consequências diretas na política, no direito e na sociedade. É sabido que o mundo está passando por uma situação que causará mudanças perpétuas.

Percebe-se uma falta estrutural na saúde pública, proporcionalmente maior em países subdesenvolvidos, mesmo assim não poupando as maiores economias mundiais dos efeitos da doença. A ausência de leitos hospitalares, aparelhos e condições para a recepção de doentes em estado grave já era uma realidade, sendo a pandemia um fator de aumento e caos nesse sistema falido. Com isso, fica ainda mais em evidência que o direito à saúde, constitucionalmente tutelado, nunca foi uma agenda prioritária dos governos nas últimas décadas, sendo que o pobre continuará a ser o mais afetado nessa dinâmica.

Por isso, esse ensaio procura analisar a crise sanitária que a humanidade está vivenciando em decorrência da pandemia, oferecendo reflexões sobre a condição humana na superação da improbabilidade do sistema sanitário e seus reflexos e impactos socioeconômicos.

Faz-se a discussão a improbabilidade comunicacional sanitária, vislumbrando a teoria sistêmica de Niklas Luhmann. Verifica-se também a comunicação do direito à saúde, ou seja,

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito pela Universidade de Sevilha, Espanha. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (2008), Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2000). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. E-mail: liton@upf.br

<sup>2</sup> Mestranda e bolsista CAPES do Programa de Pós Graduação em Direito – PPGD pela Universidade de Passo Fundo, vinculada à linha de pesquisa em Jurisdição Constitucional e Democracia (2021). Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo.

<sup>3</sup> Doutora em Direito Internacional, pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), com Pós-Doutorado pelo Programa da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pelo Centro Ibero-Americano, vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da USP. Mestre em Direito, Área de Relações Internacionais, pela UFSC. Especialista em Direito Empresarial pela UFSC. Diplomas em Propriedade Industrial, em Direitos Autorais e em Análise Econômica do Direito, pela Universidade de Buenos Aires. Foi analista de Relações Internacionais da FIESP e Coordenadora de Inovação do Senac - Sistema Fecomércio-RS. Professora Convidada da Universidade de Passo Fundo (UPF) (Brasil), do Instituto de Estudios Internacionales, da Universidad de Chile, e da Universidad Mayor (Chile). Tem experiência nas áreas de direito internacional, comércio internacional, propriedade intelectual e inovação.

examina-se as condições de possibilidade que são possíveis a sua concretização. Assim, também, trabalha-se com a não comunicação do direito à saúde, por meio da utilização dos elementos comunicacionais. Por fim, trata-se de identificar as incidências da (im)probabilidade comunicacional da pandemia COVID-19 e as ações propostas para superação de suas improbabilidades. O método utilizado para o estudo é o analítico.

## 1. A IMPROBABILIDADE COMUNICACIONAL SANITÁRIA E A COMUNICAÇÃO DA SAÚDE

Vivemos em um mundo altamente conectado no qual a comunicação é o condutor entre o emissor e o receptor; e só é possível, contudo, desde que a informação que está se trabalhando seja liberada através do entendimento, conectada, produzindo, dessa forma, a linguagem. Para proceder essa leitura será necessário ter o código de acesso, o passaporte para permitir o entendimento. Assim, a teoria da comunicação “não pode limitar-se a analisar aspectos parciais da convivência social, nem contentar-se em examinar as diversas técnicas de comunicação, embora estas e suas conseqüências despertem, pela sua novidade, particular interesse na sociedade atual”.<sup>4</sup>

A comunicação é um evento extremamente improvável, despertando um interesse social no sentido da superação dessas improbabilidades, pois se está no terceiro milênio e os avanços tecnológicos criam novas condições de possibilidade, ou seja, novos meios de exercê-la<sup>5</sup>. O sucesso das comunicações no sistema social depende, da atuação dos meios simbolicamente generalizados, cada sistema funcional possui o seu próprio meio de modo a garantir a comunicação esperada. Nesse passo a problemática acerca da comunicação é explicitada por Luhmann no sentido de que

Quando uma comunicação foi correctamente entendida dispõem-se de maior número de motivos para rejeitar. Se a comunicação transborda o círculo dos presentes, a sua compreensão torna-se mais difícil e é mais fácil, por sua vez, que se produza a rejeição.<sup>6</sup>

O entendimento da comunicação permeia o risco de sua rejeição, que é paradoxal ao poder estabelecido pela compreensão. Essa relação pode ser vista sob a égide Estatal de fomento da saúde. Em contrapartida, verifica-se que os problemas atuais são derivados de problemas anteriores, será por isso que a saúde pública está um caos?

Como viabilizar uma correta comunicação sanitária no sentido de serem efetivadas políticas públicas de promoção à saúde? Nesse passo a saúde pública torna-se cada vez mais problematizada

---

<sup>4</sup> LUHMANN, Niklas. *A improbabilidade da comunicação*. Lisboa: Vega, 2001. p. 39.

<sup>5</sup> LUHMANN, Niklas. *A improbabilidade da comunicação*. Lisboa: Vega, 2001. p. 39.

<sup>6</sup> LUHMANN, Niklas. *A improbabilidade da comunicação*. Lisboa: Vega, 2001. p. 44.

em função da improbabilidade de sua comunicação: aceita-se que o Estado deve prestar serviços de saúde, todavia há a impossibilidade, por vezes, do sistema político adotar a comunicação dada em função de critérios próprios, bem como a inexistência de meios simbolicamente generalizados com função específica de se fazer aceite a comunicação sanitária.

O sistema político atua mediante a formação da opinião pública, que possibilita uma observação de observações. Nesse passo, o sistema político deve operar de acordo com aquilo esperado pela sociedade, ou seja, na temática proposta, deve captar os estímulos levados adiante pelos meios de massas, pela formação da opinião pública, incorporando-os ao seu modo de operar. Por isso, a superação das improbabilidades da comunicação reveste-se de extrema importância.

A correta compreensão das comunicações sanitárias é condição de possibilidade a uma efetiva transformação da realidade social. Assim, a política deve agir mediante seu código próprio. Em verdade a política costumeiramente opera mediante o código econômico, levando em consideração não a realidade na qual se insere, mas a realidade de atores privados transnacionais. Isso torna por causar um rompimento para com suas funções originárias, causa desdiferenciação e, conseqüentemente, acena para uma crise sistêmica.

Desse modo, a opinião pública reveste-se de extrema importância à realização da saúde, pois ao possibilitar observações de segunda ordem, viabiliza a autopoiese sistêmica com vistas à realidade ao qual se insere a política.<sup>7</sup> Logo, ao possibilitar essas observações de observações, a opinião pública levada adiante em um ambiente democrático – refira-se novamente a necessidade de ampliação de espaços democráticos de discussão – cristaliza-se enquanto meio apto à superação das improbabilidades e como maneira legítima de pressão ao Estado.

A excepcionalidade da doença caracteriza-se como um paradoxo, pois os problemas atuais são frutos da inoperância estatal em combater seu risco. Esta relação é vista nas epidemias que assolam o mundo moderno, não por falta de recursos econômicos, mas por um critério de preponderância e abuso do poder econômico. Pode-se evidenciar a improbabilidade da comunicação em relação a AIDS.

---

<sup>7</sup> Salientem-se as inquietações trazidas em WOLTON, Dominique. *É preciso salvar a comunicação*. São Paulo: Paulus, 2006. p. 122: “O outro, hoje mais próximo, mais acessível, tornou-se meu igual. Ao mesmo tempo, a experiência da comunicação prova que ele é dificilmente atingível. E que todas as liberdades e todas as técnicas não bastam para aproximá-lo dele. A esta realidade antropológica da incomunicação, em somar-se a questão política da autoridade. Numa sociedade democrática, os indivíduos são iguais e o poder legítimo resulta da eleição. Mas numerosas situações de autoridade e de poder não se baseiam em eleição. Qual é o seu futuro? Como fazer com que coabitem essas lógicas de poder com outras lógicas sociais, culturais, religiosas, estéticas, não ligadas ao poder? O que significa obedecer hoje em dia? Até onde é possível discutir-se tudo? Qual é a base da autoridade? Qual é o fundamento dos direitos e dos deveres de indivíduos livres?... São a própria abertura do espaço público, sua democratização e sua visibilidade que reativam as questões do poder, da autoridade, e de todos os outros modos de regulação.”

O desastre da epidemia de AIDS matou mais que todas as guerras civis nos anos 90 e teve em especial relevância no sul da África com o caso “Hazel Tau vs. Glaxo e Boehringer”. O caso demonstra a discussão social multidimensional que segue *quaestiones júris*: a política de preços de empresas farmacêuticas multinacionais que violam direitos fundamentais. Podem os portadores de AIDS reivindicar seu direito fundamental à vida diretamente contra empresas farmacêuticas multinacionais? O acesso à medicação como Direito Humano existe no setor privado? De modo geral: os direitos fundamentais obrigam não apenas o Estado, mas também agentes transnacionais privados diretamente.<sup>8</sup> [Tradução livre]

Tem-se, aqui, um caso de improbabilidade da comunicação em decorrência dos detentores do biopoder, ou seja, os laboratórios farmacêuticos. Essa é uma relação de domínio cuja mudança só é possível por meio da mudança estrutural de compreensão da linguagem “vida” e pela refutação do predomínio dos direitos humanos sob o interesse econômico, ou, em outros termos, da formação de uma opinião pública voltada às necessidades sociais como forma de observação. Isso que traz uma consequência de

[...] efeito “horizontal” dos direitos fundamentais, e a questão impõem uma obrigação não somente aos órgãos governamentais, mas também diretamente aos agentes privados, tomando-se dimensões muito mais dramáticas na esfera transnacional do que já teve nacionalmente. Não resulta somente em transgressões aos direitos fundamentais por empresas farmacêuticas na epidemia mundial da AIDS, mas já tem causado uma movimentação em vários escândalos nos quais empresas multinacionais estão envolvidas.<sup>9</sup> [Tradução livre]

Pode-se evidenciar nessa improbabilidade uma relação de poder e submissão “em relação ao poder, o súdito não é, de pleno direito, nem vivo nem morto”<sup>10</sup>. A sociedade é refém da ganância econômica estabelecida pelo biopoder, ao qual Foucault diz:

[...] do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a “população” enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixar viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer.<sup>11</sup>

A relação proposta por Foucault visa, paradoxalmente, uma mudança, eis que a soberania, que tinha poderes de fazer morrer, defronta-se, agora, com o poder em fazer viver e em deixar

---

<sup>8</sup> TEUBNER. GUNTHER. Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. In: Manuel Escamilla and Modesto Saavedra (eds): *Law and Justice in a global society*. Granada: International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, 2005, p. 547.

<sup>9</sup> TEUBNER. GUNTHER. Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. In: Manuel Escamilla and Modesto Saavedra (eds): *Law and Justice in a global society*. Granada: International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, 2005, p. 547

<sup>10</sup> FOCAULT. Michel. *Em defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 286.

<sup>11</sup> FOCAULT. Michel. *Em defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 286.



morrer. Esse paradoxo estabelece as relações de improbabilidade da comunicação no seguinte sentido: no caso da AIDS, como sendo uma epidemia do mundo moderno, não é estabelecida uma comunicação se não houver dinheiro para deleitar os detentores da patente de medicamentos, por outro lado, poderá haver a comunicação através da veiculação dos meios de massa da crise epidemiológica mundial, que atinge todas as faixas etárias, gerando assim, uma pressão dos atores sociais através da opinião pública, para que seja quebrada com a patente e para que essa licença, para produção de medicamentos da AIDS, torne-se domínio público, estabelecendo, assim, o biopoder de fazer viver.

Os meios de massas constituem a opinião pública como recorrentes descrições da realidade social, influenciando e possibilitando a observação de segunda ordem pela sociedade. Logo, temas considerados de relevância são postos em local de destaque de modo a que possam efetivamente ser operacionalizados pelos sistemas. A comunicação da saúde, assim, enfrenta a necessidade de ser socialmente relevante para tornar-se objeto valorado pelos meios de massas e, conseqüentemente para constituir-se em opinião pública. O exemplo acerca da epidemia global de Aids bem ilustra esse fato: o excedente comunicativo gerado pelos meios tornam por desencadear mudanças estruturais nos sistemas (direito, política, medicina, educação, economia, etc.), os quais tornam por assimilar tais perturbações para geri-las de acordo com suas estruturas particulares.

Nesse aspecto, pode-se exemplificar a comunicação sanitária, igualmente, através das ações desenvolvidas pela Pastoral da Criança no Brasil. O projeto levado adiante por Zilda Arns Neumann<sup>12</sup> consistia, inicialmente, em promover o acúmulo de conhecimento da população carente brasileira com o objetivo de redução da mortalidade infantil. Esse interesse tornou por desencadear um processo comunicativo circular que se expandiu inclusive além das fronteiras nacionais, viabilizando uma rede solidária com milhares de voluntários que prestam auxílio a mais de um milhão de crianças em todo o território nacional.

A pastoral da criança, dessa maneira, pode ser compreendida como um nítido exemplo de reprodução autopoietica da comunicação, perfazendo a irritabilidade dos sistemas sociais. Saliente-se igualmente a assimilação de tal comunicação por sistemas funcionais, o que pode ser comprovado com o apoio despendido ao projeto pelo Ministério da Saúde, bem como por diversos outros órgãos públicos e privados.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> NEUMANN, Zilda Arns. *Depoimentos brasileiros*: ela criou uma rede de solidariedade que salva centenas de milhares de crianças brasileiras. Belo Horizonte: Leitura, 2003.

<sup>13</sup> NEUMANN, Zilda Arns. *Depoimentos brasileiros*: ela criou uma rede de solidariedade que salva centenas de milhares de crianças brasileiras. Belo Horizonte: Leitura, 2003.

A comunicação sanitária, contudo, pode ser analisada sob o prisma da possibilidade de sua disseminação no meio social: a comunicação sempre é produto de comunicações anteriores e requisito para novas comunicações, isso torna por explicar a relação comunicação/não-comunicação em determinados casos. Em outras palavras, o interesse comunicativo atinge níveis consideráveis apenas quando as condições para a difusão dessa mesma comunicação apresentarem-se. Retome-se o caso da epidemia de AIDS: as possibilidades de comunicação expandem-se exponencialmente, eis que há o interesse social no controle do problema. Há a constante busca da minimização dos riscos de epidemia através de tratamentos médicos, processos informativos, etc.

Por outro lado, toma vulto a recorrente problemática acerca da distinção público/privado, notadamente no sistema econômico. Nesse aspecto, tem-se o paradoxo da epidemia mundial de AIDS frente à detenção da propriedade dos fármacos necessários ao combate de tal enfermidade por grandes laboratórios farmacêuticos.<sup>14</sup> A comunicação, pois, necessita de outras comunicações,<sup>15</sup> isso torna por perfazer um processo circular e auto-referencial cujas possibilidades expandem-se rapidamente. Basta se pensar na opinião pública formada acerca da possibilidade de quebra de patentes de medicamentos destinados ao tratamento de indivíduos contaminados pelo vírus HIV: existe a preocupação social no que tange ao controle da doença,<sup>16</sup> bem como a necessidade de processar aquilo trazido pela opinião pública.

O próprio processo de comunicação sanitária centrada na ocorrência de casos de contaminação pelo vírus HIV, em seu princípio, traduzia-se em um caso de não-comunicação. É de ser referido que os debates acerca da doença ficavam adstritos a limitados círculos, centrando-se as discussões na existência de grupos de risco, fato que isolava a comunicação a determinados grupos étnicos e/ou práticas comportamentais, como a utilização de drogas injetáveis. Saliente-se que

[...] apesar de os primeiros casos de AIDS no Brasil terem sido identificados precocemente na história da epidemia, as respostas oficiais tardaram a ocorrer. No primeiro momento, vozes à esquerda e à direita desqualificavam a AIDS como prioridade do ponto de vista de saúde pública, entre outros motivos pela marca de doença restrita a determinados grupos e pela própria visão discriminatória com que estes grupos, em especial os “homossexuais” e “viciados em drogas”, eram encarados mesmo dentro dos setores mais avançados do chamado movimento sanitário.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ver TEUBNER, GUNTHER. *Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors*. In: Manuel Escamilla and Modesto Saavedra (eds): *Law and Justice in a global society*. Granada: International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, 2005.

<sup>15</sup> A comunicação, para Luhmann, é um contínuo aprendizado sistêmico. Em lugar da possibilidade de determinismo sistêmico há a possibilidade de o sistema aprender/não-aprender. Com isso a sociedade comunica apenas aquilo que se mostra relevante. LUHMANN, Niklas. *Límites de la comunicación como condición de evolución*. *Revista de Occidente*, Madrid: Fundación Ortega Y Gasset, n. 118, 1991. p. 28.

<sup>16</sup> ABREU, Anabela Garcia; NOGUER, Isabel; COWGIRL, Karen. *El VIH/SIDA en países de América Latina: los retos futuros*. Washington: Organización Panamericana de la Salud/Banco Mundial, 2004. p. 140-146.

<sup>17</sup> CAMARGO JR., Kenneth Rochel de. *Políticas públicas e prevenção em HIV/AIDS*. In: PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron (Org.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: ABBIA/Editora 34, 1999. p. 231.

O rompimento para com tal mentalidade coincidiu com o surgimento de um ambiente democrático, nesse passo a comunicação passou a ser viabilizada por muitos e para muitos, fato este que tornou por gerar o espaço propício à gênese de novas comunicações atinentes ao tema de uma possível epidemia de HIV. A propagação da comunicação sanitária tornou por causar perturbações nos sistemas sociais, perfazendo assim o desenvolvimento de políticas públicas de combate à epidemia, a consideração da saúde como bem maior em detrimento da economia, etc. Por isso

[...] a atuação de movimentos organizados da sociedade civil teve um papel marcante tanto para impulsionar a atuação do setor público quanto na determinação do próprio conteúdo das respostas. Deve-se ter em mente ainda que o início da epidemia de HIV/AIDS, ou ao menos o início de sua visibilidade, coincide com um momento histórico peculiar em nosso país, no qual se articulava a chamada redemocratização [...].<sup>18</sup>

Quanto mais for comunicado a respeito de determinada questão, maiores as possibilidades para novas comunicações. A comunicação sanitária, desse modo, depende da valoração social acerca de determinada questão. Quanto mais for comunicado, maiores são as possibilidades de desenvolvimento social e, conseqüentemente, de transposição de tais comunicações ao interior dos sistemas funcionais, complexificando os processos sistêmicos para a necessária redução da complexidade de seu ambiente. Entretanto, a saúde é tema da comunicação enquanto relevante ao sistema social, assim sendo, nem toda a comunicação sanitária mostra-se revestida de tal relevância, isso torna por excluir determinados temas dos debates sociais, constituindo-se em casos de não comunicação da saúde.

## **1. A NÃO COMUNICAÇÃO DA SAÚDE**

A comunicação da saúde é necessária à formação da opinião pública acerca de determinado tema, notadamente em relação a dada enfermidade passível de dano à coletividade. Todavia, verifica-se que em outros casos a comunicação é efêmera, passageira, causando pequenas perturbações na sociedade ou, por vezes, sendo passageiramente, não causando maiores efeitos. A não-comunicação igualmente comunica entretanto deixa de provocar ou provoca minimamente a sociedade à gestão dessas pequenas indeterminações.

A reprodução autopoietica da sociedade é dependente de constantes estímulos comunicativos. A comunicação, desse modo, provoca e estimula os sistemas à contínua manutenção de suas estruturas. Assim, para o desenvolvimento de determinado tema no sistema social faz-se necessário o desenvolvimento de reiteradas comunicações a seu respeito. Nesse sentido, pode-se

---

<sup>18</sup> CAMARGO JR., Kenneth Rochel de. Políticas públicas e prevenção em HIV/AIDS. In: PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron (Org.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: ABBIA/Editora 34, 1999. p. 232.

dizer que determinadas questões atinentes à saúde pública não comunicam, deixando de causar os eventos sistêmicos necessários ao desenvolvimento de alternativas a tais questões.

É interessante a compreensão de que a comunicação, por sua vez, necessita diferenciar-se da informação. Precisamente essa diferença entre informação/comunicação é a barreira pela qual é viabilizada a existência de comunicação. Conforme Luhmann, só é possível conhecer o mundo porque o acesso a ele é bloqueado.<sup>19</sup> Nesse sentido, a informação pura e simples nada é para o sistema; é apenas uma fonte que emana possibilidades interpretativas, as quais se revestirão, posteriormente, como comunicações. Para Luhmann

[...] toda a comunicação baseia-se numa distinção circunstanciada com precisão, na distinção entre informação e comunicação. Sem a existência de uma proteção, concedida por tal distinção, o receptor da comunicação seria directamente confrontado com o quadro de circunstâncias do mundo, tal como acontece com as percepções usuais. Só se chega à comunicação e à aceitação ou rejeição das selecções por ela comunicadas, quando o receptor consegue distinguir a selectividade da informação, da selecção da comunicação.<sup>20</sup>

A comunicação, enquanto síntese da informação, apresenta-se sob um aspecto de incerteza. Conforme já visto, a comunicação é improvável e, por isso, não se mostra passível de determinação ou controle no sentido de se supor, garantir ou tornar provável. Importa, ainda, a distinção entre informação e comunicação, eis que na primeira não se fala em comunicação, mas, sim, num contingente com possibilidades de geração comunicação. A seletividade da informação é condição de possibilidade para futuras comunicações; a seletividade da comunicação, por sua vez, reveste-se na escolha de determinada comunicação entre uma pluralidade de possibilidades. Nesse sentido,

É preciso, portanto, que nossa comunicação permaneça esta coisa turbulenta e vaga, da qual não há nem ciência nem técnica, mas que está acima ou enquadra a maior parte delas. Não se abordará este campo sem ser um pouco feiticeiro, ou artista; e, de fato, “a comunicação” acumula-se, ou está no seu ápice, na relação interpessoal, na psicanálise, na arte ou no marketing publicitário ou político, os quais nunca farão parte, apesar do que pensam alguns, de uma técnica adequada nem de rotinas programáveis.<sup>21</sup>

Pode-se exemplificar a não-comunicação com o caso do mal de Alzheimer, a doença que não possui o mesmo destaque atribuído, por exemplo, à aids. Dessa maneira, a comunicação gerada pelos casos de Alzheimer provoca mudanças de pequena monta no sistema social. A pouca relevância

---

<sup>19</sup> LUHMANN, Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES; SAMIOS (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*, p. 52.

<sup>20</sup> LUHMANN, Niklas. *O amor como paixão: para a codificação da intimidade*. Lisboa: Difel, 1982. p. 164.

<sup>21</sup> BOUGNOUX, Daniel. *Introdução às ciências da comunicação*. Bauru: Edusc, 1999. p. 18-19.

atribuída à enfermidade é espelhada, inclusive, pela carência de publicações a respeito, ao contrário da incrível pluralidade dos textos destinados ao conhecimento e informação acerca da aids. Não obstante a existência de um programa específico, instituído pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 703, de 12 de abril de 2002,<sup>22</sup> a atenção à enfermidade limita-se ao fornecimento de medicamentos específicos para o controle da doença<sup>23</sup> e a manutenção genérica da assistência do Sistema Único de Saúde, restando pouco expressivas ações de informação e, principalmente, de humanização no tratamento.

Ainda, frente à ineficácia estatal no que tange à manutenção sanitária é mister referir a organização da sociedade civil de modo a buscar pressionar o Estado no cumprimento e efetivação das promessas constitucionais. Saliente-se, nesse aspecto, a criação da Associação Brasileira de Alzheimer – Abraz, formada por familiares de pessoas portadoras do mal de Alzheimer, profissionais da área da saúde e voluntários. A entidade visa justamente a assistência e promoção de esclarecimento sobre a doença como forma de uma melhor qualidade de vida aos portadores do mal de Alzheimer,<sup>24</sup> cobrindo, dessa forma, boa parte da ausência estatal.

Cabe ressaltar, igualmente, as doenças que já se encontravam controladas e tornam a ocupar espaços de debates na sociedade em razão de seu ressurgimento, como, por exemplo, a dengue. Está-se diante de outro exemplo da não-comunicação, ou melhor, de uma transposição de não-comunicação para comunicação, afinal, após a chegada dessas inquietações aos meios de comunicação e a geração de uma opinião pública coesa com a realidade cotidiana da população, são cobradas atitudes dos gestores públicos.

A possível epidemia de dengue, levada adiante pelos meios de comunicação, foi rapidamente controlada pelos poderes públicos. Esse fato bem ilustra a premência da formação de uma consciência participativa pela população no sentido de, aliando-se às possibilidades comunicativas dos meios de comunicação de massa, exercer pressão sobre o Estado mediante a formação da opinião pública voltada aos interesses dos indivíduos.

O exemplo do controle da epidemia de dengue pode ser comparado na ótica da participação/mobilização popular e da viabilização de observações pela mídia, à atenção despendida à aids na promoção de sua prevenção. Ainda, importante relevância adquire a organização de movimentos sociais visando e produção de comunicações específicas às doenças, campanhas

---

<sup>22</sup> A portaria nº 703 do Ministério da Saúde institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa de Assistência aos Portadores da Doença de Alzheimer.

<sup>23</sup> Atualmente são fornecidos pelo Sistema Único de Saúde os medicamentos rivastigmina, galantamina e donepezil, utilizados para o tratamento do mal de Alzheimer, conforme estabelecido na Portaria nº 843, de 31 de outubro de 2002, da Secretaria de Assistência à Saúde.

<sup>24</sup> Conforme informações disponíveis no site da Associação Brasileira de Alzheimer. <http://www.abraz.com.br>.

governamentais, investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Desse modo, a sociedade volta a operar normalmente, prevalecendo a harmonia sistêmica em oposição à prevalência da codificação econômica aos demais sistemas. Isso ocorre porque existe mais comunicação sobre aids<sup>25</sup> e outras doenças<sup>26</sup> de interesse social e um nível comunicacional imensamente inferior dos casos do mal de Alzheimer. Embora na atualidade o mercado amplia suas pesquisas pois a um grande crescimento da população idosa.

A existência da comunicação perpassa notadamente pela participação popular no sentido de fornecimento aos sistemas de um excedente comunicacional cuja operacionalidade interna deverá abarcar. Por isso, a não-comunicação reveste-se na inércia daqueles interessados na transformação da realidade social, bem como, e aqui a problemática é agravada, pela substituição da codificação governo/oposição ou direito/não direito pelo código ganhar/perder. Há, com isso, o solapamento da saúde pública – notadamente agravada pela não-comunicação – em virtude da inversão de funções e da predominância da codificação do sistema econômico na sociedade.

## **2. IMPROBABILIDADE COMUNICACIONAL DA PANDEMIA DA COVID – 19**

Um dos grandes problemas verificados através de grandes desastres e ou pandemias, persiste exatamente na falta de informação, ou seja, no isolamento comunicacional, segundo Luhmann isto fica demonstrado no item 1 (um) do texto quando trata-se as improbabilidades da comunicação.

Observa-se que em primeiro lugar a sua improbabilidade que estabelece em decorrência da percepção, ou seja, por falta de conhecimento, por isso nossa memória só nos faculta guardar, aquilo que é importante, tem que ter a pré-compreensão. Neste momento delicado que vivencia-se há necessidade de respeitar os profissionais da ciência.

Já a segunda improbabilidade se dá em decorrência de sua extensão espacial e temporal, cada comunicação pode ser levada em decorrência da quantidade de pessoas que se comunicaram em dado espaço e pelo tempo estabelecido. Neste caso pode-se observar que aqueles que falam sem conhecimento de causa científica, fazem com que se coloque em risco a coletividade de pessoas mesmo que indetermináveis, pois o advento tecnológico e utilização de novas tecnologias de informação, permitem que dissemine uma boa ou má informação. Por sua vez, a terceira

---

<sup>25</sup> Cerca de 100 000 pessoas foram infectadas com o vírus HIV durante o ano de 2007, fato que eleva ao número de 1,6 milhões de pessoas infectadas apenas na América Latina. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Situación de la epidemia de sida* : informe especial sobre la prevención del VIH : Diciembre de 2007. Disponível em <[http://data.unaids.org/pub/EPISlides/2007/2007\\_epiupdate\\_es.pdf](http://data.unaids.org/pub/EPISlides/2007/2007_epiupdate_es.pdf)>, 2007. Acesso em: 01 de fevereiro de 2008.

<sup>26</sup> No período compreendido entre janeiro e julho de 2007, foram registrados 438.949 casos de dengue clássica, 926 casos de Febre Hemorrágica da Dengue e a ocorrência de 98 óbitos, conforme dados obtidos no site do Ministério da Saúde. BRASIL. Ministério da Saúde, *Campanha da dengue*. Disponível em <<http://www.combatadengue.com.br/sobreadengue/adenguenobrasil.php>>. Brasília, 2007. Acesso em: 01 de fevereiro de 2008.

improbabilidade da comunicação vai tratar da obtenção do resultado desejado.

Neste caso, pode-se observar que a informação também ter que estar baseada em dados científicos, se eu usar o conhecimento e a medida necessária, temos uma probabilidade de que esta comunicação superará sua improbabilidade, como esclarece Chul Han:

O coronavírus está colocando nosso sistema à prova. Ao que parece a Ásia controla melhor a epidemia do que a Europa. Em Hong Kong, Taiwan e Singapura há poucos infectados.[grifo do autor] Em Taiwan foram registrados 108 casos e 193 em Hong Kong. Na Alemanha, pelo contrário, após um período muito mais breve já existem 19.000 casos confirmados, e na Espanha 19.980 (dados de 20 de março). A Coreia do Sul já superou a pior fase, da mesma forma que o Japão. Até a China, o país de origem da pandemia, já está com ela bem controlada. Mas Taiwan e a Coreia não decretaram a proibição de sair de casa e as lojas e restaurantes não fecharam. Enquanto isso começou um êxodo de asiáticos que saem da Europa. Chineses e coreanos querem regressar aos seus países, porque lá se sentem mais seguros. Os preços dos voos multiplicaram. Já quase não é possível conseguir passagens aéreas para a China e a Coreia<sup>27</sup>.

Em contrapartida, pode-se observar a sua improbabilidade de obtenção do resultado desejado, quando deixa de levar em consideração os dados científicos e tardam a tomar as medidas de forma antecipada como é o caso da Europa, relatado por Chul Han:

A Europa está fracassando.[grifo do autor] Os números de infectados aumentam exponencialmente. Parece que a Europa não pode controlar a pandemia. Na Itália morrem diariamente centenas de pessoas. Retiram os respiradores dos pacientes idosos para ajudar os jovens. Mas também vale observar ações inúteis. Os fechamentos de fronteiras são evidentemente uma expressão desesperada de soberania. Nós nos sentimos de volta à época da soberania. O soberano é quem decide sobre o estado de exceção. É o soberano que fecha fronteiras. Mas isso é uma vã tentativa de soberania que não serve para nada. Seria muito mais útil cooperar intensamente dentro da Eurozona do que fechar fronteiras alucinadamente. Ao mesmo tempo a Europa também decretou a proibição da entrada a estrangeiros: um ato totalmente absurdo levando em consideração o fato de que a Europa é justamente o local ao qual ninguém quer ir. No máximo, seria mais sensato decretar a proibição de saídas de europeus, para proteger o mundo da Europa. Depois de tudo, a Europa é nesse momento o epicentro da pandemia<sup>28</sup>.

O grande problema que ocorre nestas situações é exatamente as condições de possibilidade que se estabelece em decorrência da grande desigualdade imposta na sociedade sendo resultado da globalização.

Santos (2000, p. 46), trabalhando com a globalização, percebe que a concorrência atual não é

---

<sup>27</sup> CHUL HAN, Byung . O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

<sup>28</sup> CHUL HAN, Byung . O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

mais a velha competitividade, sua base elimina toda a forma de compaixão. A guerra entre seus indivíduos é a sua norma, justificando o apelo à força e aos individualismos na vida econômica, na ordem política, na ordem do território, na ordem social e individual.

Com o fenômeno da globalização, inúmeras sociedades passaram a gozar de semelhantes protagonismos que aprisionam os modos de condutas. A referência-padrão é o padrão do capital, da hegemonia liberal individualista. Ser homem, branco, hétero, pai de família, europeu, por si só indica uma condição de reconhecimento maior que categorias marginalizadas como negros/negras, pobres e mulheres, nas instituições contemporâneas. Isso não condiciona apenas um tratamento afável ou rechaçado, mas também a base da desigualdade/ emancipação econômica, como, por exemplo, no Brasil, que as injustiças sociais e econômicas são a herança da escravidão. É um efeito dominó, que visa à manutenção do poder nas classes dominantes. Assim, o dia-a-dia das sociedades contemporâneas é árduo, compostos de espaços de dominação, em que poucas classes são favorecidas, e em sua maioria massiva há a luta pela sobrevivência, a fome, a miséria, a falta de sensibilidade social e ambiental, fazendo com as previsões do futuro sejam as mais negativas possíveis (SÁNCHEZ RUBIO, 2014).

Existe uma série de direitos humanos, mundialmente aceitos, com a intenção de se tornar uma lei universal, enquanto direito natural do homem e uma baliza às arbitrariedades do Estado. E a sua efetivação? Por um lado, a dimensão encantadora dos direitos humanos é simples: há um potencial emancipador, um horizonte de esperança que o direito jamais havia demonstrado até então (SÁNCHEZ RUBIO, 2014). A própria ideia de direitos humanos surgiu por uma necessidade de esperança, no contexto dos Estados absolutistas e um poder conduzido de forma precária. Porém o grande obstáculo de sua efetivação demonstra a sua face desencantadora (SÁNCHEZ RUBIO, 2014). Teorias se sustentam em bases fracas, marcadas por um individualismo liberal, por essa lógica capitalista. O “processo de globalização como perversidade traz a verdadeira cara do capitalismo parasitário, que é efetivamente o jeito de levar vantagem a qualquer preço (PILAU SOBRINHO, 2017, p. 41-42)”.

Neste sentido é importante destacar o trabalho proposto por Ferrajoli, sobre a questão da luta pela igualdade, ao qual diz que:

A la inversa, las llamativas desigualdades producidas por las políticas que durante estos años han desmantelado el estado social, y que han hecho explosión a escala planetaria por efecto de la globalización de la economía y del capital financiero sin una esfera pública a su altura, están en el prihen de todos los problemas que hoy amenazan a nuestras democracias y a la convivencia pacífica misma: de hambre y la miséria de masas ingentes de seres humanos a las migaciones de millones de



presonasque huyende las guerras y de la pobreza, del desempleo creciente a la explotación global del trabajo, de la crisis de la representación y de la participación política a las amenazas contra el medio ambiente y otros bienes comunes, de los espacios abiertos a la criminalidade y al terrorismo hasta el mismo estancamiento de la economía<sup>29</sup>.

Se torna urgentemente que alguns limites devem ser interpostos diante dos processos que a globalização interpõe em nossa sociedade, entre eles cabe destacar o entendimento da unicidade das técnicas, na visão de Santos, dizendo que:

O desenvolvimento da história vai se dar com o desenvolvimento das técnicas. As técnicas se dão como famílias. Cada sistema técnico representa uma época. Em nossa época, é a chegada da técnica da informação. Ela permitiu a comunicação entre diversas técnicas e a convergência dos momentos, a simultaneidade das ações, invadindo as demais técnicas e lugares, espalhando-se pelo mundo. Ao surgir nova família de técnicas, as outras não desaparecem, as novas são usadas pelos atores hegemônicos enquanto os menos poderosos usam os conjuntos menos atuais. O ator sem condições de usar as técnicas mais avançadas é considerado ultrapassado. O princípio da seletividade hierarquiza os países que são ou não dotados de técnica hegemônica. A fragmentação da produção só é possível porque há uma unidade política de comando. Por isso existem empresas transnacionais, através da relação estreita entre aspecto da economia de globalização e a natureza do fenômeno técnico correspondente a este período histórico. É a partir da unicidade das técnicas que surge a possibilidade de existir uma finança universal, com a imposição da mais-valia mundial, gerando a unicidade de tempo, o acontecer local com efeito mundial, e vice-versa<sup>30</sup>.

Adverte-se que através do domínio da técnica e do conhecimento da informação, se pode fazer com que ocorram uma unicidade temporal, permitindo com que os acontecimentos locais possam ter consequências globais, o que em sua grande parte demonstram o caráter de perversidade da globalização, que para Santos:

A globalização perversa é imposta à humanidade por um mundo unificado pelas novas condições técnicas para a mundialização. A emergência de uma dupla tirania (dinheiro e informação) formam a base do sistema ideológico que influencia no caráter das pessoas e na moralidade social, ensejando inversão de valores [...]. A competitividade, sugerida pela produção e o consumo, é a fonte de novos totalitarismos aceitos em razão da confusão aos espíritos. Fatores que causam o emagrecimento moral e intelectual das pessoas, à redução da personalidade e da visão do mundo, a solidariedade, o humanismo, a morte do Estado enquanto força atuante passível de reduzir as mazelas social, assim como é causa direta para o aumento contínuo da pobreza, fome, educação desqualificada, desemprego, etc. (p. 36-78)<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la igualdad**. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2019. Pg.9.

<sup>30</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à conscientização universal**. 18. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2009. Pg. 24-27.

<sup>31</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à conscientização universal**. 18. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2009. Pg. 36-78.

Neste sentido, vislumbrou-se a situação de que está se enfrentando na Europa e agora na América em que suas grandes transnacionais migraram sua produção para China em decorrência da redução de custos e aumento de seus lucros, como consequência disso, se denota a falta de itens essenciais para a assistência dos profissionais que atuam na área de saúde e população, como por exemplo a falta de mascarás protetoras, que Chul Han diz que:

No passado, a fabricação de máscara, da mesma forma que tantos outros produtos, foi externalizada à China. Por isso agora não se conseguem máscaras na Europa. Os Estados asiáticos estão tentando prover toda a população com máscaras protetoras. Na China, quando também começaram a escassear, fábricas chegaram a ser reequipadas para produzir máscaras. Na Europa nem mesmo os funcionários da área de saúde as conseguem. Enquanto as pessoas continuarem se aglomerando nos ônibus e metrô para ir ao trabalho sem máscaras protetoras, a proibição de sair de casa logicamente não adiantará muito. Como é possível guardar a distância necessária nos ônibus e no metrô nos horários de pico? E uma lição que deveríamos tirar da pandemia deveria ser a conveniência de voltar a trazer à Europa a produção de determinados produtos, como máscaras protetoras, remédios e produtos farmacêuticos.

Pode-se verificar que este processo de migração da produção faz com que um produto que tenha um custo baixo, se produza fora do país, que na sua grande maioria está mão de obra é explorada, mas isso não chama atenção das transnacionais, cujo seu objetivo maior é aumentar seus lucros. Assim, pode-se observar os tratamentos distintos em relação a pandemia na Ásia e Europa, conforme relata Chul Han:

Uma diferença chamativa entre a Ásia e a Europa são principalmente as máscaras protetoras. Na Coreia quase não existe quem ande por aí sem máscaras respiratórias especiais capazes de filtrar o ar de vírus. Não são as habituais máscaras cirúrgicas, e sim máscaras protetoras especiais com filtros, que também são utilizadas pelos médicos que tratam os infectados. Durante as últimas semanas, o tema prioritário na Coreia era o fornecimento de máscaras à população. Diante das farmácias enormes filas se formaram. Os políticos eram avaliados em função da rapidez com que eram fornecidas a toda a população. Foram construídas a toda pressa novas máquinas para sua fabricação. Por enquanto parece que o fornecimento funciona bem. Há até mesmo um aplicativo que informa em qual farmácia próxima ainda se pode conseguir máscaras. Acho que as máscaras protetoras fornecidas na Ásia a toda a população contribuíram decisivamente para conter a epidemia. Os coreanos usam máscaras protetoras antivírus até mesmo nos locais de trabalho. Até os políticos fazem suas aparições públicas somente com máscaras protetoras. O presidente coreano também a usa para dar o exemplo, incluindo em suas entrevistas coletivas. Na Coreia quem não a usa é repreendido.<sup>32</sup>

Está é uma grande diferença existente para o combate da pandemia, onde no exemplo da Coreia há um controle efetivo e uma definição de política pública para atenção a população,

---

<sup>32</sup> CHUL HAN, Byung . **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

buscando a prevenção do risco da doença, por outro lado na Europa,

Na Europa, pelo contrário, frequentemente se diz que não servem para muita coisa, o que é um absurdo. Por que então os médicos usam as máscaras protetoras? Mas é preciso trocar de máscara frequentemente, porque quando umedece perdem sua função filtradora. Os coreanos, entretanto, já desenvolveram uma “máscara ao coronavírus” feita de nanofiltros que podem ser lavados. O que se diz é que podem proteger as pessoas do vírus durante um mês. Na verdade, é uma solução muito boa enquanto não existem vacinas e medicamentos. Na Europa, pelo contrário, até mesmo os médicos precisam viajar à Rússia para consegui-las. Macron mandou confiscar máscaras para distribuí-las entre os funcionários da área de saúde. Mas o que acabaram recebendo foram máscaras normais sem filtro com a indicação de que bastariam para proteger do coronavírus, o que é uma mentira. A Europa está fracassando. De que adianta fechar lojas e restaurantes se as pessoas continuam se aglomerando no metrô e no ônibus durante as horas de pico? Como guardar a distância necessária assim? Até nos supermercados é quase impossível. Em uma situação como essa, as máscaras protetoras realmente salvariam vidas humanas<sup>33</sup>.

Por outro lado, a tomada de decisão dos líderes Europeus foi desastrosa ao subestimar a velocidade com que o vírus circulou as pessoas foram infectadas. Está relação de saúde-doença, poderia ser comparada ao processo de Globalização perversa ao qual Santos se refere aos efeitos da globalização que prima pela maximização do lucro e flexibilização das condições dignas de trabalho se demonstra através da separação de classes, cujo Chul Han, diz:

Está surgindo uma sociedade de duas classes. Quem tem carro próprio se expõe a menos riscos. As máscaras normais também seriam de muita utilidade se os infectados as usassem, porque dessa maneira não propagariam o vírus. Nos países europeus quase ninguém usa máscara. Há alguns que as usam, mas são asiáticos. Meus conterrâneos residentes na Europa se queixam de que são olhados com estranheza quando as usam. Por trás disso há uma diferença cultural. Na Europa impera um individualismo que traz atrelado o costume de andar com o rosto descoberto. Os únicos que estão mascarados são os criminosos. Mas agora, vendo imagens da Coreia, me acostumei tanto a ver pessoas mascaradas que o rosto descoberto de meus concidadãos europeus me parece quase obscuro. Eu também gostaria de usar máscara protetora, mas aqui já não existem. [...]O vírus não vencerá o capitalismo. A revolução viral não chegará a ocorrer. Nenhum vírus é capaz de fazer a revolução. O vírus nos isola e individualiza. Não gera nenhum sentimento coletivo forte. De alguma maneira, cada um se preocupa somente por sua própria sobrevivência. A solidariedade que consiste em guardar distâncias mútuas não é uma solidariedade que permite sonhar com uma sociedade diferente, mais pacífica, mais justa. Não podemos deixar a revolução nas mãos do vírus.[Grifo do autor] Precisamos acreditar que após o vírus virá uma revolução humana. Somos NÓS, PESSOAS dotadas de RAZÃO, que precisamos repensar e restringir radicalmente o capitalismo destrutivo, e nossa ilimitada e destrutiva mobilidade, para nos salvar, para salvar o clima e nosso belo planeta.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> CHUL HAN, Byung . **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

<sup>34</sup> CHUL HAN, Byung . **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

Urge uma necessidade de mudança de paradigmas estabelecida pela sociedade atual de exclusão do próximo, faz-se necessário observar que não se vive sozinho, embora alguns achem que nada irá acometê-los. Essa mudança de atitude cabe a cada um de nós, para que a humanidade possa ser salva.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O grande problema relativo à superação das improbabilidades comunicacionais que atingem a ausência de assistência aos problemas da saúde pública mundial é a falta de concretização do estado social, já que os interesses privados dos grandes conglomerados econômicos não permitem ou não querem que sejam efetivados, pois não existe interesse econômico nisso. A vida humana fica relativizada, abandonando qualquer ideia de direitos humanos frente à economia. A pandemia veio mostrar a perversidade maior que alguns presidentes levam seus governos e a vida da população de seu país, com desprezo, sem solidariedade, priorizando a economia.

Assim, a vida humana é o essencial, a base de Estados constitucionais de direito, e o que deveria ser protegido. Não existe espaço para qualquer resposta contrária. A negligência dos governantes vem gerando mais mortes, principalmente dos mais pobres, e fazendo com que o vírus se espalhe cada vez mais. A globalização e o capitalismo que não reduzem desigualdades podem ser encarados como uma grande pandemia, já que eles matam silenciosamente populações periféricas sem gerar qualquer oposição.

Não será uma pandemia que fará a sociedade mais humana e mais solidária. As pandemias ocorrem todos os dias, com pessoas morrendo de fome, morrendo por causa da violência gera nesse sistema. A desigualdade do mundo vai chegando no seu limite, e fica mais claro nesses momentos de urgência. Por isso, tem-se a necessidade reestabelecimento do Estado Social, pois quando o mercado tem prejuízo ele se vale do Estado, sempre alegando que se o Estado não auxiliar, ocorrerão demissões, por outro lado, quando tem lucro o Estado não deve intervir. Milhares de vidas humanas não são suficientes para que ocorra a mudança de paradigma predatória da condição social mínima.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ABREU, Anabela Garcia; NOGUER, Isabel; COWGIRL, Karen. *El VIH/SIDA en países de América Latina: los retos futuros*. Washington: Organización Panamericana de la Salud/Banco Mundial, 2004.

CAMARGO JR., Kenneth Rochel de. Políticas públicas e prevenção em HIV/AIDS. In: PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron (Org.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: ABBIA/Editora 34, 1999. p. 227-262.

CHUL HAN, Byung . **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**, disponível na: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html?ssm=whatsapp> . Acessado no dia 26/03/2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la igualdad**. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2019.

FOCAULT. Michel. *Em defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LUHMANN, Niklas. *A improbabilidade da comunicação*. Lisboa: Vega, 2001.

\_\_\_\_\_. Límites de la comunicación como condición de evolución. *Revista de Occidente*, Madrid: Fundación Ortega Y Gasset, n. 118, 1991. p. 23-40.

\_\_\_\_\_. *Sistemas sociales: lineamentos para una teoría general*. Barcelona/México/Santafé de Bogotá: Anthropos/Universidad Iberoamericana/CEJA. 1998.

NEUMANN, Zilda Arns. *Depoimentos brasileiros: ela criou uma rede de solidariedade que salva centenas de milhares de crianças brasileiras*. Belo Horizonte: Leitura, 2003.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica: (im)probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente**. Itajaí: Univali Editora, 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à conscientização universal**. 18. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2009.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos: de emancipações, libertações e dominações**. 1ª ed. Tradução de Ivone Fernandes Morcilho Lixa, Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014,

TEUBNER, Gunther. Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. In: ESCAMILLA, Manuel; SAAVENDRA, Modesto (Eds): *Law and Justice in a global society*. Granada: International association for philosophy of law end social philosophy, 2005.

WOLTON, Dominique. *É preciso salvar a comunicação*. São Paulo: Paulus, 2006.

# A EMPATIA HUMANA E O CUIDADO AMBIENTAL NA ERA DE PANDEMIA DO CORONA VÍRUS - COVID-19

Sonia Aparecida de Carvalho<sup>1</sup>

João Martins Bertaso<sup>2</sup>

*“Vírus: tudo o que é sólido se desmancha no ar”.*<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO<sup>4</sup>

O artigo tem o objetivo de investigar a empatia humana e o cuidado ambiental no período de pandemia do corona vírus - COVID-19. Diante disso, indaga-se no artigo, que no período de pandemia de vírus, principalmente do COVID-19, a empatia do ser humano e o cuidado do meio ambiente natural ou natureza são alternativas nas relações sociais e humanas.

Inicialmente, o artigo pesquisa a crise de civilização da humanidade como consequência da era moderna. A crise ambiental e ecológica coloca em risco a comunidade de destino de todos os seres vivos e seres humanos, ligados com o destino bioecológico do planeta Terra. O colapso mundial provocado pela pandemia do corona vírus COVID-19 aumenta a crise de civilização e a crise de conhecimento e pensamento, causando catástrofe econômica, social e política, especialmente o distanciamento e o isolamento social na sociedade.

Posteriormente, o artigo estuda a relação recíproca entre meio ambiente natural e relações sociais e humanas. A sociedade moderna vive uma intensa crise de pandemia de vírus mundial. É uma crise complexa e sistêmica que afeta a relação mútua entre o ser humano/homem e o meio ambiente/natureza. A sociedade convive com os riscos e perigos ambientais e ecológicos causando a

---

<sup>1</sup> Pós - Doutora em Direito pela Universidade Regional Integrada de Alto Uruguai e das Missões – URI de Santo Ângelo - RS. Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI - SC. Doctora en Derecho en la Universidad de Alicante - UA - Espanha. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – RS. Professora e Pesquisadora. E-mail: [sonia.adv.2008@hotmail.com](mailto:sonia.adv.2008@hotmail.com).

<sup>2</sup> Pesquisador registrado no CNPq. Pós - Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – SC. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor Pesquisador vinculado a Universidade Regional Integrada de Alto Uruguai e das Missões – URI de Santo Ângelo - RS. Coordenador do Programa de Pós Graduação em Direito- Mestrado e Doutorado – URI. E-mail: [joaomartinsbertaso@gmail.com](mailto:joaomartinsbertaso@gmail.com).

<sup>3</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6 Editora, 2020. p. 45- 49. Disponível em: [http://editorap Praxis.com.br/quarentena/ebook\\_quarentena\\_1ed\\_2020.pdf](http://editorap Praxis.com.br/quarentena/ebook_quarentena_1ed_2020.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020.

<sup>4</sup> Há no texto do artigo alguns trechos/parágrafos e citações publicados na Tese de Doutorado da autora. CARVALHO, Sonia Aparecida de. **A governança da política nacional de recursos naturais: a (in) sustentabilidade do caso brasileiro de reflorestamento paralelo Brasil e Espanha**. Tese de Doutorado (Curso de Doutorado em Ciência Jurídica) Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2017. 331 p. Disponível em: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis\\_sonia\\_aparecida\\_de\\_carvalho.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis_sonia_aparecida_de_carvalho.pdf).

destruição de toda a vida no planeta Terra, e com a ameaça de pandemia de vírus do corona vírus-COVID-19 acarretando a extinção da espécie humana.

Finalmente, o artigo investiga o sentimento de empatia humana em tempos modernos de pandemia do corona vírus - COVID-19. A crise global é um problema político porque é uma crise provocada pelas ações humanas. Desse modo, a humanidade vive um período de crise ou um tempo moderno de pandemia de vírus mundial, que coloca em perigo própria espécie humana. O mundo vive uma catástrofe política, em nível global, pois as crises de consciência, a de pensamento e de civilização agravam o colapso da pandemia do corona vírus - COVID -19 em tempos de sociedade moderna.

Portanto, a pandemia e a quarentena adotada na era de pandemia de vírus são alternativas da sociedade moderna que se adapta aos novos modos de viver e conviver com o outro. A pandemia de vírus e a quarentena são alternativas que visam o bem comum do ser humano e do meio ambiente natural. Portanto, a mudança de atitude de cultura ou civilização, os pensamentos de empatia, o comportamento altruísta e a visão biocêntrica ou ecocêntrica do ser humano, acarretam a proteção e preservação de todos os seres vivos, especialmente da espécie humana. Por fim, referente à metodologia adotada na pesquisa do artigo, utilizou o método indutivo, baseado nas bibliografias utilizadas.<sup>5</sup>

## 1. A CRISE DE CIVILIZAÇÃO DA HUMANIDADE COMO CONSEQUÊNCIA DA ERA MODERNA

A humanidade vive uma crise ambiental e ecológica mundial e, que a atividade humana irresponsável pode produzir danos irreparáveis e irreversíveis à biosfera e destruir as condições de vida dos seres humanos e dos seres vivos. Em razão da crise ecológica mundial, “vivemos sob uma grave ameaça de desequilíbrio ecológico que poderá afetar a Terra como sistema integrador de sistemas”,<sup>6</sup> atingindo gravemente todos os demais organismos vivos. A crise ambiental e ecológica “não é apenas global, mas também sistêmica, afetando todas as dimensões da nossa existência”.<sup>7</sup> Pois “o nosso sistema ecológico está sujeito a terríveis ameaças, como se ele fosse esmagado pela superfície dura de uma civilização cuja aceleração escapou de qualquer controle”.<sup>8</sup>

A crise ambiental e ecológica é uma crise civilizatória, crise da humanidade, no sentido de

---

<sup>5</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 25-105.

<sup>6</sup> BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. p. 15.

<sup>7</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 391.

<sup>8</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. p. 393.



“colocar em risco não apenas a biodiversidade do planeta Terra, mas a vida humana”<sup>9</sup> e a vida de todos os seres vivos. Também, a crise ambiental é uma crise de saberes e de racionalidade ambiental, no sentido de perceber a relação de conhecimento com o pensamento humano e um modo de pensar o mundo, o ser das coisas e o próprio ser humano.<sup>10</sup> A crise ambiental, ecológica, social e econômica provocou a separação do vínculo e da relação recíproca entre a sociedade e natureza, entre o humanismo e naturalismo. Nesse sentido, a crise de civilização da humanidade é um efeito do conhecimento sobre o mundo é a crise da forma de compreensão do mundo.

Os problemas e desequilíbrios ecológicos e ambientais do mundo moderno convivem com o homem ao mesmo tempo. O mundo contemporâneo está diante de um sentimento de angústia, de um mal estar da cultura, está prisioneiro da ansiedade causada pela implicação do próprio modelo civilizatório. O homem alcançou um enorme domínio sobre a natureza que, atualmente, se tornou difícil, perceber a sua relação com o meio natural, causando a sua inquietação, mal estar e angústia.<sup>11</sup>

A preocupação e a consciência ecológica impõem a ideia do desenvolvimento de uma nova civilização, pois a “civilização atual, baseada nos imperativos industriais, na exploração descontrolada do homem e dos recursos naturais [...] esgotou-se em si mesma”.<sup>12</sup> É necessário escolher uma nova direção para o desenvolvimento e a produção global, de optar por uma nova civilização, sobretudo, porque “está civilização garantirá a harmonia e uma coexistência criativa entre o homem e o resto da natureza”.<sup>13</sup>

Além disso, é preciso uma mudança de civilização e uma modificação de pensar na relação do ser humano com o meio ambiente, “para permitir a instauração de um novo equilíbrio no nosso sistema de civilização”.<sup>14</sup> É necessária “uma mudança de civilização, novos valores e um novo modo de vida, [...] para superar a crise ecológica”<sup>15</sup> e ambiental, social, econômica e política. O planeta Terra vive o início de um caos, de uma catástrofe mundial, que elimina a espécie humana e destrói o meio ambiente natural. E indispensável à metamorfose das sociedades humanas, em uma sociedade que causa riscos e perigos incertos e caos em nível mundial. A alternativa de a sociedade eliminar o caos mundial é a reforma do destino da humanidade, é a metamorfose da modernidade.

O processo de metamorfose caracteriza “quando um sistema é incapaz de tratar seus problemas vitais, ou ele se desintegra, ou em sua própria desintegração, é capaz de se

---

<sup>9</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010, p. 82-83.

<sup>10</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. p. 83.

<sup>11</sup> WALDMAN, Maurício. **Meio ambiente e antropologia**. Coordenação de José de Ávila Aguiar Coimbra. São Paulo: Senac, 2006, p. 125-126.

<sup>12</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. p. 390.

<sup>13</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. p. 390.

<sup>14</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. p. 393.

<sup>15</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. p. 392.

metamorfosear em um metassistema [...] para tratar seus problemas” essenciais. A metamorfose da sociedade moderna ou da modernidade é analisada conforme o processo da metamorfose da lagarta em borboleta, pois quando “entra no casulo, a lagarta começa um processo de autodestruição de seu organismo de lagarta, um processo que é, ao mesmo tempo, o de formação de um organismo de borboleta, que é o mesmo, e simultaneamente, diferente da lagarta”.<sup>16</sup>

A metamorfose da borboleta é pré - organizada, já a metamorfose das sociedades humanas não é pré - organizada, pois o sistema Terra é incapaz de tratar seus problemas essenciais, de regular seus processos sociais, econômicos e ambientais. “Quando um sistema é incapaz de tratar seus problemas vitais, ou ele se desintegra, ou encontra em si próprio a capacidade de produzir uma metamorfose, de criar um metassistema novo”.<sup>17</sup> É preciso reformar o modelo de civilização, extinguir a crise de catástrofe mundial, mudar de destino da humanidade e criar um novo sistema de sociedade organizada, capaz de tratar e regular seus problemas.

“A civilização atual, baseada no desenvolvimento industrial, na exploração descontrolada do ser humano e dos recursos naturais, [...] esgotou-se em si mesmo”.<sup>18</sup> Hoje, “a crise ambiental e ecológica não é apenas global, mas também é sistêmica, afetando todas as dimensões de nossa existência”.<sup>19</sup> As crises ecológica e ambiental podem gerar vários colapsos irreversíveis e inevitáveis a nível mundial. Atualmente, “a degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e ambiental e o avanço da pobreza são efeitos da crise do mundo globalizado”.<sup>20</sup>

Atualmente, o mundo vive vários colapsos, tais como o político, ambiental, o ecológico, o social e o econômico, em nível global. A crise ecológica é uma crise da nossa relação com a natureza. “A crise ecológica é a crise do vínculo e a crise do limite”.<sup>21</sup> A crise do vínculo, o ser humano não consegue discernir como ele se liga a vida e a natureza; a crise do limite, o ser humano não consegue discernir o que deles nos distingue. O problema cultural do vínculo e do limite impõe repensar a nossa relação com a natureza, o que dela nos distingue e o que a ela nos liga.<sup>22</sup>

O vínculo ou a parte ligada permite a possibilidade de alteridade, porque todo o ser humano

---

<sup>16</sup> MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** ensaio sobre o destino da humanidade. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p. 14-15.

<sup>17</sup> MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** ensaio sobre o destino da humanidade. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p. 166.

<sup>18</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico:** ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 390.

<sup>19</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico:** ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 391.

<sup>20</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 9.

<sup>21</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 9.

<sup>22</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 9.

social interage e é interdepende do outro. Os vínculos de afetos e sentimentos expressam a busca da alteridade para o reconhecimento humano no meio ambiente natural, cultural e social. O vínculo e o limite expressam sentimentos de afetos pelo outro como sentido de vida, o qual permite reconhecer o outro.

Assim, no planeta Terra, cada espécie viva tem um valor intrínseco no meio natural. Com as ameaças, perigos e riscos produzidos pelo modelo de desenvolvimento industrial, “o modelo de natureza - sujeito não consegue superar o modelo de natureza - objeto”,<sup>23</sup> e conseqüentemente, a humanidade não consegue pensar na ligação do vínculo e do limite que caracterizam a relação do homem ou ser humano com a natureza ou meio ambiente.

Deste modo, há uma relação entre os equilíbrios naturais e os interesses humanos, há uma responsabilidade em relação ao ambiente natural, pois “se a obrigação a respeito do homem continuar a ter um valor absoluto, ela não inclui menos, a partir de agora, a natureza como condição da sua própria sobrevivência e como um dos elementos da sua própria completação existencial”.<sup>24</sup> Assim, o ser humano e a natureza vivem em equilíbrio humano e natural, pois há solidariedade de destino entre os seres vivos e os seres humanos. A solidariedade de destino entre o ser humano e a natureza caracteriza o aspecto utilitário do meio ambiente natural e a vida em si apresenta um valor, que a humanidade futura tem um dever em relação à posteridade.<sup>25</sup>

O progresso do conhecimento do comportamento humano é baseado na mudança de atitude, no ambiente social e na cultura. O comportamento social e a cultura são necessários ao desenvolvimento da espécie humana. A mudança social provoca modificação no comportamento do ser humano. Conseqüentemente, o ser humano é um ser totalmente submisso às condições do ambiente social.<sup>26</sup> O desenvolvimento do comportamento humano e a “sua existência depende de nossa ignorância, e ele perde esse *status* na medida em que progredimos em nosso conhecimento do comportamento”.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 15.

<sup>24</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 311.

<sup>25</sup> OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 319.

<sup>26</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 116.

<sup>27</sup> BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 116.

## 2. A RELAÇÃO RECÍPROCA ENTRE MEIO AMBIENTE NATURAL E RELAÇÕES SOCIAIS E HUMANAS

Nas últimas décadas do século XX, a sociedade moderna vive uma intensa crise de pandemia de vírus mundial. É uma crise complexa e sistêmica que afeta a relação mútua entre o ser humano/homem e o meio ambiente/natureza. É uma crise iminente em toda a história da humanidade e da civilização. A sociedade convive com os riscos e perigos ambientais e ecológicos causando a destruição de toda a vida no planeta Terra, e com a ameaça de pandemia de vírus do corona vírus-COVID-19 acarretando a extinção da espécie humana.

A disseminação da pandemia de vírus desencadeiam epidemias ideológicas, no âmbito global. La pandemia del el COVID-19 sacude el mundo “con la actual propagación de la epidemia de coronavirus también ha desencadenado vastas epidemias de virus ideológicos en nuestra sociedad”.<sup>28</sup> A actual epidemia viral es “cuando la naturaleza nos ataca con virus, en cierto modo nos está enviando nuestro propio mensaje”.<sup>29</sup>

A humanidade entende a natureza/meio ambiente natural desvinculada do ser humano e da sociedade, entretanto, a civilização humana tem a obrigação de cuidar o planeta Terra como um todo, pois ela submete a biosfera e ecossistema a riscos e perigos graves de destruição e ameaça a própria vida no planeta Terra.<sup>30</sup> Contudo, existe uma relação recíproca e vínculo do homem/ser humano com o meio ambiente natural e o planeta Terra.

Os seres humanos, “habitantes do mesmo planeta, que agora se descobrem como espécie, interdependentes, vivendo numa mesma casa e com um destino comum”,<sup>31</sup> entendem que para viverem no planeta Terra, precisam criar um consenso mínimo entre os humanos. É necessário preservar a casa comum e garantir o destino das presentes e futuras gerações. A construção de uma única sociedade mundial se fundamenta na evolução dos seres humanos, porque, “a humanidade é parte de um vasto universo em evolução”.<sup>32</sup> Assim, para garantir um consenso entre todos os humanos no planeta Terra, busca-se a construção de uma única sociedade mundial, da solidariedade entre as gerações e do cuidado ecológico.

---

<sup>28</sup> ŽIŽEK, Slavoj. **Pandemia**: El COVID -19 sacude el mundo. España: CEOPS Centro De Estudios De Orientación Psicoanalítica, 2020, p. 50.

<sup>29</sup> ŽIŽEK, Slavoj. **Pandemia**: El COVID -19 sacude el mundo. España: CEOPS Centro De Estudios De Orientación Psicoanalítica, 2020, p. 50.

<sup>30</sup> BOFF, Leonardo. **Ética da vida**: a nova centralidade. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 12.

<sup>31</sup> BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 29.

<sup>32</sup> BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. p. 9.

Assim, o pensamento antropocêntrico ou humanista demonstra que através da natureza é sempre o ser humano ou homem que se pretende proteger, portanto, a natureza não pode ser considerada um sujeito de direito, um sujeito possuidor de um valor absoluto de si mesmo.<sup>33</sup> O ser humano demonstra o pensamento antropocêntrico, pois “a humanidade não está preocupada com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a preservação do ecossistema da Terra”<sup>34</sup> e a sustentabilidade ambiental do planeta Terra. A humanidade está apenas preocupada com o seu próprio desenvolvimento, ela tem a percepção que o ser humano se desenvolve independente da natureza ou meio ambiente e das demais espécies que compõem o entorno do ambiente.<sup>35</sup> A humanidade ainda não percebeu que o ser humano é dependente e interligado com a natureza ou meio ambiente.

O ser humano ou a espécie humana precisa reconhecer que a sociedade moderna transforma a relação recíproca entre a humanidade e o sistema ecológico da Terra. Os seis desafios para transformar o futuro do mundo buscam a harmonia nas relações entre os seres humanos e os ecossistemas da Terra, como também, nas relações sociais. Portanto, os seis desafios buscam o equilíbrio nas relações entre seres humanos e os ecossistemas da Terra ou de todos os seres vivos que habitam o planeta terrestre. Deste modo, é necessário conhecer os seis desafios para mudar o mundo, para modificar o futuro da sociedade e da civilização.

A emergência de uma economia global conectada, holística e integrada com os fluxos de capital, a produção, os mercados e os governos. [...] A emergência de um novo conjunto de tecnologias biológicas, bioquímicas, genéticas e da ciência dos materiais, renovando as formas da natureza. A emergência de um relacionamento novo entre a civilização humana e os sistemas ecológicos da Terra, restabelecendo uma relação saudável e equilibrada entre a humanidade e a natureza ou meio ambiente.<sup>36</sup>

Também, a espécie humana precisa buscar o equilíbrio das três ecologias, como a do meio ambiente, a das relações sociais e a da subjetividade humana, para transformar o futuro e reprimir o modelo de mundo. As três ecologias, como a do meio ambiente, a das relações sociais e a da subjetividade humana, reprimem o modelo de mundo que se degrada, tanto em escala local quanto global.

A relação recíproca entre o homem e a natureza se fundamenta em três ecologias, pois a “criação de novas espécies vivas, vegetais e animais, [...] torna urgente não apenas a adoção de uma

---

<sup>33</sup> FERRY, Luc. **A nova ordem ecológica: a árvore, o animal, o homem.** Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Ensaio, 1994, p. 23.

<sup>34</sup> GOMES, Ariel Koch. **Natureza, direito e homem: sobre a fundamentação do direito do meio ambiente.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 55.

<sup>35</sup> GOMES, Ariel Koch. **Natureza, direito e homem: sobre a fundamentação do direito do meio ambiente.** p. 55.

<sup>36</sup> GORE, Al. **O futuro: seis desafios para mudar o mundo.** Tradução de Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: HSM Editora, 2013, p. XIV-XV.

ética ecosofia [...], mas também de uma política focalizada no destino da humanidade”.<sup>37</sup> As três ecologias, como a do meio ambiente, a das relações sociais e a da subjetividade humana, reпреende o modelo de mundo que se deteriora, em escala global. A ecologia biológica, social e humana, critica o modo de vida das presentes e futuras gerações e a existência vindoura do planeta, causada pela aceleração das mudanças técnico-científicas e do avanço do crescimento demográfico.

Deste modo, somente a articulação ético-política entre as três ecologias: o meio ambiente, as relações sociais e a subjetividade humana, chamada de ecosofia, poderiam remediar esses fenômenos. Desse modo, “as relações da humanidade com o *socius*, com a psique e com a natureza tendem, com efeito, a se deteriorar cada vez mais”<sup>38</sup>, não somente em razão de mudanças ecológicas e/ou ambientais, mas em razão de ações sociais e humanas. A ecologia social deverá fundamentar na reconstrução das relações humanas em todos os níveis, do *socius*, ampliando seu domínio sobre o conjunto da vida social, econômica e cultural do planeta.<sup>39</sup>

A ecologia ambiental deverá reconstruir “a ecologia generalizada que terá por finalidade descentrar radicalmente as lutas sociais e as maneiras de assumir a própria psique”<sup>40</sup>, em razão de que as lutas sociais e os movimentos ecológicos ampliam seu domínio sobre a questão ecosófica, em escala global. A ecologia ambiental não deverá apenas preservar a biosfera, mas também recompor e recriar as formas de vida no planeta Terra. As três ecologias deveriam articular de forma conexa a produção de bens naturais e dos valores ecosóficos.

A ecologia ambiental não deverá apenas preservar a biosfera, mas também recompor e recriar as formas de vida no planeta Terra. As três ecologias deveriam articular de forma conexa, um projeto humano sustentável que admitisse reorientar o sentido da produção de bens naturais e dos valores ecosóficos. A natureza se define, na sociedade moderna, por aquilo que se opõe a cultura, pois a cultura é considerada como algo superior e que conseguiu controlar e dominar a natureza.

A sociedade busca o sentimento de afeto e de reconhecimento para com o outro ou com seu semelhante, como também, a sociedade e a civilização buscam a inclusão do outro no ambiente social, baseado na natureza empática do ser humano. Na relação entre empatia e civilização, o ser humano organiza suas relações sociais com o mundo natural. A empatia humana busca la naturaleza de la relación del ser humano con otros animales, pois a sociedade percebe “la increíble violencia con que han tratado a sus semejantes, a otros seres vivos y a la Tierra que habitamos? No hay otro

---

<sup>37</sup> GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2001, p. 52-53.

<sup>38</sup> GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. p. 23.

<sup>39</sup> GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. p. 33.

<sup>40</sup> GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. p. 36.

animale que haya dejado más huellas de la destrucción sobre la Tierra.<sup>41</sup>

La naturaleza no es un mero objeto de conocimiento, sino que es el Todo (la Totalidad) dentro del cual existimos como seres humanos: somos fruto de la evolución de la vida de la naturaleza que se sitúa como nuestro origen y nos porta como su gloria, posibilitándonos como un efecto interno y, por ello, no metafóricamente, la ética se funda en el primer principio absoluto y universal.<sup>42</sup>

Os seres humanos necessitam desenvolver não só a mudança de percepção, mas a mudança de valores e da organização social na sociedade. Os seres humanos são espécies/animais sociais que usam a empatia para desenvolver a sua relação com os demais seres humanos, com seus semelhantes, com outros seres vivos que habitam na Terra. Assim, “os seres humanos realmente são animais sociais que desde o início buscam companhia e usam a extensão empática para transcender a si mesmo e encontrar sentido na relação com as outras”<sup>43</sup> espécies vivas no planeta Terra.

### 3. O SENTIMENTO DE EMPATIA HUMANA EM TEMPOS MODERNOS DE PANDEMIA DO CORONA VÍRUS - COVID-19

A crise global é um problema político porque é uma crise provocada pelas ações humanas ou ações antrópicas. Desse modo, a humanidade vive um período de crise ou tempo moderno de pandemia de vírus mundial, que coloca em perigo própria espécie humana. O mundo vive uma catástrofe política, em nível global, pois as crises de consciência, a de pensamento e de civilização agravam o colapso da pandemia do corona vírus - COVID -19 em tempos de sociedade moderna.

A pandemia global do COVID-19 é uma crise pandêmica da sociedade moderna ou modernidade. As crises pandêmicas, as catástrofes ambientais e ecológicas e os colapsos financeiros e econômicos causam fragilidades nos sentimentos dos seres humanos. A tragédia de pandemia de vírus é a melhor forma do ser humano mostrar seu sentimento ao outro, de ser solidária a pessoa da mesma espécie, e de desenvolver a empatia com os outros e, ao mesmo tempo, de se isolar e se distanciar uns dos outros, para proteger a si próprio, e resguardar os outros e a comunidade de destinos, do destino da espécie humana.<sup>44</sup>

De um lado a catástrofe de pandemia do vírus causa a destruição da vida humana, mas de outro lado, acarreta a proteção do meio ambiente natural. Porém, a mudança no pensar da

---

<sup>41</sup> RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática**: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. Madrid: Paidós, 2010, p. 30.

<sup>42</sup> CASTILLO, Alejandra. Naufragio en el espectáculo de la catástrofe. In: AGUILAR, Yásnaya Elena *et al.* **Capitalismo y Pandemia**. Espanha: FilosofiaLibre, 2020, p. 89.

<sup>43</sup> Tradução do trecho: “los seres humanos realmente son animales sociales que desde el principio buscan compañía y usan la extensión empática para trascenderse a sí mismos y hallar significado en la relación con los demás”. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática**: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. p. 30.

<sup>44</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena**: reflexões sobre a pandemia e depois. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2020. p. 47.

sociedade contemporânea acontecerá “só com uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios será possível começar a pensar uma sociedade em que a humanidade assuma uma posição mais humilde no planeta que habita”,<sup>45</sup> pois cada vez mais aumentam os grupos afetados pela crise ao redor do mundo e pelo capitalismo enquanto modelo social.

“No início do século XXI, a única maneira de evitar cada vez mais iminente catástrofe ecológica e ambiental e a pandemia de vírus é por via de destruição massiva de vida humana”.<sup>46</sup> O avanço da pandemia de vírus interrompe a vida e transforma o cotidiano do modo de viver do ser humano, pois “a pandemia do vírus não é cega e tem alvos privilegiados”,<sup>47</sup> mas mesmo tempo ela se evapora no ar, pois “tudo o que é sólido desmancha no ar”,<sup>48</sup> e o ser humano tem a consciência de comunidade de destino planetária. O ser humano tem que pensar o planeta como nossa casa comum e a natureza como nossa Mãe-Terra. A humanidade causa a destruição do planeta ou biosfera e a morte ou extermínio de muitos seres vivos da Mãe-Terra, da casa planetária.

A catástrofe mundial da pandemia de vírus é igual à crise ecológica, pois são os castigos pela destruição da natureza e da espécie humana. A pandemia não se trata de vingança da natureza, mas sim de sua autodefesa. O planeta Terra tem que se defender para garantir a sua vida, a vida humana é uma parte da vida planetária a defender.<sup>49</sup> A pandemia do COVID-19 en “la cuarentena parece acortar el tiempo –el futuro [...]. No es extraño que en este “acortamiento del tiempo” proliferen las retóricas de fin de mundo e incluso aparezcan señales de otros tiempos ya olvidados –como lo es el “tiempo de la naturaleza”– irrumpiendo en las calles deshabitadas del planeta.”<sup>50</sup> Os efeitos do impacto ambiental, ecológico, social, econômico e político e do futuro depois da pandemia do COVID-19 continuará a curto e médio prazo. “El impacto y la expansión del COVID-19 hacia todos los rincones del mundo y los efectos que permanecerán en el corto y mediano plazo, son materia ineludible hoy para pensar en cómo construimos nuestro futuro”.<sup>51</sup>

O avanço da pandemia do corona vírus é a manifestação do modelo de sociedade moderna, do progresso do caos mundial do início do século XXI. O modelo de sociedade moderna acarreta a humanidade a uma catástrofe ecológica. Desse modo, “la pandemia del corona vírus es el miedo

---

<sup>45</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **La cruel pedagogía del virus**. Traducción de Paula Vasile. 1.ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020.

<sup>46</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2020. p. 47.

<sup>47</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2020. p. 47.

<sup>48</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2020.

<sup>49</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **La cruel pedagogía del virus**. Traducción de Paula Vasile. 1.ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020, p. 24.

<sup>50</sup> CASTILLO, Alejandra. Naufragio en el espectáculo de la catástrofe. In: AGUILAR, Yásnaya Elena *et al.* **Capitalismo y Pandemia**. Espanha: FilosofíaLibre, 2020, p. p. 62.

<sup>51</sup> GRIMSON, Alejandro. **El futuro después del COVID-19**. Argentina: Argentina Unida, 2020, p. 4.



caótico generalizado y el muerte sin fronteras causados por un enemigo invisible”.<sup>52</sup> Assim, “sujeitos a tantos seres imprevisíveis [...] o ser humano e toda a vida não humana de que depende não podem deixar de ser iminentemente frágeis. Se todos estes seres invisíveis continuarem activos, a vida humana será em breve uma espécie em extinção”.<sup>53</sup> O corona vírus é um inimigo invisível, cruel e caótico que gera a destruição da vida humana e que causa o sentimento de compaixão ao outro em todo mundo.

A sociedade moderna ou modernidade perdeu a relação com a natureza, a relação com os sentidos e a relação com o vínculo social.<sup>54</sup> A sociedade moderna ou modernidade deve encontrar a relação recíproca do vínculo do ser humano com a natureza, por meio de transformação de conscientização ecológica. As formas de coisificação não são somente com natureza, mas é com os seres vivos em geral ou a própria espécie humana. “A humanidade tem condições de escolher entre diferentes maneiras de acabar com sua própria” ação: “a devastação de seu *habitat* ecológico, pois a degradação de seu *habitat* ecológico é apenas consequência da destruição de sua própria humanidade”.<sup>55</sup>

A natureza humana é individualista, utilitarista e materialista, aumentando o problema da empatia da civilização humana. No entanto, a natureza humana orienta-se na sociabilidade e na possibilidade de resolver o problema da empatia, e de uma solução que permita estabelecer um equilíbrio sustentável com a biosfera. Desse modo, “a natureza humana tem implicações revolucionárias para nossa forma de entender e organizar as relações sociais e ambientais no século XXI”.<sup>56</sup> Ainda, “a evolução da empatia influencia no nosso desenvolvimento e determinará nosso futuro como espécie. [...] O desenvolvimento de nossa consciência empática é fruto do consumo exagerado dos recursos naturais”.<sup>57</sup>

Os seres humanos são entes sociais que usam a extensão empática para desenvolver a sua relação com os demais seres humanos, com seus semelhantes, outros seres vivos e a Terra que habita. A consciência de que a espécie humana é essencialmente empática tem consequências para a sociedade, pois o desenvolvimento da individualidade está ligado ao desenvolvimento da consciência

---

<sup>52</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **La cruel pedagogía del virus**. Traducción de Paula Vasile. 1.ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020, p. 7-8.

<sup>53</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. 1. ed. Coimbra; Portugal: Edições Almedina, S.A., 2020, p. 10.

<sup>54</sup> MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. **Como viver em tempo de crise?** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p. 45.

<sup>55</sup> MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. **Como viver em tempo de crise?** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p. 44.

<sup>56</sup> Tradução livre do trecho: “la naturaleza humana que tiene unas implicaciones revolucionarias para nuestra forma de entender y organizar las relaciones sociales y medioambientales en los siglos venideros”. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Madrid: Paidós, 2010, p. 50.

<sup>57</sup> Tradução livre do trecho: “la evolución de la empatía, influencia en nuestro desarrollo y que determinará nuestro futuro como especie. [...] El desarrollo de nuestra conciencia empática es fruto del consumo exacerbado de los recursos naturales”. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. [s. p.].

empática.<sup>58</sup> Assim, “se os seres humanos realmente são animais sociais que desde o início buscam companhia e usam a extensão empática para transcender a si mesmo e encontrar sentido na relação com as outras”<sup>59</sup> espécies. Contudo, questiona-se a empatia dos seres humanos com seus semelhantes, com outros seres vivos e com a Terra que habita, pois “não há outro animal que deixou mais rastros de destruição sobre a Terra”.<sup>60</sup>

Os seres humanos precisam estender a empatia aos seus semelhantes e expandir a consciência humana às outras espécies vivas. A consciência empática global precisa reconhecer que a extinção da espécie humana é causada pela evolução das organizações sociais e econômicas. A humanidade está em direção a uma consciência da biosfera, está a caminho de um mundo que enfrenta a ameaça de extinção mundial.<sup>61</sup> O desenvolvimento da espécie empática apresenta implicações intensas para a sociedade, desse modo, a evolução da natureza humana e da civilização empática necessita da consciência para alcançar a empatia global e evitar o colapso da civilização no mundo em crise.

Deste modo, “a empatia é, de fato, um ideal que tem o poder tanto de transformar nossas vidas quanto de promover profundas mudanças sociais”.<sup>62</sup> “A empatia pode gerar mudança nas relações humanas e sociais.” A empatia é a arte de se colocar no lugar do outro por meio da imaginação, compreendendo seus sentimentos e perspectivas e usando essa compreensão para guiar as próprias ações”.<sup>63</sup> A empatia é a capacidade de se colocar no lugar do outro, de procurar compreender sua concepção da realidade, posturas e opiniões. A empatia é a habilidade de sentimento de preocupação do ser humano para com o outro e consiste em compreender sentimentos e emoções, em respeitar e entender os sentimentos da outra pessoa, em se colocar no lugar das pessoas.<sup>64</sup>

A empatia tem o poder de mudar as relações humanas, pois quanto mais as civilizações se tornam complexas, mais se multiplicam as conexões entre os seres humanos e as relações sociais. A humanidade tem o poder de causar danos à civilização humana, mas também tem o poder de construir uma civilização empática, que amplie o altruísmo. A pessoa altruísta é aquela que pensa no

---

<sup>58</sup> RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** p. 30.

<sup>59</sup> Tradução livre do trecho: “si los seres humanos realmente son animales sociales que desde el principio buscan compañía y usan la extensión empática para trascenderse a sí mismos y hallar significado en la relación con los demás”. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** p. 30.

<sup>60</sup> Tradução livre do trecho: “no hay otro animal que haya dejado más huellas de destrucción sobre la Tierra”. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** p. 30.

<sup>61</sup> RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** p. 35.

<sup>62</sup> KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 9.

<sup>63</sup> KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 10.

<sup>64</sup> KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

lugar do outro antes de pensar em si própria. A ampliação do altruísmo é eficaz nos problemas socioambientais que causam os riscos e catástrofes globais. O método de negociação e de mediação de conflitos pressupõe o uso da empatia. A empatia é um instrumento para o mediador conseguir escutar e compreender quais os sentimentos e necessidades implica na resolução de conflitos.

A falta de cuidado e de compaixão pelo planeta Terra são sintomas dos problemas da humanidade e dos problemas do mundo. A degradação ambiental e ecológica, a ausência de relações sociais entre as pessoas e a falta de conhecimento de si mesmo ou da própria espécie, causam o colapso do planeta Terra. Entretanto, o cuidado e o sentimento de si mesmo e pelo outro ser da mesma espécie são inerentes à condição humana e a compaixão é a essência da humanidade.<sup>65</sup>

Diante do colapso mundial da pandemia do vírus do corona vírus - COVID -19 “a comunidade de destino da espécie humana exige uma política da humanidade; essa política seria fundada no conceito de Terra-Pátria, que inclui a consciência do destino comum, [...] da origem comum da humanidade.”<sup>66</sup> A Terra-Pátria inclui a preocupação de proteger a unidade humana. Deste modo, “la comunidad de destino de la especie humana frente a problemas vitales y mortales comunes exige una política de la humanidad; se basaría en el concepto de Tierra-Patria, que supone la conciencia del destino, la identidad y del origen común de toda la humanidad”.<sup>67</sup>

La toma de conciencia de esa comunidad de destino debe convertirse en el acontecimiento clave del siglo XXI: debemos sentirnos solidarios con este planeta cuya vida condiciona la nuestra. [...] Para ser ciudadanos plenos de la Tierra, debemos necesariamente cambiar nuestra forma de vivir en ella. [...] Es indudable que nuestra conciencia ecológica progresa a saltos, local y globalmente, como consecuencia de diferentes estragos, deterioros y catástrofes.<sup>68</sup>

A consciência ecológica da comunidade de destino progride do local ao global, do social ao político. Assim, todos os seres humanos habitam a Terra-Pátria comum da humanidade, pois é imprescindível tomar consciência de nossa comunidade de destino de seres humanos de todas as origens, de todas as espécies, ameaçadas pelos perigos e riscos. O planeta Terra é nosso lar, é nossa Terra-Pátria. A consciência ecológica de nossa comunidade de destino terrestre é a principal finalidade do século XXI, pois é imprescindível mudar o modo de habitar a Terra-Pátria.<sup>69</sup> Atualmente, a sociedade moderna busca um novo humanismo baseado na percepção antropocêntrica e

---

<sup>65</sup> BOFF, Leonardo. **Saber cuidar: ética do humano: compaixão pela terra.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 89.

<sup>66</sup> MORIN, Edgar. **A via: para o futuro da humanidade.** Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 57.

<sup>67</sup> MORIN, Edgar. **La vía para el futuro de la humanidad.** Traducción de Núria Petit Fontseré. Barcelona: Paidós, 2011, p. 47.

<sup>68</sup> MORIN, Edgar. **La vía para el futuro de la humanidad.** Traducción de Núria Petit Fontseré. Barcelona: Paidós, 2011, p. 81-82.

<sup>69</sup> MORIN, Edgar. **A via: para o futuro da humanidade.** Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 103-105.

ecocêntrica de mundo, como também, busca uma nova política de civilização, pois a humanidade atual procura uma interdependência de passado, de presente e de futuro. A sociedade moderna procura:

Um humanismo revisitado, regenerado, que não é mais a justificação antropocêntrica de uma divinização do homem, que seria destinado a conquistar a Terra, por meio da modernidade. Mas um humanismo planetário, que comporta uma conscientização da Terra-Pátria como comunidade de destino, de origem.

O novo humanismo revisitado, regenerado, busca “a emergência planetária da humanidade ou a emergência da humanidade planetária”. Consequentemente, todas as crises comportam a dimensão planetária, como todas as crises do presente se baseiam no passado. A humanidade não é somente uma comunidade planetária, mas uma comunidade de destino, pois “a humanidade viveu sua morte potencial antes mesmo de ter sido concebida, é a ameaça de aniquilamento” da espécie humana. Deste modo, a sociedade moderna busca a consciência ecológica, a justificação ecocêntrica, por meio da consciência ecológica, da consciência da comunidade de destino da espécie humana, da comunidade planetária.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dessa perspectiva, o artigo demonstra que o colapso mundial provocado pela pandemia do corona vírus - COVID-19 aumenta a crise de civilização e a crise de conhecimento e pensamento, causando catástrofe econômica, social e política, especialmente o distanciamento e o isolamento social na sociedade.

Também, o artigo evidencia que há uma relação recíproca entre meio ambiente natural e relações sociais e humanas. A sociedade moderna vive uma intensa crise de pandemia de vírus mundial que causa a destruição da vida humana no planeta Terra, e com a ameaça de pandemia de vírus do corona vírus-COVID-19 acarreta a extinção da espécie humana. A pandemia do coronavírus COVID- 19 mostra que o modo como a humanidade habita a casa comum e o planeta Terra é nocivo à sua natureza. Caso contrário, própria Terra irá se vingar dos seres humanos, dos seres agressivos ao sistema-vida.

As crises pandêmicas, as catástrofes ambientais e ecológicas e os colapsos financeiros e econômicos causam fragilidades nos sentimentos dos seres humanos. A tragédia de pandemia de vírus é a melhor forma do ser humano mostrar seu sentimento ao outro, de ser solidária a pessoa da mesma espécie, e de desenvolver a empatia com os outros e, ao mesmo tempo, de se isolar,

distanciar e confinar uns dos outros, para proteger a si próprio, e resguardar os outros e a comunidade de destinos, do destino da espécie humana.

Portanto, a crise ambiental e ecológica causa o desenvolvimento da catástrofe de pandemia de vírus. Também, acarreta o avanço da crise social, econômica e política que estrutura a vida dos seres vivos e da espécie humana. Contudo, a mudança de atitude de cultura ou civilização, os pensamentos de empatia, o comportamento altruísta e a visão biocêntrica ou ecocêntrica do ser humano, acarretam a proteção e preservação de todos os seres vivos, especialmente da espécie humana.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou a subversão da ecologia pelo globalismo. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Record, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ética da vida**: a nova centralidade. Rio de Janeiro: Record, 2009.

\_\_\_\_\_. **Saber cuidar**: ética do humano: compaixão pela terra. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; BERTASO, João Martins. A humanização da economia e a politização do consumo diante dos impactos ambientais da tecnologia. **Revista FSA**, Teresina, v.17, n. 1, p. 96-119, jan. 2020. Disponível em:

<http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1842/491492067>. Acesso em: 20 mai. 2020.

CARVALHO, Sonia Aparecida de. **A governança da política nacional de recursos naturais: a (in) sustentabilidade do caso brasileiro de reflorestamento paralelo Brasil e Espanha**. Tese de Doutorado (Curso de Doutorado em Ciência Jurídica) Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2017. 331 p. Disponível em: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis\\_sonia\\_aparecida\\_de\\_carvalho.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis_sonia_aparecida_de_carvalho.pdf).

CASTILLO, Alejandra. Naufragio en el espectáculo de la catástrofe. *In*: AGUILAR, Yásnaya Elena *et al.* **Capitalismo y Pandemia**. Espanha: FilosofíaLibre, 2020. p. 62-67. Disponível em: <https://kehuelga.net/IMG/pdf/Capitalismo-y-Pandemia.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

DUSSEL, Enrique. Cuando la naturaleza jaquea la orgullosa modernidad. *In*: AGUILAR, Yásnaya Elena *et al.* **Capitalismo y Pandemia**. Espanha: FilosofíaLibre, 2020. p. 87-90. Disponível em: <https://kehuelga.net/IMG/pdf/Capitalismo-y-Pandemia.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

FERRY, Luc. **A nova ordem ecológica: a árvore, o animal, o homem**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Ensaio, 1994.

GOMES, Ariel Koch. **Natureza, direito e homem: sobre a fundamentação do direito do meio ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

GORE, Al. **O futuro: seis desafios para mudar o mundo**. Tradução de Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: HSM Editora, 2013.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. 11. ed. Campinas: Papirus, 2001.

GRIMSON, Alejandro. **El futuro después del COVID-19**. Argentina: Argentina Unida, Argentina Futura, 2020. Disponível em: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020.

KRZYNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Discursos sustentáveis**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

MORIN, Edgar. **A via: para o futuro da humanidade**. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

\_\_\_\_\_. **La vía para el futuro de la humanidad**. Traducción de Núria Petit Fontseré. Barcelona: Paidós, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Rumo ao abismo?** ensaio sobre o destino da humanidade. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Para onde vai o mundo?** Tradução de Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. **Como viver em tempo de crise?** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- RIBEIRO, Maurício Andrés. **Meio ambiente e evolução humana.** São Paulo: Senac, 2013.
- RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática:** la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. Madrid: Paidós, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. *In:* TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo. **Quarentena:** reflexões sobre a pandemia e depois. Ilustração de Carlo Giambarresi. 1. ed. Bauru: Canal 6 Editora, 2020. p. 45- 49. Disponível em: [http://editorapaxis.com.br/quarentena/ebook\\_quarentena\\_1ed\\_2020.pdf](http://editorapaxis.com.br/quarentena/ebook_quarentena_1ed_2020.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **La cruel pedagogía del virus.** Traducción de Paula Vasile. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020. Disponível em: <http://www.codajic.org/node/4399>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus.** 1. ed. Coimbra; Portugal: Edições Almedina, S.A., 2020. Disponível em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/927.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- WALDMAN, Maurício. **Meio ambiente e antropologia.** Coordenação de José de Ávila Aguiar Coimbra. São Paulo: Senac, 2006.
- ŽIŽEK, Slavoj. **Pandemia:** El COVID -19 sacude el mundo. España: CEOPS Centro De Estudios De Orientación Psicoanalítica, 2020.

## Projeto de Fomento

Este livro recebeu apoio financeiro da FAPERGS, conforme edital nº 02/2017 – PQG, sob a outorga nº 17/2551-0001-165-1 e nº17/2551-0001178-3, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Metamorfose Jurídica (GPMJ - UCS), Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA- ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA), Filosofia do Direito e Pensamento Político (UFPB), Teoria do Direito (UNISINOS), Jurisdição Constitucional e Democracia (UPF) e Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade – DATS (UNIVALI).

