

ano 22 – n. 89 | julho/setembro – 2022

Belo Horizonte | p. 1-286 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i88

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# A solidariedade social na pandemia de COVID-19

## *Social solidarity in the COVID-19 pandemic*

**Eugênio Morais Bomtempo\***

Centro Universitário de Brasília (Brasília)  
eugenio.bomtempo@gmail.com

**Paulo Cavichioli Carmona\*\***

Centro Universitário de Brasília (Brasília)  
paulo.carmona@ceub.edu.br

**Recebido/Received:** 17.07.2022/July 17th, 2022.

**Aprovado/Approved:** 22.09.2022/September 22nd, 2022

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é investigar as dimensões jurídicas administrativas, econômicas e sociais da pandemia de COVID-19, e examinar como estão sendo implementadas políticas públicas voltadas ao resgate social de emergência. Esta pesquisa qualitativa realiza-se por consultas bibliográficas nacionais e estrangeiras, tomando como hipótese que esta pandemia de COVID-19 pode ser um ponto de mutação para que as relações econômicas, sociais e jurídicas se voltem para a solidariedade. Dentre os resultados, foi possível observar que as nações movem grandes investimentos

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: BOMTEMPO, Eugênio Morais; CARMONA, Paulo Cavichioli. A solidariedade social na pandemia de COVID-19. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 251-276, jul./set. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i89.1662.

\* Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (Brasília-DF, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Especialista em Gestão Estratégica e Qualidade pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Membro da Associação Internacional de Direito de Seguros. Pesquisador na área de tributação e direito urbanístico. Professor, Advogado, Sócio-Fundador do Escritório Valadares e Bomtempo Advogados. *E-mail*: eugenio.bomtempo@gmail.com.

\*\* Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (Brasília-DF, Brasil). Pós-Doutor em Direito – Università del Salento, Itália (2020). Doutor pela PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). UNICEUB – Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal, Brasil. *E-mail*: paulo.carmona@ceub.edu.br.

públicos anticíclicos para superar a crise causada pelo isolamento social, desemprego e escassez. Empresas e pessoas físicas tentam dar contribuições generosas para pesquisas científicas de vacinas. A solidariedade nas favelas foi maior na distribuição de alimentos. Observa-se, na experiência internacional, que as populações das favelas estão mais expostas à contaminação e que a distribuição de socorros emergenciais em dinheiro pelos governos é mais eficiente que a distribuição de alimentos. Apesar das dificuldades de coordenação governamental para o combate à pandemia no Brasil, muito foi feito, mas a solidariedade foi um grande motor em pessoas e empresas. Este pequeno extrato da pandemia não esgota o assunto nem consegue dimensionar todas as consequências econômicas, sociais e jurídicas que virão, nem mesmo qual será a quantidade de mortes, mas contribui para a percepção do tamanho do problema e como superar os desafios.

**Palavras-chave:** COVID-19. Pandemia. Mortes. Direitos. Favelas.

**Abstract:** The purpose of this article is to investigate the administrative, economic and social legal dimensions of the coronavirus pandemic; examine how public policies aimed at emergency social rescue are being implemented. This qualitative research is carried out through national and foreign bibliographic consultations; assuming that this COVID-19 pandemic may be a turning point for economic, social and legal relations to turn to solidarity. It is observed that nations move large public countercyclical investments to overcome the crisis caused by social isolation, unemployment and scarcity. Companies and individuals try to make generous contributions to scientific vaccine research. Solidarity in the favelas was greater in the distribution of food. It is observed in the international experience that favela populations are more exposed to contamination and that the distribution of emergency aid in cash by governments is more efficient than the distribution of food. Despite the difficulties of governmental coordination to combat the pandemic in Brazil a lot has been done, but the solidarity is one the main driver of people and companies. This little extract from the pandemic does not exhaust the issue and does not manage to measure all the economic, social and legal consequences that will come, or even, what will be the number of deaths, but it contributes to the perception of size of problem and how to overcome the challenges.

**Keywords:** COVID-19. Pandemic. Deaths. Rights. Slums.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A pandemia e seus reflexos jurídicos e econômicos no cenário internacional – 3 Políticas públicas e privadas solidárias: a Covid-19 no Brasil – 4 Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

Este artigo examina as consequências da pandemia de COVID-19. Essa tragédia atropelou os esforços internacionais de recuperação da crise de 2008/2009. As nações já se encontravam com elevados estoques de dívidas públicas e, mesmo assim, precisaram despender elevados custos para evitar a expansão do colapso sanitário. Já são 6,37 milhões de óbitos no mundo. Várias empresas faliram devido às recessões provocadas em várias nações ao mesmo tempo em razão dos decretos de isolamento social, agravando a fome e o desemprego, e sendo necessário ao governo prestar auxílios emergenciais sucessivos.

A grave crise econômica e social consequente revela a necessidade de uma ampla revisão de valores e de normas concorrenciais no cenário internacional para dar foco na solidariedade. O princípio da solidariedade está previsto no inciso I do artigo 3º da Constituição Federal e, por ele, devem ser norteadas as políticas públicas.

Nesse sentido, esta investigação adota como hipótese que esta pandemia de COVID-19 pode ser um ponto de mutação para que as relações administrativas do Estado e das relações econômicas e sociais se guiem pelo princípio da solidariedade. Quem sabe esse grande desafio mundial venha influir a que políticas públicas inclusivas sejam modeladas para a erradicação de favelas e geração de mais empregos no futuro?

Este estudo faz um exame dos reflexos da pandemia no cenário econômico internacional e, em seguida, examina as políticas públicas e privadas realizadas no Brasil. Também examina a congestão normativa e os esforços na direção do princípio da solidariedade. O presente estudo não esgota a questão, cujas consequências se arrastarão no tempo, porém contribui para a percepção de que uma nova formatação jurídica das políticas públicas se faz necessária à superação de situações emergenciais de perigo e conseqüente recessão.

## 2 A pandemia e seus reflexos jurídicos e econômicos no cenário internacional

Foi impactante a pandemia de COVID-19 identificada após os jogos militares na China. Não havia vacinas disponíveis para a proteção da sociedade. Assim, a China viu-se obrigada a mobilizar suas forças sociais, comunitárias e governamentais, bem como as forças de segurança, para forçar a população a se manter em *lockdown* em Wuhan a partir de 23 de janeiro de 2020. O governo proibiu viagens, serviços de ônibus e metrô. Foi organizado um amplo controle das migrações, com exames de saúde em massa. Em meio à insegurança quanto às medidas adotadas, ainda assim, o governo chinês agiu rápido, pois, em 28 dias, já havia 262 cidades chinesas com surtos de COVID-19.<sup>1</sup>

Na China, os gestores são escolhidos por mérito e por fidelidade ao regime do Partido Comunista chinês. Há uma espécie de “corrida ao topo”, buscando ascensão profissional e prestígio. Assim, as informações levadas ao público são filtradas. O Partido Comunista substitui um gestor se desconfiar de qualquer ineficácia ou deslealdade. As empresas estatais foram mobilizadas na construção de hospitais em caráter de urgência, com grande sucesso, em duas semanas. As mobilizações seguem uma espécie de rigor revolucionário militar. Nesse controle do poder central, vale tudo, desde prêmios e honrarias até penalidades disciplinares, como

---

<sup>1</sup> TIAN, Huaiyu *et al.* An investigation of transmission control measures during the first 50 days of the COVID-19 epidemic in China. *Science Journal*, v. 368, p. 638-642, Issue 6491, 8 May 2020. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/368/6491/638>. Acesso em: 17 maio 2022.

suspensões, rebaixamentos, demissões ou reprimendas públicas.<sup>2</sup> Ainda assim, a pandemia alastrou-se pelo mundo.

Antes da pandemia de COVID-19, a desigualdade social já estava preocupante, com populações desapontadas com seus governos em diversas nações. Nações a cada dia mais endividadas. Em 2020, o estoque das dívidas públicas mundiais já chegava a 253 trilhões de dólares; a dívida pública chinesa se aproxima de 310% do seu PIB; do Japão, 226,3%; dos Estados Unidos, 101%; da zona do Euro, 100%; do Brasil, 87,9% do PIB, entre outras nações, conforme a BBC News.<sup>3</sup> Sabe-se que o nível de dívida externa do governo em relação ao PIB é um fator considerável neste momento.<sup>4</sup>

Pior, porém, que o impacto econômico em consequência da pandemia tem sido a quantidade de mortes provocadas pela COVID-19. Mesmo com todo o esforço para fabricação de vacinas, em vários locais do mundo, ainda persiste a complicada distribuição dessas vacinas para milhões de pessoas. O mundo já contabilizava, até fevereiro de 2021, 107.423.526 de casos confirmados de contaminação com a SARS-CoV-2 e 2.360.280 mortes.<sup>5</sup> Os telejornais revelam mais de 675 mil mortes confirmadas no Brasil. A Organização Mundial da Saúde revela 6.358.899 mortes no mundo até julho de 2022.<sup>6</sup>

Tamanha crise também faz lembrar velhos tratados internacionais, por vezes, até esquecidos. Juntamente com várias nações, o Brasil tornou-se signatário de diversos tratados voltados à proteção dos direitos humanos: Carta das Nações Unidas, de 1945; Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Durkheim considera que a solidariedade social se forma por laços que ligam os indivíduos, membros de uma sociedade, uns aos outros pela consciência coletiva, formando uma coesão social orgânica entre os indivíduos.<sup>7</sup> Esses tratados conclamaram a humanidade, o Brasil, a que busque o desenvolvimento de forma solidária.

<sup>2</sup> HE, Alex Jingwei; SHI, Yuda; LIU, Hongdou Liu. Crisis governance, Chinese style: distinctive features of china's response to the Covid-19 pandemic, *Policy Design and Practice*. *Policy Design and Practice*, v. 3. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1799911>. Acesso em: 22 abr. 2022.

<sup>3</sup> BBC NEWS. *Como o Brasil se compara com os países mais endividados do mundo*. 15 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51210538>. Acesso em: 21 abr. 2022.

<sup>4</sup> WORLD BANK GROUP. *A Economia nos Tempos de Covid-19*. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/latin-america-brazil-economy-coronavirus-pandemic-covid-19>. Acesso em: 17 maio 2022.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Folha informativa COVID-19*. Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 fev. 2022.

<sup>6</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Coronavirus Disease (Covid-19) Pandemic*. 2022. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 17 jul. 2022.

<sup>7</sup> DURKHEIM, Emile. *Da divisão do trabalho social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, Coleção Tópicos, 2008. p. 70.

Entretanto, se, de um lado, existem zonas de exclusões sociais densas espalhadas pelo mundo (não só no Brasil), por outro lado, existem enormes quantidades de capitais estéreis em “paraísos fiscais” sem gerar empregos e rendas, o que atrai reflexão em épocas de grave crise sanitária, econômica e social. Essa realidade é moralmente legítima?

Atrai atenção, também, pela ótica do direito concorrencial quando se vê o sucesso de um sistema misto de capitalismo de Estado e comunismo rural, a exemplo da China, com maciças produções baratas de bens, inicialmente via *dumping* laboral (baixíssimos custos trabalhistas) para exportação; depois, com maciços investimentos tecnológicos aplicados na política industrial, além da associação de capitais transnacionais e do Estado chinês. A China mantém uma ambiciosa política de pesquisa tecnológica estratégica, o que tem lhe garantido um desenvolvimento sustentável persistente, a caminho de hegemonia. No entanto, esse império industrial chinês desindustrializa e asfixia muitas economias nacionais espalhadas pelo mundo, provocando desempregos e exclusões sociais em várias nações.<sup>8</sup>

Os Estados Unidos e a China são os grandes motores do desenvolvimento atual, mas também, mesmo sem querer, podem estar provocando a expansão de focos de exclusão social: favelas ou “aglomerados subnormais”. Mesmo com ostensivos gastos públicos e tantos auxílios à população em situação de perigo, o PIB dos Estados Unidos encontrou perspectiva de queda durante a pandemia.<sup>9</sup>

Entretanto, nesta pandemia muitos insumos e produtos distribuídos pela China sofreram desabastecimentos, dado o rigor das medidas de isolamento social chinesas. Agora, ainda surge a Guerra da Rússia e Ucrânia a impactar na distribuição de fertilizantes, o que deve impactar negativamente na produção de *commodities* agrícolas se outras fontes não forem arranjadas, revelando que a globalização também tem um viés existencial.

Segundo Fernandez, a China, que representa 16% da economia mundial, foi se desacelerando com drásticas medidas de isolamento social. Houve diminuição do consumo e interrupções no fornecimento de produtos. O funcionamento das cadeias de suprimentos globais tem sofrido interrupções, afetando os negócios das empresas – fenômeno mundial. A Organização Mundial do Comércio (OMC) projeta uma queda de 32% no comércio mundial; milhões de pessoas se veem perdendo seus empregos. Surgem notícias preocupantes sobre empresas fechando suas operações e de fábricas revisando estimativas e anunciando demissões. Muitos

<sup>8</sup> LEAL, Kércia Karenina Camarço Batista Rodrigues. *Dumping social nas relações de trabalho na China em face do quadro jurídico internacional*. 2014. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2014. p. 111.

<sup>9</sup> ROCA, G. Goldman Sachs vê PIB dos EUA contrair 3,8% em 2020. *Jornal O Globo*, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/internacional-e-commodities/noticia/2020/03/20/goldman-sachs-v-pib-dos-eua-contrair-38-pontos-percentuais-em-2020.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

consumidores estão tendo que mudar padrões de consumo dada a escassez de alguns produtos nos supermercados pelo mundo.

Fernandez confrontou dados relativos a 30 países e observou que os mercados financeiros globais registraram quedas acentuadas, cuja volatilidade guarda semelhanças com a crise financeira de 2008/2009. A indústria voltada para o turismo reduziu a atividade em 90% em 2020; houve um duro golpe redutor nas atividades voltadas para serviços autônomos (de profissionais liberais). Montadoras fecham portas por falta de peças. O mercado de ações entrou em colapso em 2020. Logo, mostra-se difícil prever as consequências da pandemia e, mesmo, saber qual o custo econômico da COVID-19, custo este que ficará distribuído desigualmente entre as nações: as nações mais ricas podem ser afetadas em torno de 2,8% negativamente, mas as nações em desenvolvimento podem ser mais afetadas entre 10% e 15% devido às suas vulnerabilidades. Sobre o custo da pandemia nos Estados Unidos, segundo o Banco Mundial, estimou-se que uma gripe global semelhante à de 1918 custaria à economia US\$3 trilhões, ou seja, de 2,2% a 5% do PIB (produto interno bruto).<sup>10</sup>

Por outro lado, poucas são as pesquisas que se arriscam a quantificar o volume de capitais em “paraísos fiscais”. Dowbor expõe que existe em torno de US\$21 a US\$32 trilhões de dólares em “paraísos fiscais”.<sup>11</sup> As nações subdesenvolvidas, para atraírem investimentos diretos, precisam – sem poder – fornecer generosos incentivos fiscais, terrenos, infraestrutura instalada, entre outras concessões, o que provoca uma competição tributária internacional complicada para as nações pobres.<sup>12</sup> Contudo, mesmo o excesso de poupança disponível, ainda que estéril, pode se converter em um fator de otimismo. Posner explica que, em termos de eficiência Kaldor-Hicks, eventuais compensações em favor de quem tem perdido oportunidades podem ser realizadas com mais facilidade em outro momento.<sup>13</sup>

A realidade, porém, é que esse volume de dinheiro estéril, atualmente, nos paraísos fiscais, voltado para a especulação, não gera riqueza para todos, a ofender os direitos humanos. Há uma catástrofe ecológico-humanitária em curso neste “tornado” especulativo. Nunca o mundo esteve tão rico e, no entanto, encontra-se em apuros diante das incongruências da pandemia de COVID-19, da falta de empregos e com o aumento de moradores de rua e formação de aglomerados subnormais (favelas). Será preciso gerar uma nova mentalidade não especulativa para que a

<sup>10</sup> FERNANDES, Nuno. Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy. *IESE Business School*, paper n. WP-1240-E. 22 mar. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3557504>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>11</sup> DOWBOR, L. *A Era do Capital Improdutivo*. São Paulo: Outras Letras, 2017. p. 34.

<sup>12</sup> BOMTEMPO, E. P. M. *E-Commerce, Tributação e Cultura: Análise juseconômica das imunidades tributárias sobre as cadeias produtivas de livros e músicas*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 121.

<sup>13</sup> POSNER, Richard. *Economics Analysis of Law*. 8. ed. New York: Aspen Publisher, 2011. p. 16-20.



humanidade saia dessa crise que veio agravar as incongruências estruturais da economia mundial.

Famoso estudo de Piketty explica que há um sério nó ocidental a ser desatado. A remuneração do capital tem sido muito privilegiada no mundo e se reproduz *de per se*.<sup>14</sup> A especulação financeira, a explosão tecnológica, *e-commerce* e o lucro em escala têm conduzido milhares a suportarem falta de empregos, a desprestigiar o fator trabalho.<sup>15</sup> Interessante observar que, no início de 1800, a diferença *per capita* de renda entre ricos e pobres estava na ordem de 1 para 3, “hoje essa diferença é da ordem de 1 para 30”.<sup>16</sup> A explicação tornou-se clara em Piketty, que, mesmo contornando o viés socialista, foi capaz de demonstrar que, no seu seio do capitalismo atual, há uma força desestabilizadora: a remuneração do capital (“*r*”) se reproduz muito acima da remuneração do fator trabalho e da produção real (“*g*”), a provocar desigualdades sociais crescentes.<sup>17</sup> A deficiente remuneração dos fatores de produção não deve ficar descompensada no tempo, pois se torna causa de disrupções sociais graves. Neste vértice, interessante observar as lições do saudoso professor Norberto Bobbio. Em princípio, crítico do liberalismo e do comunismo, Bobbio recomendava a superação dialética do liberalismo e do comunismo começando pelo abandono dos “ismos” para, com “os pés na terra”, falar em “liberdade e igualdade”.<sup>18</sup>

Toda essa realidade pressiona para uma reflexão sobre a crise gerada pela pandemia de COVID-19. As pessoas buscaram se socorrer de segurança econômica e alimentar, defrontando-se com fontes escassas de rendas para sobrevivência e perdas de postos de trabalho, a dependerem de políticas públicas de renda “emergencial”. O Brasil, dentre os maiores exportadores de *commodities*, descobriu que tem 55 milhões de trabalhadores informais que ficaram sem renda durante o *lockdown*.<sup>19</sup> Essa insegurança alimentar deixa o Brasil vulnerável.

De uma hora para outra, as cidades ficaram desertas, sem as alegrias dos bares e praias, sem os empregos e sem renda. As políticas sanitárias de isolamento social agravaram ainda mais as desigualdades sociais históricas. A pandemia atrai uma ampla revisão de valores na economia internacional e brasileira.

<sup>14</sup> PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 555.

<sup>15</sup> BOMTEMPO, 2016, p. 347.

<sup>16</sup> OWENS, Jeffrey. Taxation in a global environment. OECD Observer. *Centre for Tax Policy and Administration*, 2002. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer\\_15615529](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer_15615529). Acesso em: 15 maio 2022.

<sup>17</sup> PIKETTY, 2014, p. 555.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. 37. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 366.

<sup>19</sup> MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da Crise da Covid-19 no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 4, oct./dec. 2020.

Antes da pandemia, segundo Draibe e Henrique, o Estado previdenciário vinha encontrando desafios crescentes – gastos sociais crescentes, diminuição de receitas tributárias, crises econômicas, dívidas públicas, achatamento da pirâmide etária – a estofar a incapacidade do Estado de manter o nível de bem-estar social.<sup>20</sup> No entanto, a economia mundial vinha se recuperando lentamente da crise financeira de 2008 e 2009 provocada pela repentina desvalorização dos títulos hipotecários “podres”, desconexos da realidade no mercado interno dos Estados Unidos, quando veio a pandemia de COVID-19.<sup>21</sup>

Todo esse esforço de recuperação econômica da crise de 2008 foi atropelado pela COVID-19. Os déficits públicos das nações estão aumentando e, também, suas dívidas públicas, a fragilizar os sonhos das gerações futuras que pagarão tais dívidas, sobretudo com tributos e medidas anti-inflacionárias restritivas. O mercado financeiro mundial (de crédito) precisará se desdobrar para oferecer rápida solução anticíclica para a crise do coronavírus. Para conter a recessão mundial, os bancos centrais das economias mais desenvolvidas, sobretudo, reduziram as taxas de juros e adotaram expansionistas do crédito, colocando mais dinheiro a custo baixo no mercado. Medidas de compra de títulos públicos, para evitar a depreciação vertiginosa e a ruína de muitas pessoas e empresas, ocorreram, sobretudo, nos Estados Unidos, de forma a reverter a espiral negativa, com medidas anticíclicas, para retomar o crescimento econômico. Afinal, Piketty coloca bem a questão: “Se o capital não servir como fator de produção, sua produtividade é nula”.<sup>22</sup>

De imediato, a imprensa televisiva alemã, *Deutsche Welle*, noticia que os ministros de Finanças europeus adotaram um pacote de medidas emergenciais em três pilares: uma linha de crédito de 240 bilhões de euros; até 200 bilhões de euros em créditos para empresas; e 100 bilhões de euros para evitar demissões. No Reino Unido, anunciou-se um pacote de 330 bilhões de libras esterlinas para garantias de empréstimos emergenciais e mais 20 bilhões de libras de apoio fiscal.<sup>23</sup> Sem um Sistema Único de Saúde, nos Estados Unidos, a proposta de Donald Trump foi investir 2 trilhões de dólares para garantir uma renda mínima a pessoas de baixa

<sup>20</sup> DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. “Welfare State”, *Crise e Gestão da Crise: Um balanço da literatura Internacional*. 2020. Disponível em: [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06\\_04.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06_04.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

<sup>21</sup> MELLO, G.; OLIVEIRA, A.; GUIDOLIN, A. P.; CASO, C.; DAVI, 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 Cecon, n. 9, mar. 2020. Disponível em: [http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota\\_cecon\\_coronacrise\\_natureza\\_impactos\\_e\\_medidas\\_de\\_enfrentamento.pdf](http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_coronacrise_natureza_impactos_e_medidas_de_enfrentamento.pdf). Acesso em: 2 maio 2022.

<sup>22</sup> PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 209.

<sup>23</sup> DEUTSCHE WELLE. *UE firma acordo de 500 bilhões de euros contra crise do coronavírus*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ue-firma-acordo-de-500-bilh%C3%B5es-de-euros-contra-crise-do-coronav%C3%ADrus/a-53088813>. Acesso em: 10 maio 2022.

renda e recuperar empresas em diversos setores atingidos, receita que vem sendo empreendida por diversas nações nas proporções de suas posses.<sup>24</sup>

Com a pandemia de COVID-19 estima-se que a recuperação econômica das nações exija aportes de capitais de, no mínimo, 5% do PIB (produto interno bruto), pois são inúmeros gargalos econômicos a se desatarem. Na zona do Euro, preocupou-se em agir rápido para evitar que a catástrofe provocasse efeitos políticos, econômicos e sociais em cascata. O governo espanhol, por exemplo, faz planos de gastar 20% do seu PIB para evitar a depressão de sua economia.<sup>25</sup> Cada nação conhece suas fragilidades; assim, medidas emergenciais estão sendo tomadas em todas as nações atingidas pela pandemia.

Recente estudo do World Bank Group examina a crise na América Latina, receitando como forma de contorná-la: a proteção dos empregos, políticas públicas, abertura de créditos e aportes keynesianos. Porém, registrou que a oferta de estímulos consideráveis de apoio fiscal se desencadeou principalmente em países com algum fôlego fiscal. Porém, nessa perspectiva, a situação mundial também não é confortável.<sup>26</sup> Além de assentamentos urbanos irregulares e densos, no Brasil ainda persistem ostensivos déficits de tratamento de água e saneamento básico.<sup>27</sup>

Mesmo antes da pandemia, o cenário brasileiro não já não era simples. Os compromissos da União, estados e municípios no Brasil já estavam muito elevados para a insuficiente arrecadação tributária antes da pandemia. Segundo Irajá, o PIB brasileiro deve sofrer uma queda entre 2,2% a 5,2% em 2020; um novo déficit para o setor público consolidado está projetado para R\$549,1 bilhões, ou seja, piora 5,9% do PIB de 2020 em relação a 2019.<sup>28</sup> O Brasil tem 5.570 municípios onde as pessoas residem. Cerca de 92,5% dos municípios geram menos de 30% da receita de que necessitam. A crise financeira vai agravar as finanças de todos os entes públicos, não havendo margem para aumentos de impostos.<sup>29</sup> Os desafios são

<sup>24</sup> NICOLA, M.; ALSAFI, Z.; SOHRABI, C.; KERWAN, A.; AL-JABIR, A.; IOSIFIDIS, C.; AGHA, M.; AGHA, R. The Socio-Economic Implications of the Coronavirus and COVID-19 Pandemic: A Review. *International Journal of Surgery*, v. 78, p. 185-193, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.04.018>. Acesso em: 18 abr. 2022.

<sup>25</sup> WYPLOSZ, C. So Far, so Good: And now don't be afraid of moral hazard. In: BALDWIN, R.; MAURO, B. (Orgs.). *Mitigating the COVID Economics Crisis: Act fast and do whatever it takes*. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. Disponível em: <http://itsr.ir/en/Content/upload/COVIDEconomicCrisis.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

<sup>26</sup> WORLD BANK GROUP, 2020.

<sup>27</sup> WORLD BANK GROUP. *Contribuições para água e esgoto urbano*: Notas técnicas para discussão dos desafios do setor água. Brasil, 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

<sup>28</sup> IRAJÁ, Victor. Coronavírus: Economia brasileira pode sofrer efeitos por mais de dez anos. *Revista Veja*, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/coronavirus-economia-brasileira-pode-sofrer-impactos-por-mais-de-dez-anos/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>29</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Como Aumentar a Arrecadação Municipal sem Aumentar Impostos*. 2019. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Como\\_melhorar\\_a\\_arrecadação\\_municipal\\_sem\\_aumentar\\_impostos\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Como_melhorar_a_arrecadação_municipal_sem_aumentar_impostos(2019).pdf). Acesso em: 17 maio 2022.

muitos. Os desmatamentos e o aquecimento global tornam também o Brasil sujeito a gerar novos vírus perigosos para a humanidade. O meio ambiente equilibrado é fundamental para as gerações presentes e futuras.<sup>30</sup>

Merece nota: um raro estudo realizado sobre o peso tributário que recai sobre os mais pobres, que ganham até dois salários mínimos no Brasil, revela que os tributos chegam a absorver 48% de suas parcas rendas, a impactarem sobre os gastos de sobrevivência.<sup>31</sup> Cerca de mais de 82% da população brasileira mora em cidades, com um déficit habitacional de moradias na ordem de 6,6 milhões, sendo 11% da população sem abastecimento de água. Em torno de 50% da população brasileira não tem acesso a redes de esgoto.<sup>32</sup> Todavia, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, em 2015, o Brasil já tem 84,72% de sua população brasileira morando em cidades.<sup>33</sup> Essa situação favorece a propagação da pandemia, sobretudo, dada a quantidade de favelas existentes nos grandes centros e mesmo em cidades menores. Entretanto, os direitos sociais estão constitucionalizados.

No artigo 6º da Carta da República, fixam-se diversos direitos sociais, dentre eles, o direito à segurança, educação, saúde, moradia, entre outros. Nos artigos 182 e 183, a política urbana mereceu guarida. Esse ideal de segurança social ainda está por ser construído no Brasil. Por certo, escândalos e dificuldades existenciais aguçam o senso crítico da população, que precisa adotar cidadania ativa, além de se tornar intérprete, também, a Constituição Federal, como bem orienta Häberle.<sup>34</sup> Porém, para que a utopia se efetive em uma “sociedade líquida”, segundo Oliveira, em entrevista concedida por Zygmunt Bauman, faz-se preciso duas condições: forte sensação, ainda que difusa e inarticulada, “de que o mundo não está funcionando adequadamente”; e a segunda condição é a “crença corajosa” de que pode ser alterado o mundo.<sup>35</sup> O desafio é trilhar consensualmente na direção correta.

Sabe-se que as conexões entre as pessoas as impelem a uma ação social. As relações constroem-se sob novas formas de ações humanas, que ultrapassam cálculos e interesses, material ou imaterial, obrigação e espontaneidade, amizade

<sup>30</sup> ELLWANGER, J. H. *et al.* Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, n. 92, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0001-37652020191375>. Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>31</sup> CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 2011.

<sup>32</sup> WORLD BANK GROUP, 2018.

<sup>33</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População Rural e Urbana – PNAD*. 2015. Disponível em: <http://educa.ibge.gov.br/jovens/coneca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>34</sup> HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 36-40.

<sup>35</sup> OLIVEIRA, D. Entrevista – Zygmunt Bauman. *Revista Cult*, maio 2020. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/entrevista-zygmunt-bauman/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

e compromisso, em suma, uma dádiva/um dom, que performa alianças e tece vínculos, havendo uma universalidade em dar, receber e retribuir.<sup>36</sup> Assim, entende-se solidariedade como ação de pessoas, associadas ou não, individuais ou em rede, que se reconhecem e se identificam na mesma humanidade e sociedade, com o propósito de caminhar na mesma direção e bem comum. A COVID-19 demonstrou que algo deve ser feito o mais rápido possível nos Estados Unidos, onde 27 milhões de pessoas não têm seguro-saúde e, de repente, ficaram sem emprego e renda. A crise se espalha, e o Estado previdenciário ficou, em boa parte, na saudade.<sup>37</sup> Assim, tudo começa com a mudança de paradigma. Toda crise pode oferecer uma oportunidade para a evolução científica: um ponto de mutação.<sup>38</sup>

A Comissão Europeia também estuda tributar o capital e implantar um imposto moral sobre as transações financeiras. A denominada “Taxa Tobin”, formulada pelo economista James Tobin, tinha a pretensão de tributar o capital especulativo, em meados da década de 1950, para acabar com a fome. Contudo, essa ideia encontrou inúmeras resistências. Agora, renovam-se os estudos no âmbito da Comissão Europeia de usar esse tributo para evitar a corrosão das bases tributárias.<sup>39</sup> Velhas ideias são revistas nas bibliotecas e redesenhadas em épocas de crises, assim também uma espécie de ponto de mutação pode ocorrer, mais cedo ou mais tarde, para adesão à solidariedade.

Obviamente, ainda há quem defenda ser essa ideia de Tobin ilegal por usurpar competências tributárias nacionais. Esses defensores da especulação classificam a ideia desse imposto como “Robin-Hood”. No entanto, a senadora Bernier Sanders encaminhou um “Projeto de Lei da Prosperidade Inclusiva, em 2019”, com o apoio de 68 organizações no mundo, para taxar os rendimentos dos capitais especulativos.<sup>40</sup> Esse projeto deve ganhar força na pandemia. A Espanha, preocupada em capacitar o Estado para ajudar a população, começou a taxar as movimentações financeiras, com alíquota de apenas 0,01%. As projeções de arrecadações estão na ordem de 6,8 bilhões de euros anuais.<sup>41</sup> Assim, se o fruto dessa arrecadação for destinada

<sup>36</sup> LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. D. S. Solidariedade: uma perspectiva inovadora na gestão e organização das ações de Vigilância Sanitária. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 3.161-3.172, 2017.

<sup>37</sup> DRAIBE, S.; HENRIQUE, W., 2020.

<sup>38</sup> COSTA, M. F. O.; NUNES, J. V.; SILVA, A. N. Ciência e crise de percepção no filme o ponto de mutação. *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, n. XVIII ENANCIB, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/104955>. Acesso em: 15 abr. 2022.

<sup>39</sup> RIBEIRO, Felix. *Taxa Tobin Europeia pode Gerar Receita de 35 Mil Milhões de Euros*. 30 jan. 2013. Disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/taxa-tobin-europeia-pode-chegar-aos-35-mil-milhoes-de-euros-de-receita-1582600>. Acesso em: 21 maio 2022.

<sup>40</sup> UNITED STATES CONGRESS. *Cosponsor the Inclusive Prosperity Act of 2019*. Disponível em: <http://www.robinhoodtax.org/request-to-cosponsor-the-inclusive-prosperity-act-of-2019/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

<sup>41</sup> CARREÑO, Belén. *Spain Hopes to Rise 6,8 Billion Euros in New Taxes, Including ‘Google Tax’*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-spain-economy-budget-idUSKBN2711B5>. Acesso em: 14 jun. 2022.

a investimentos sociais, nasce um raio de esperança para os pobres espanhóis. O ideal é que se agregue o viés da solidariedade no direito econômico.

Davis estima que aproximadamente 6% dos moradores em cidades de países desenvolvidos residem em favelas. Algo em torno de 78,2% da população em países menos desenvolvidos moram em aglomerados subnormais, ou seja, mais ou menos um terço da população mundial – mesmo na China tem favelas nas maiores cidades.<sup>42</sup> O drama social e econômico tem sido observado com mais rigor em favelas. Essa pode ser a razão da expansão vertiginosa da COVID-19, com tantas mortes. Pesquisa realizada em Bangladesh revelou que as políticas sanitárias de isolamento social impactaram nas redes sociais dos assentamentos subnormais com a COVID-19, gerando a fome. Vivendo em espaços superlotados, com elevado estresse emocional, os portadores do vírus em Bangladesh ainda foram discriminados. Os pesquisadores concluíram que, sem uma proteção especial nas favelas, nenhum país ficará protegido; no entanto, para que haja uma política pública para essa população urbana, ela “precisa ser visível”.<sup>43</sup>

A partir dessa visão macro na esfera internacional, pode-se observar como evolui a questão da pandemia de COVID-19 no Brasil. Como as pessoas moram nas cidades, a defesa civil e a sociedade em geral devem se organizar para a superação dos efeitos negativos da pandemia, superação esta que só será alcançada pelos caminhos da solidariedade entre as famílias, empresas e governos, como de fato está ocorrendo, apesar de alguns problemas, como será examinado a seguir.

### 3 Políticas públicas e privadas solidárias: a COVID-19 no Brasil

A pandemia abre uma oportunidade para uma ampla revisão de valores hegemônicos na economia internacional, a recomendar cautela às nações em desenvolvimento. Pegoraro, comentando Kant, explica que a “função do direito é delimitar a liberdade”, ou seja, “a liberdade deixa-se limitar pelo direito”.<sup>44</sup> Se uma guerra pode tudo destruir, um grande consenso tudo pode edificar. Habermas, à luz de Gadamer, tem que a hermenêutica constitui um aprendizado social e, “apesar de todas as tensões e perturbações, sempre remete a um acordo social, pelo qual ela existe”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 22-34.

<sup>43</sup> RASHID, Sabina Faiz; AKTAR, Bachera; FARNAZ, Nadia; THEOBALD, Sally; ALI, Samiha, ALAM, Wafa; OZANO, Kim. *Fault-lines in the Public Health Approach to Covid-19: Recognizing Inequities and Ground Realities of Poor Residents Lives in the Slums of Dhaka city, Bangladesh*. 15 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3608577>. Acesso em: 22 fev. 2022.

<sup>44</sup> PEGORARO, Olinto. *Ética é Justiça*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 63.

<sup>45</sup> HABERMAS, J. *Dialética e Hermenêutica*. Tradução de Álvaro Valls. Porto Alegre: L&PM Editora, 1987. p. 68.

Nesse sentido de consenso, será sempre desafiadora a passagem de uma democracia política para uma democracia social.<sup>46</sup> A democracia social deve ser guiada pela dignidade humana e pela solidariedade e, como bem lembram Pérez e González, “*interessa pues destacar que para Duguit la solidaridad es el verdadero fundamento del Derecho*”.<sup>47</sup> Assim, o grande vetor humanitário, o fio condutor diante das contradições da globalização, depois dessa pandemia, deve ser a solidariedade.

Desde a Carta de Ottawa, de 1986, existe um convite das Nações Unidas à solidariedade em questões de saúde e bem-estar nas cidades.<sup>48</sup> No entanto, poucos avanços foram obtidos. Veio a pandemia de COVID-19 e complicou ainda mais a claudicante marcha das nações. O fator solidariedade atrai atenção em meio a essa crise humanitária de grandes proporções.

Nas economias capitalistas menos desenvolvidas, as favelas podem fazer com que a pandemia se alastre e se mantenha por mais tempo nas cidades. Por exemplo, as comunidades cariocas propagam muito a COVID-19; as favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro têm mais casos de COVID-19 que 142 países.<sup>49</sup> Inclusive, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), juntamente com a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, criou até um monitoramento quinzenal da COVID-19 nas favelas.<sup>50</sup>

Observaram-se no Brasil, durante o rigor da pandemia de COVID-19, inúmeras dádivas de empresários fornecendo mantimentos, recursos para pesquisas, fornecimentos diversos realizados por pessoas físicas e jurídicas, além de inúmeras cestas básicas que foram arrecadadas desses inúmeros esforços sociais e distribuídas via Central Única das Favelas (CUFA). Tudo isso aliado ao “auxílio emergencial” distribuído pelo governo, que ajudou para que o socorro social se mantivesse ativo. Mas a realidade clama por desenvolvimento econômico e social.

Muitas questões éticas estofaram-se com a COVID-19: problemas de saúde pública, justiça social, ética na política, favelização, manobras históricas de cartéis, tudo sai “debaixo do tapete”, conforme o tamanho da crise. Percebe-se o quanto as pessoas carecem de uma renda básica estável, boa estrutura de saúde pública,

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995. p. 156.

<sup>47</sup> PÉREZ, José Luis; GONZÁLEZ, José. *León Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación*. 2020. Disponível em: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/17duguit.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>48</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. The Ottawa Charter for Health Promotion. *First International Conference on Health Promotion, Ottawa*. 1986. Disponível em: <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>. Acesso em: 10 maio 2022.

<sup>49</sup> SALLES, Stéfano. Favelas da Região Metropolitana do RJ têm mais casos de Covid-19 que 142 países. *CNN Brasil*, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/12/09/favelas-da-regiao-metropolitana-do-rj-tem-mais-casos-de-covid-19-que-142-paises>. Acesso em: 21 maio 2022.

<sup>50</sup> NEVES, Júlia. *Fiocruz lança o Radar Covid-19 Favelas*. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Fundação Oswaldo Cruz. 4 ago. 2020. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/fiocruz-lanca-o-radar-covid-19-favelas>. Acesso em: 21 fev. 2021.



educação e segurança alimentar. Um contexto de intensas vulnerabilidades e desigualdades aflora no mundo e no Brasil.<sup>51</sup> A pandemia não revela somente as desigualdades e vulnerabilidades sociais. A pandemia denuncia que pessoas são mais importantes que aplicações financeiras.

Essa pandemia, porém, também demonstrou quão importante é a inserção digital, pois nem todos os trabalhadores conseguem operar por teletrabalho devido à baixa qualificação no mundo globalizado. Em pesquisa realizada em seis países, com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades, observou-se, por exemplo, que, no Paquistão, tornaram-se incapazes de operar por teletrabalho 25% dos trabalhadores; na África do Sul, 25%; e no Chile, 52%. As perdas de renda ocorrem em todos os países e foram elevadas.<sup>52</sup> Provavelmente, a realidade do Brasil deve estar entre os números da África do Sul e do Chile; no entanto, não foi localizado nenhum estudo com eventuais percentuais para registro a atrair novas pesquisas.

A carência de renda aos milhões de uma hora para outra revela um problema laboral complexo, que foge ao foco deste estudo, mas que fomenta uma séria pesquisa sociológica sem viés ideológico. Inclusive, a crise sanitária agravou muitos transtornos psicopatológicos latentes e parcialmente acomodados nas pessoas. Todas as pessoas, de uma hora para outra ficando em isolamento social, foram obrigadas a conviver consigo mesmas e com suas limitações reais.

Os autônomos passaram a conviver com repentina escassez de rendas; muitos empregados ficaram em *home office* e com medo de perderem seus empregos. Outros perderam seus empregos, pois as empresas faliram. Cresceram as agressões verbais e físicas domésticas, as separações. Inclusive, cabe lembrar Durkheim. Esse sociólogo observou haver uma correlação entre suicídios e corrupção, bem como entre violência e miséria: “O número de ofensas corporais nunca desce tão baixo como durante uma época de miséria”.<sup>53</sup> Obviamente, tanta mudança repentina exigiu – e exige – muito da estrutura psicológica das pessoas. Dentre os principais transtornos mentais em situações graves de SARS, alguns efeitos podem ser prolongados: “Ansiedade; depressão; comportamentos compulsivos; fobias específicas; doenças psicossomáticas; abuso de álcool, drogas e substâncias

<sup>51</sup> BERNARDES, J. A.; ARRUIZZO, R. C.; MONTEIRO, D. M. L. V. Geografia e Covid-19: neoliberalismo, vulnerabilidades e luta pela vida. *Revista Tamoios*, v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/50645/33481>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>52</sup> SWEENEY, Sedona et al. *Exploring Equity in Health and Poverty Impacts of Control Measures for SARS-CoV-2 in Six Countries*. 4 jan. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3783099>. Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>53</sup> DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. Tradução de Margarida Garrido Esteves. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978. p. 122.



psicoativas; transtorno obsessivo-compulsivo (TOC); transtorno do estresse pós-traumático (TEPT); (...) suicídios”.<sup>54</sup>

Para evitar que as empresas demitissem empregados, surgiu no Brasil a Medida Provisória nº 936, de 2020, dispondo sobre reduções de jornadas e de salários por acordo empregador-empregado, temporariamente, diante das medidas de isolamento social. Todavia, “até o dia 26 de maio de 2020, haviam sido selados 8.154.997 acordos”.<sup>55</sup>

O Brasil figura entre os países mais afetados pela pandemia de COVID-19, pois tem abundantes assentamentos subnormais, de fácil propagação do vírus. No entanto, o problema é mundial. Essa pandemia alastrou-se em escala global, fazendo com que seja preocupante a realidade de existirem um bilhão de pessoas morando em favelas no mundo. As pessoas tentam se ajudar como podem nas favelas, nem sempre podendo contar com o Estado, mas a tendência é que cheguem a três bilhões de pessoas morando em favelas até 2050.<sup>56</sup>

A COVID-19 impôs à humanidade revisitar o atributo humano relacional, não como uma ideia abstrata, mas concreta, real, possível, pelas várias iniciativas de solidariedade que foram sendo reavivadas e construídas. Nessa linha, também, o direito de bem habitar dignamente nas cidades tem conexão com a solidariedade, afinal, “o direito à cidade surge como um apelo, como uma exigência” e “deve ser formulado como o direito à vida urbana”.<sup>57</sup> Entretanto, a realidade nas cidades vem ficando bem problemática com a pandemia de COVID-19. Ainda assim, do ponto de vista da solidariedade, observa-se a abertura de algumas “janelas” de humanização.

Muitas empresas têm se comportado de maneira consciente e generosa, promovendo e financiando pesquisas científicas, doando alimentos, gerando programas de capacitação de mão de obra com bolsas de estudos, preservando empregos e prestadores de serviços, enfim, uma série de iniciativas inovadoras noticiadas nas mídias sociais e imprensa, com cifras que ultrapassaram R\$5,5 bilhões.<sup>58</sup> Apesar das consequências negativas na economia brasileira, presencia-se também uma espécie de “primavera de solidariedade” no Brasil.

<sup>54</sup> LEE, A. M. *et al.* Stress and psychological distress among SARS survivors 1 year after the outbreak. *The Canadian Journal of Psychiatry*, Bethesda, MD, v. 52, n. 4, p. 233-240, 2007.

<sup>55</sup> BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. *Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia*. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3630693>. Acesso em: 16 maio 2022.

<sup>56</sup> VILA-NOVA, C. Para conter pandemia, favelas globais criam estratégias sem apoio do Estado. *Edições do TAB*, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/07/sem-apoio-do-estado-favelas-globais-criam-estrategias-para-conter-pandemia.htm>. Acesso em: 26 abr. 2022.

<sup>57</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 118.

<sup>58</sup> REIS, Giovanna. Empresas seguem fazendo doações milionárias ao combate à Covid-19. *Folha de São Paulo*, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/06/empresas-seguem-fazendo-doacoes-milionarias-ao-combate-a-covid-19.shtml>. Acesso em: 17 maio 2022.

Banqueiros e empresários estão fazendo pesados investimentos em pesquisas de vacinas; houve segurador oferecendo cursos com bolsas generosas a milhares de desempregados; igrejas coletando doações para doações; voluntários em todo o Brasil organizaram “sopões” e distribuição de marmitas gratuitas, enfim, proliferaram-se grupos solidários em redes auxiliando contingentes de desfavorecidos, em inúmeras obras solidárias. Desde o começo da pandemia, 49% da população brasileira fez alguma doação de alimentos, mas merece um registro especial o fato de que, no universo de catorze milhões de favelados no Brasil, 63% fizeram doações,<sup>59</sup> ou seja, nesta pandemia a população favelada demonstrou ser a mais solidária do Brasil.

Ocorre que as medidas de isolamento social atingiram de imediato cerca de 38 milhões de pessoas brasileiras que vivem na informalidade.<sup>60</sup> Para remediar tamanha perda de renda, o governo liberou R\$600,00, entre outras parcelas, para autônomos, desempregados, inscritos no Bolsa Família, microempreendedores individuais e empregados sem carteira assinada, a título de renda emergencial, via Medida Provisória nº 937, de 2020. Depois, os valores foram diminuídos. Essa política pública tem mantido a economia funcionando, mas muitas são as reformas necessárias (tributária, administrativa e política).

Ainda que se presuma que as medidas legais de políticas públicas tenham como fulcro o princípio da solidariedade, observa-se um congestionamento normativo diante da crise da COVID-19 a dificultar a saída do colapso sanitário. Ou seja, compete à União, estados e municípios, por força do inciso XII do artigo 24 da Carta Magna brasileira, a proteção à saúde pública. Assim, além da dificuldade de coordenação de políticas públicas uniformes, surge o fenômeno da exuberância legislativa a revelar a necessidade de se ter uma regulação nacional específica para situações de emergência em caso de catástrofes como a pandemia de COVID-19.

Observe-se que, além da norma geral federal, Lei nº 13.979, de 2020, os entes subnacionais (estados e municípios) criaram 10 mil leis durante a pandemia.<sup>61</sup> O Brasil é muito grande, e sua gestão é complexa. Realmente, os entes subnacionais têm competência para regular de forma suplementar a norma geral federal, mas essa colcha de retalhos precisa ser integrada e harmonizada mesmo em meio a essa pandemia, sem ofensa ao pacto federativo.

<sup>59</sup> ALVES, Isabela. Solidariedade durante a pandemia é maior entre os moradores de favelas. *Observatório do Terceiro Setor*, 6 jul. 2020. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/solidariedade-durante-a-pandemia-e-maior-entre-os-moradores-de-favelas/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>60</sup> NITAHARA, A. Informalidade cai, mas atinge 38 milhões de trabalhadores. *Agência Brasil*, 1º abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>. Acesso em: 5 fev. 2022.

<sup>61</sup> VOLTARE, Emerson. *Estados e municípios criam 10 mil leis durante a epidemia do novo coronavírus*. 1 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-01/estados-municipios-criaram-10-mil-leis-durante-epidemia>. Acesso em: 22 maio 2022.

Em que pese existirem competências concorrentes para a proteção sanitária de saúde, em caso de calamidade, a União já tem algum poder para coordenar as soluções, por força do inciso XVIII do artigo 21 e do artigo 136 da Constituição Federal de 1988, em caso de ser necessário impor Estado de Defesa e de calamidade pública; há competência para dispor sobre empréstimo compulsório, nos termos do inciso I do artigo 148, e para abrir crédito orçamentário extraordinário, por força do inciso XIII, §3º, do artigo 167 da Constituição Federal. E ainda tem a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) para aprovação de vacinas e remédios. Assim, mesmo considerando as dificuldades políticas de plantão, a União Federal, naturalmente, tem o poder-dever de ser protagonista em situações emergenciais, como a da COVID-19. Inclusive, deve dar o exemplo de como proceder.

Porém, a essência do direito não se resume somente a um fato social, é também a realização, no plano histórico e social, de tábua de valores, que fundamentam e legitimam a coercibilidade social.<sup>62</sup> Assim, qualquer debate pátrio deve levar em conta a constitucionalidade, a dignidade humana.<sup>63</sup> Realmente, competência não se renuncia. Os entes subnacionais não renunciaram as suas competências na pandemia. No máximo, em situação de emergência, os entes subnacionais poderiam se submeter a uma norma geral não exaustiva, de cunho nacional, por força do §1º do artigo 24 da Constituição Federal, mantendo suas competências suplementares de entes federados, mesmo em casos graves, como em crises sanitárias.

Suscitada a inconstitucionalidade do §9º do artigo 3º da Lei nº 13.979, de 2020, que dispunha ao presidente da República o poder de editar decreto sobre funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, essa matéria, diante da COVID-19, foi julgada, via Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, conforme a Constituição, de modo a preservar a competência de cada ente da federação. Esse julgamento diluiu, em parte, a capacidade de coordenação do equacionamento da pandemia de COVID-19 por parte da União, aumentando a responsabilidade e o protagonismo dos estados e municípios. De toda sorte, em matéria de vacina, os entes são parcialmente dependentes das decisões da Anvisa e do Ministério da Saúde.

No entanto, todos os entes federativos têm o dever de impedirem efeitos danosos com providências cabíveis em situações de doenças epidemiológicas, nos termos do §2º do artigo 6º da Lei nº 8.080, de 1990; e devem reprimir poluição ambiental, de acordo com o artigo 6º, nos termos do §2º, da Lei Complementar nº 140, de 2011. Cabe à União decretar política de vacinação, determinar quarentena,

<sup>62</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. *A Hermenêutica Constitucional como Teoria do Conhecimento do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2020. p. 30.

<sup>63</sup> CASTRO, M.; WELTER, I. A Ideologia Constitucionalmente Adotada como critério de Solução de Conflitos de Direitos Fundamentais: O caso da penhorabilidade do bem de família do fiador Locatício. *Revista da AJURIS*, v. 43, n. 140, 2016.

entre outras providências, com base no inciso I dos artigos 7º e 11 da Lei nº 6.259, de 1975; pode impor sanções federais por infrações sanitárias, com base nos incisos VII, XXIV, da Lei nº 6.437, de 1977; em caso de propagação de doença por desobediência, pode implicar em efeitos criminais, por força do artigo 268 do Código Penal. Afinal, a solidariedade da vida em sociedade estabelece padrões de direito cuja ruptura constitui o delito e atrai sanção. Ocorre que, para fazer cumprir normas sanitárias, pode ser necessário exercer o poder de polícia, nem sempre fácil numa sociedade um tanto hedonista.

Assim, importante fixar o que é “poder de polícia”. No caso, o artigo 78 do Código Tributário Nacional explica bem o instituto do poder de polícia: “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, [...] em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado [...]”. Cabe também ao Estado incentivar as escolhas das pessoas mais vulneráveis para ações concretas por “*nudges*”, ou seja, sinalizações e orientações preservando a liberdade de escolha.<sup>64</sup>

Sabe-se, também, que a saúde é “o maior recurso para o desenvolvimento social, econômico e pessoal, assim como uma importante dimensão da qualidade de vida”.<sup>65</sup> No Brasil, a direção está correta: a saúde é um direito de todos, nos termos dos arts. 6º e 195 da Constituição Federal, razão de ser do importante programa nacional Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter universal, conforme a legislação da saúde (Lei nº 8.080 e Lei nº 8.142, ambas de 1990), com as demais normas operacionais; o SUS, como política pública, está salvando a nação de uma catástrofe maior.

Na primeira conferência internacional sobre promoção à saúde, em 1986, da Carta de Ottawa, os olhos das nações voltaram-se, ainda que insuficientemente, para a questão da saúde. Essa conferência trouxe a lume alguns princípios para dar efetividade à saúde que vão além de aparato médico-hospitalar, mas também buscam satisfazer as necessidades alimentares e ambientais das pessoas, acesso à renda, justiça social e equidade. Afinal, os efeitos da miserabilidade sobre o ser humano são imensamente nocivos. Devido às restrições orçamentárias, os pobres perdem parte de seus recursos cognitivos e ficam de tal forma sobrecarregando seus cérebros de estresse, surgindo, a cada decisão, um *trade-off*. Esse consumo

<sup>64</sup> OECD. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. *OECD Publishing*, Paris, 2017. p. 92. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 18 jan. 2022.

<sup>65</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. The Ottawa Charter for Health Promotion. *First International Conference on Health Promotion, Ottawa*. 1986. Disponível em: <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>. Acesso em: 10 maio 2022.

da capacidade mental limita as decisões das pessoas pobres.<sup>66</sup> O desemprego e a fome aumentaram com a pandemia de COVID-19.

Assim, a pandemia de COVID-19 trouxe a lume imensa quantidade de questões judiciais propostas no Poder Judiciário, seja para pedir a reabertura do comércio, alterar o *lockdown*, conter ações arbitrárias, conseguir retardar coleta de impostos, suscitar a teoria da imprevisão para renegociar prazos e facilidades em contratos privados, liberar leitos hospitalares e insumos, manter garantias trabalhistas, postergar pagamentos, sustar protestos, dilatar despejos, entre outras situações análogas, algumas legítimas e outras nem tanto. Assim, há que ser reconhecido que o paradigma puramente liberal puro do século XVIII foi abalado, inevitavelmente, ante tantas urgências ao mesmo tempo.<sup>67</sup> Tal realidade abre espaço para que a solidariedade se instale e venha para ficar.

Com poucos recursos para manter os auxílios emergenciais e prover vacinas, sobretudo em locais de alta densidade em assentamento subnormais, o ideal de imunização de rebanho, mais rápido, acaba ficando retardado, a propagação descontrolada do coronavírus se torna inevitável e surgem mais mortes. “O risco de transmissão Covid-19 é maior em áreas superlotadas que não têm acesso a saneamento básico e água encanada (...) como favelas.”<sup>68</sup> Fere o direito à cidade observar inúmeras pessoas, ao mesmo tempo, enfrentarem tantas limitações financeiras e tamanho *trade-off* para cada ato de sobrevivência, o que atrai uma ação proativa do Estado, das famílias e das empresas, guiada não somente pela estabilização mais rápida, como pela própria solidariedade quanto à dignidade humana.

Tomando-se a lavra de Moura e Mota, lembrando as lições de Santo Tomás de Aquino na lavra de John Fennis, cabe suscitar “*exceptio in rebus extremis*”<sup>69</sup> em socorro dos pobres, relativizando o uso dos bens sociais e concebendo políticas públicas emergenciais adequadas.

Na Índia, por exemplo, há uma forte preocupação em dar auxílio para as famílias. O foco dos desafios está nos assentamentos subnormais urbanos, com alta densidade populacional. A elaboração de uma rede de segurança social, com base na Lei Nacional de Segurança Alimentar da Índia, revela a intenção de garantir a entrega 5 kg de grãos alimentares por pessoa e 1 kg de leguminosas por família,

<sup>66</sup> MULLAINATHAN, S.; SHAFIR, E. *Escassez*. Tradução de Bruno Casotti. Trabalho original publicado em 1972. Rio de Janeiro: Best Business, 2016. p. 138.

<sup>67</sup> EROL, M. *Assessing the 'Return' of the State: Bringing Class Back In*. 2020. Disponível em: <https://developingeconomics.org/2020/04/07/assessing-the-return-of-the-state-bringing-class-back-in/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

<sup>68</sup> BROTHERHOOD, Luiz; SANTOS, Tiago; MATA, Daniel. *Slums and Pandemics*. 4 jan. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3665695>. Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>69</sup> MOURA, Emerson; MOTA, Maurício. *Direito fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 181.

de forma a cobrir pelo menos 800 milhões de famílias indianas por três meses. Essa medida mostrou-se altamente insuficiente para atender grupos pobres e de baixa renda; a experiência revelou que um programa de renda básica universal bem elaborado teria sido mais eficaz para garantir nutrição contínua aos necessitados.<sup>70</sup>

No Brasil, a política do auxílio emergencial, em dinheiro, tomando-se a experiência indiana, está na direção correta. Presta uma proteção social à população mais vulnerável, de forma solidária, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. No entanto, o desemprego cresceu e, mesmo após a pandemia, a crise ainda persistirá por um bom tempo.<sup>71</sup> Todavia, o dinheiro disponível para tais auxílios ficou escasso para manter o auxílio emergencial no Brasil em 2021. O princípio da solidariedade deveria fazer parte dos princípios norteadores da administração pública no Brasil e estar no rol dos princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.<sup>72</sup>

Nesse ideal, para tentar dar novo fôlego ao programa emergencial, Marcos Mendes recomenda algumas medidas capazes de alavancar recursos, R\$46 bilhões, de forma a não deixar a economia arrefecer: abrir o teto de gastos diante da necessidade extraordinária (liberar algo em torno de R\$10,8 bilhões, conforme o §3º do art. 167 da Constituição Federal, postergando o impacto para 2022); destinar as emendas parlamentares para suprimento do auxílio emergencial (soma de aproximadamente R\$17 bilhões); estados e municípios poderiam ajudar um pouco, com R\$10 bilhões, renunciando algumas transferências nas devidas proporções; congelamento de salários de funcionários públicos até 2022, nos três níveis de governo (R\$9 bilhões); reduzir as isenções; privatizações de estatais não relevantes, enfim, manter os auxílios emergenciais e, assim, superar essa crise humanitária mais rapidamente.<sup>73</sup> Tal sugestão demonstra o quanto o Brasil ainda tem que avançar em termos de solidariedade e política pública.

<sup>70</sup> GHOSH, Somnath; SETH, Pallabi; TIWARY, Harsha. *How does Covid-19 aggravate the multidimensional vulnerability of Slums in India?* 21 jul. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3651307>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>71</sup> BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. *Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia*. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3630693>. Acesso em: 16 maio 2022.

<sup>72</sup> SILVA, Francisco Eugênio Cunha. *O Princípio da Solidariedade e o direito administrativo*. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

<sup>73</sup> MENDES, Marcos. *Auxílio Emergencial: 8 fontes de recursos para levantar R\$ 46 bi*. 8 fev. 2021. Disponível em: <https://brasiljournal.com/auxilio-emergencial-8-fontes-de-recursos-para-levantar-r-46-bi>. Acesso em: 16 maio 2022.

## 4 Conclusão

Os valores humanitários precisam guiar a economia internacional globalizada, pois vêm gerando focos de misérias e favelas, além de concentrar uma densa nuvem de capitais estéreis especulativos sem gerar emprego e renda.

Observou-se que as nações movem grandes investimentos públicos anticíclicos para a superação da crise provocada por isolamentos sociais, desemprego e desabastecimentos, mas o capital especulativo deve se voltar para a produção. Empresas e pessoas físicas procuram fazer generosas contribuições para pesquisas científicas de vacinas. A população, em geral, tem distribuído alimentos. Observou-se, na experiência internacional, que as populações em favelas ficam mais expostas à contaminação e que a distribuição de auxílio emergencial por parte dos governos é mais eficiente que a distribuição de alimentos *in natura*. Apesar das dificuldades de coordenação governamental no combate à pandemia no Brasil, a pandemia revela que a solidariedade tem sido um grande motor a mover pessoas e empresas para a superação da crise sanitária.

Este estudo verificou que existe um elevado grau de solidariedade no seio da sociedade brasileira, inclusive nas favelas. Assim, pode-se confirmar razoável a hipótese de que esta pandemia de COVID-19 pode ser um ponto de mutação para que as relações administrativas do Estado, econômicas e sociais se voltem para a solidariedade. Inclusive, isso pode influir a que políticas públicas sejam modeladas para a erradicação de favelas no Brasil e, quiçá, no mundo.

No entanto, este pequeno extrato não esgota a complexidade das consequências da COVID-19. A erradicação de favelas se mostra indispensável para a segurança sanitária das cidades médias e grandes no Brasil e no mundo. Essa grave crise econômica e social consequente revela a necessidade de uma ampla revisão de valores e de normas concorrenciais no cenário internacional para inclusão social e econômica, com foco no princípio da solidariedade.

## Referências

ALVES, Isabela. *Solidariedade durante a pandemia é maior entre os moradores de favelas*: Observatório do Terceiro Setor. 6 jul. 2020. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/solidariedade-durante-a-pandemia-e-maior-entre-os-moradores-de-favelas/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BBC NEWS. *Como o Brasil se compara com os países mais endividados do mundo*. 15 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51210538>. Acesso em: 21 abr. 2022.

BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. *Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia*. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3630693>. Acesso em: 16 maio 2022.



BERNARDES, J. A.; ARRUZZO, R. C.; MONTEIRO, D. M. L. V. Geografia e Covid-19: neoliberalismo, vulnerabilidades e luta pela vida. *Revista Tamoios*, v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/50645/33481>. Acesso em: 20 maio 2022.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. 37. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOMTEMPO, E. P. M. *E-Commerce, Tributação e Cultura: Análise juseconômica das imunidades tributárias sobre as cadeias produtivas de livros e músicas*. Curitiba: Juruá, 2016.

BROTHERHOOD, Luiz; SANTOS, Tiago; MATA, Daniel. *Slums and Pandemics*. 4 jan. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3665695>. Acesso em: 18 maio 2022.

CARREÑO, Belén. *Spain Hopes to Rise 6,8 Billion Euros in New Taxes, Including 'Google Tax'*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-spain-economy-budget-idUSKBN2711B5>. Acesso em: 14 jun. 2022.

CASTRO, M.; WELTER, I. A Ideologia Constitucionalmente Adotada como critério de Solução de Conflitos de Direitos Fundamentais: O caso da penhorabilidade do bem de família do fiador Locatício. *Revista da AJURIS*, v. 43, n. 140, 2016.

COELHO, Inocêncio Mártires. *A Hermenêutica Constitucional como Teoria do Conhecimento do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Como Aumentar a Arrecadação Municipal sem Aumentar Impostos. 2019*. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Comomelhoraraarrecadaçãomunicipalsemaumentarimpostos\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Comomelhoraraarrecadaçãomunicipalsemaumentarimpostos(2019).pdf). Acesso em: 17 maio 2022.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 2011.

COSTA, M. F. O.; NUNES, J. V.; SILVA, A. N. Ciência e crise de percepção no filme o ponto de mutação. *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, n. XVIII ENANCIB, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/104955>. Acesso em: 15 abr. 2022.

DEUTSCHE WELLE. *UE firma acordo de 500 bilhões de euros contra crise do coronavírus*. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ue-firma-acordo-de-500-bilh%C3%B5es-de-euros-contra-crise-do-coronav%C3%ADrus/a-53088813>. Acesso em: 10 maio 2022.

DOWBOR, L. *A Era do Capital Improdutivo*. São Paulo: Outras Letras, 2017.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. "Welfare State", *Crise e Gestão da Crise: Um balanço da literatura Internacional*. 2020. Disponível em: [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06\\_04.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06_04.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

DURKHEIM, Emile. *Da divisão do trabalho social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, Coleção Tópicos, 2008.

DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. Tradução de Margarida Garrido Esteves. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978.

ELLWANGER, J. H. *et al.* Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, n. 92, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0001-3765202020191375>. Acesso em: 20 fev. 2022.



EROL, M. *Assessing the 'Return' of the State: Bringing Class Back In*. 2020. Disponível em: <https://developingeconomics.org/2020/04/07/assessing-the-return-of-the-state-bringing-class-back-in/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

FERNANDES, Nuno. Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy. *IESE Business School*, paper n. WP-1240-E. 22 mar. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3557504>. Acesso em: 16 jun. 2022.

GHOSH, Somnath; SETH, Pallabi; TIWARY, Harsha. *How does Covid-19 aggravate the multidimensional vulnerability of Slums in India?* 21 jul. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3651307>. Acesso em: 16 jun. 2022.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, J. *Dialética e Hermenêutica*. Tradução de Álvaro Valls. Porto Alegre: L&PM Editora, 1987.

HE, Alex Jingwei; SHI, Yuda; LIU, Hongdou Liu. Crisis governance, Chinese style: distinctive features of china's response to the Covid-19 pandemic, *Policy Design and Practice*. *Policy Design and Practice*, v. 3. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1799911>. Acesso em: 22 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População Rural e Urbana - PNAD*, 2015. Disponível em: <http://educa.ibge.gov.br/jovens/coneca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

IRAJÁ, Victor. Coronavírus: Economia brasileira pode sofrer efeitos por mais de dez anos. *Revista Veja*, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/coronavirus-economia-brasileira-pode-sofrer-impactos-por-mais-de-dez-anos/>. Acesso em 15 fev. 2022.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. D. S. Solidariedade: uma perspectiva inovadora na gestão e organização das ações de Vigilância Sanitária. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 3.161-3.172, 2017.

LEAL, Kércia Karenina Camarço Batista Rodrigues. *Dumping social nas relações de trabalho na China em face do quadro jurídico internacional*. 2014. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2014.

LEE, A. M. *et al*. Stress and psychological distress among SARS survivors 1 year after the outbreak. *The Canadian Journal of Psychiatry*, Bethesda, MD, v. 52, n. 4, p. 233-240, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da Crise da Covid-19 no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 4, oct./dec. 2020.

MELLO, G.; OLIVEIRA, A.; GUIDOLIN, A. P.; CASO, C.; DAVI, 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 Cecon, n. 9, mar. 2020. Disponível em: [http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota\\_cecon\\_coronacrise\\_natureza\\_impactos\\_e\\_medidas\\_de\\_enfrentamento.pdf](http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_coronacrise_natureza_impactos_e_medidas_de_enfrentamento.pdf). Acesso em: 2 fev. 2022.

- MENDES, Marcos. *Auxílio Emergencial*: 8 fontes de recursos para levantar R\$ 46 bi. *Brazil Journal*, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://braziljournal.com/auxilio-emergencial-8-fontes-de-recursos-para-levantar-r-46-bi>. Acesso em: 16 maio 2022.
- MOURA, Emerson; MOTA, Maurício. *Direito fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- MULLAINATHAN, S.; SHAFIR, E. *Escassez*. Tradução de Bruno Casotti. Trabalho original publicado em 1972. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.
- NEVES, Júlia. Fiocruz lança o Radar Covid-19 Favelas. *Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Fundação Oswaldo Cruz*, 4 ago. 2020. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/fiocruz-lanca-o-radar-covid-19-favelas>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- NICOLA, M.; ALSAFI, Z.; SOHRABI, C.; KERWAN, A.; AL-JABIR, A.; IOSIFIDIS, C.; AGHA, M.; AGHA, R. The Socio-Economic Implications of the Coronavirus and COVID-19 Pandemic: A Review. *International Journal of Surgery*, v. 78, p. 185-193, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijso.2020.04.018>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- NITAHARA, A. Informalidade cai, mas atinge 38 milhões de trabalhadores. *Agência Brasil*, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>. Acesso em: 5 fev. 2022.
- OECD. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. *OECD Publishing*, Paris, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 18 jan. 2022.
- OLIVEIRA, D. Entrevista – Zygmunt Bauman. *Revista Cult*, maio 2020. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/entrevista-zygmunt-bauman/>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Folha informativa COVID-19*. Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- OWENS, Jeffrey. *Taxation in a global environment*. OECD Observer. Centre for Tax Policy and Administration, 2002. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer\\_15615529](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer_15615529). Acesso em: 15 maio 2022.
- PEGORARO, Olinto. *Ética é Justiça*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- PÉREZ, José Luis; GONZÁLEZ, José. *Léo Duguit (1859-1928): Jurista de uma sociedade em transformação*. 2020. Disponível em: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/17duguit.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.
- PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POSNER, Richard. *Economics Analysis of Law*. 8. ed. New York: Aspen Publisher, 2011.
- RASHID, Sabina Faiz et al. *Fault-lines in the Public Health Approach to Covid-19: Recognizing Inequities and Ground Realities of Poor Residents Lives in the Slums of Dhaka city, Bangladesh*. 15 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3608577>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- REIS, Giovanna. Empresas seguem fazendo doações milionárias ao combate à Covid-19. *Folha de São Paulo*, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/06/>

empresas-seguem-fazendo-doacoes-milionarias-ao-combate-a-covid-19.shtml. Acesso em: 17 maio 2022.

RIBEIRO, Felix. *Taxa Tobin Europeia pode Gerar Receita de 35 Mil Milhões de Euros*. 30 jan. 2013. Disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/taxa-tobin-europeia-pode-chegar-aos-35-mil-milhoes-de-euros-de-receita-1582600>. Acesso em: 21 maio 2022.

ROCA, G. Goldman Sachs vê PIB dos EUA contrair 3,8% em 2020. *Jornal O Globo*, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/internacional-e-commodities/noticia/2020/03/20/goldman-sachs-v-pib-dos-eua-contrair-38-pontos-percentuais-em-2020.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SALLES, Stéfano. Favelas da Região Metropolitana do RJ têm mais casos de Covid-19 que 142 países. *CNN Brasil*, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/12/09/favelas-da-regiao-metropolitana-do-rj-tem-mais-casos-de-covid-19-que-142-paises>. Acesso em: 21 maio 2022.

SILVA, Francisco Eugênio Cunha. *O Princípio da Solidariedade e o direito administrativo*. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

SWEENEY, Sedona *et al.* *Exploring Equity in Health and Poverty Impacts of Control Measures for SARS-CoV-2 in Six Countries*. 4 jan. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3783099>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TIAN, Huaiyu *et al.* An investigation of transmission control measures during the first 50 days of the COVID-19 epidemic in China. *Science Journal*, v. 368, p. 638-642, Issue 6491, 8 May 2020. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/368/6491/638>. Acesso em: 17 maio 2022.

UNITED STATES CONGRESS. *Cosponsor the Inclusive Prosperity Act of 2019*. Disponível em: <http://www.robinhoodtax.org/request-to-cosponsor-the-inclusive-prosperity-act-of-2019/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

VILA-NOVA, C. Para conter pandemia, favelas globais criam estratégias sem apoio do Estado. *Edições do TAB*, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/07/sem-apoio-do-estado-favelas-globais-criam-estrategias-para-conter-pandemia.htm>. Acesso em: 26 abr. 2022.

WYPLOSZ, C. So Far, so Good: And now don't be afraid of moral hazard. In: BALDWIN, R.; MAURO, B. (Orgs.). *Mitigating the COVID Economics Crisis: Act fast and do whatever it takes*. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. Disponível em: <http://itsr.ir/en/Content/upload/COVIDEconomicCrisis.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

WORLD BANK GROUP. *Contribuições para água e esgoto urbano: Notas técnicas para discussão dos desafios do setor água*. Brasil, 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

WORLD BANK GROUP. *A Economia nos Tempos de Covid-19*. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/latin-america-brazil-economy-coronavirus-pandemic-covid-19>. Acesso em: 17 maio 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Coronavirus Disease (Covid-19) Pandemic*. 2022. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 17 jul. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. The Ottawa Charter for Health Promotion. *First International Conference on Health Promotion, Ottawa, 1986*. Disponível em: <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>. Acesso em: 10 maio 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *COVID-19 Weekly Epidemiological Update*, 24 jan. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-27-january-2021>. Acesso em: 16 fev. 2022.

VOLTARE, Emerson. Estados e municípios criam 10 mil leis durante a epidemia do novo coronavírus. *Consultor Jurídico*, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-01/estados-municipios-criaram-10-mil-leis-durante-epidemia>. Acesso em: 22 maio 2022.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BOMTEMPO, Eugênio Moraes; CARMONA, Paulo Cavichioli. A solidariedade social na pandemia de COVID-19. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 251-276, jul./set. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i89.1662.

---