

**ORGANIZADORES**

GIOVANI CLARK

ÍCARO MOREIRA URSINE

RICARDO ANTONIO LUCAS CAMARGO

SAMUEL PONTES DO NASCIMENTO

**PANDEMIA, POLÍTICA ECONÔMICA  
E AS MUDANÇAS NA ORDEM JURÍDICA**

**INSTITUTO** IRTM  
DE DIREITO DO TRABALHO  
E GESTÃO SINDICAL

Belo Horizonte  
2020

Editora **RTM**<sup>®</sup>

Todos os direitos reservados à Editora RTM.  
Proibida a reprodução total ou parcial, sem a autorização da Editora e dos organizadores.

As opiniões emitidas em artigos de Revistas, Site e livros publicados pela Editora RTM (Instituto RTM de Direito do Trabalho e Gestão Sindical) são de inteira responsabilidade de seus autores, e não refletem necessariamente, a posição da nossa editora e de seu editor responsável.

P189 Pandemia, política econômica e as mudanças na ordem jurídica / Org. :  
Giovani Clark ... [et. al.]. – Belo Horizonte: RTM, 2020.

153 p. – Inclui bibliografia.

1. Epidemias 2. Política econômica 3. Direito I. Clark, Giovani  
II. Ursine, Ícaro Moreira III. Camargo, Ricardo Antonio Lucas IV.  
Nascimento, Samuel Pontes do V. Título

CDU 338.2:614

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

ISBN: 978-65-5509-039-0 1ª Edição - Dezembro de 2020

**Editores Eletrônica e Projeto Gráfico:**

Equipe RTM

**Capa:** Equipe RTM

**Editor Responsável:** Mário Gomes da Silva

**Revisão:** os organizadores

Editora RTM - Instituto RTM de Direito do Trabalho  
e Gestão Sindical

Rua João Euflásio, 80 - Bairro Dom Bosco BH -  
MG - Brasil - Cep 30850-050

Tel: 31-3417-1628

WhatsApp:(31)99647-1501(vivo)

**E-mail :** rtmeducacional@yahoo.com.br

**Site:** www.editorartm.com.br

**Loja Virtual :** www.rtmeducacional.com.br

**Conselho Editorial:**

Adriano Jannuzzi Moreira

Amauri César Alves

Andréa de Campos Vasconcellos

Antônio Álvares da Silva

Antônio Fabrício de Matos Gonçalves

Bruno Ferraz Hazan

Carlo Cosentino

Carlos Henrique Bezerra Leite

Cláudio Jannotti da Rocha

Cleber Lucio de Almeida

Daniela Muradas Reis

Ellen Mara Ferraz Hazan

Gabriela Neves Delgado

Giovani Clark

Gustavo Seferian

Jorge Luiz Souto Maior

Jose Reginaldo Inacio

Juliana Teixeira Esteves

Lívia Mendes Moreira Miraglia

Lorena Vasconcelos Porto

Lutiana Nacur Lorentz

Marcella Pagani

Marcelo Fernando Borsio

Marelo José Ferlin D' Ambroso

Marcio Tulio Viana

Maria Cecília de Almeida Monteiro Lemos

Maria Cecília Máximo Teodoro

Ney Maranhão

Raimundo Cezar Britto

Raimundo Simão de Mello

Renato Cesar Cardoso

Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Rômulo Soares Valentini

Rosemary de Oliveira Pires

Rúbia Zanotelli de Alvarenga

Sandro Lunard Nicoladeli

Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva

Valdete Souto Severo

Vitor Salino de Moura Eça

“As discussões ou desencontros teóricos ou doutrinários não podem excluir do discurso constitucional dados da realidade à qual ele tem por objetivo atender” (SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 28).



## **AGRADECIMENTOS**

Pandemia, Política Econômica e as Mudanças da Ordem Jurídica.

Agradecemos todos os autores e autoras que têm se dedicado fielmente à pesquisa acadêmica e buscam contribuir com o crescimento social guiados pelo princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e por valores democráticos que devem alicerçar as relações sociais e econômicas em toda sua plenitude.

Especialmente, agradecemos, em nome de todos os autores e autoras bolsistas, às agências de fomento da educação superior. Formalmente, agradecemos à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior)<sup>1</sup>, FAPEMIG (Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais) e CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

Contagem, 30 de setembro de 2020.

Organizadores

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.



## ORGANIZADORES

**GIOVANI CLARK - Organizador** - Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

**ÍCARO MOREIRA URSINE - Organizador** - Mestre em Direito e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Pesquisador e Bolsista CAPES/PROEX. Agradecimento formal: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**RICARDO ANTONIO LUCAS CAMARGO - Organizador** - Doutor em Direito pela UFMG. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Visitante na Università degli Studi di Firenze.

**SAMUEL PONTES DO NASCIMENTO - Organizador** - Doutor em Direito Público pela PUC - Minas. Professor de Direito Econômico da Universidade Federal do Piauí.

## AUTORES

**ADRIANO MENDONÇA FERREIRA DUARTE** - Doutorando na Faculdade de Direito da PUC Minas. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela ESDHC. Especializado em áreas diversas do Direito e Finanças Empresariais. Pesquisador nas áreas de Cidades e Sustentabilidade, Controladoria e Processos Gerenciais. Diretor Financeiro em Belo Horizonte/MG - Grupo AMA/Brasil.

**ALINE FERNANDA PARREIRAS** - Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Advogada.

**ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES** - Procuradora do Distrito Federal, Doutoranda em Direito Público do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB).

**ANTÔNIO CARLOS LÚCIO MACEDO DE CASTRO** - Doutor e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor da PUC Minas. Advogado.

**CLÁUDIO LUIZ GONÇALVES DE SOUZA** - Doutor em Direito Público, Mestre em Direito Empresarial, Especialista em Administração em Comércio Exterior e Professor da PUC Minas. Advogado.

**DAVI AUGUSTO SANTANA DE LELIS** - Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); Mestre em extensão rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); Professor de Direito Administrativo e Direito Econômico do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

**ELISÂNGELA SOARES CHAVES**- Procuradora do Estado de Minas Gerais e Especialista em Direito Social.

**ESTÊVÃO MACHADO DE ASSIS** - Defensor Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador da Defensoria Especializada da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. Especialista em Direito Civil pela PUC Minas.

**FERNANDA PAULA DINIZ** - Doutora e Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Professora da PUC Minas e da Universidade do Estado de Minas Gerais. Advogada.

**FERNANDO DE CASTRO BAGNO** - Mestrando em Direito Público pela PUC Minas. Pós-graduado em Direito Processual pela PUC Minas e Advogado.

**GILBERTO BERCOVICI** - Doutor em Direito do Estado e Livre Docente em Direito Econômico pela USP. Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Universidade de São Paulo. Professor do curso de pós-graduação em Direito da Uninove.

**GIOVANI CLARK - Organizador** - Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

**GONZALO UBILLA FERNÁNDEZ** - Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República – Uruguay (Udelar). Integrante e investigador de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)).

**ÍCARO MOREIRA URSINE - Organizador** - Mestre em Direito e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Pesquisador e Bolsista CAPES/PROEX. Agradecimento formal: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**JANAINA SANTOS CURI** - Mestranda em Direito Público pela PUC Minas e Bolsista CAPES/PROEX Taxas. Pós-Graduação em Direito dos Contratos pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN) e Advogada.

**LAIANE MARIS CAETANO FANTINI** - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Advogada especialista em Direito Empresarial pela PUC/MG. Pesquisadora bolsista da CAPES na área de Direito Privado pela PUC Minas, integrante do grupo de estudos DTec (UFMG), da Comissão da OAB de Direito para Startups.

**LAILSON BRAGA BAETA NEVES** - Doutor em Direito pela PUC Minas. Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

**LEONARDO ALVES CORRÊA** - Doutor em Direito Público pela PUC Minas. Professor de Direito Econômico da UFJF.



**MARIA JOCÉLIA NOGUEIRA LIMA** - Mestre em Direito Público e Doutoranda da PUC Minas. Procuradora do Município de Belo Horizonte.

**MICHEL BARROS FELIPPE JABOUR** - Mestrando em Direito pela PUC Minas e Advogado.

**NAIRA DAU ALMEIDA DE SOUZA** - Pós-graduada em Direito Processual Civil pela FUMEC, Graduada em Direito pela PUC Minas e Advogada.

**RAÍSSA DIAS DE FREITAS**- Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Pós-graduada em Direito Ambiental pela UFPR e em Direito Público pela PUC Minas. Servidora pública do Estado de Minas Gerais.

**RAMIRO JACINTO CHIMURIS SOSA** - Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República - Uruguay (UdelaR). Profesor del Curso de Educación Permanente de la Facultad de Derecho (UdelaR), Escuela de Posgrado: Deuda Pública, Tratados Internacionales y Derechos Humanos hacia la construcción de un nuevo paradigma jurídico. Profesor de la Cátedra Libre de la Deuda Externa Argentina en la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Co-fundador y Coordinador general de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)).

**REBECA OLIVEIRA SANTANA** - Licenciada en Economía (UEFS), estudiante de maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República - Uruguay (UdelaR), integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)).

**RICARDO ANTONIO LUCAS CAMARGO** - **Organizador** - Doutor em Direito pela UFMG. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Visitante na Università degli Studi di Firenze.

**SAMUEL PONTES DO NASCIMENTO** - **Organizador** - Doutor em Direito Público pela PUC - Minas. Professor de Direito Econômico da Universidade Federal do Piauí.

**SÍRLEI DE SÁ MOURA** - Mestre em Direito Público pela PUC - Minas. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável (PACPS) da EA - UFMG (2019) e Advogada.



## APRESENTAÇÃO

Pandemia, Política Econômica e as Mudanças da Ordem Jurídica.

Quais são os frutos que estamos colhendo para enfrentar a pandemia de COVID-19? A política econômica adotada, seja ela democrática ou não, reflete na produção e na quantidade dos meios empregados para superar os dilemas socioeconômicos produzidos. Nesse contexto, pesquisadores e pesquisadoras de diversas localidades reuniram-se a fim de refletir sobre as transformações ocorridas na Ordem Jurídica e produziram estudos analíticos sobre o enfrentamento da pandemia de COVID-19 e seus desdobramentos.

A obra é composta de trabalhos com diversas abordagens sobre o tema, produzidos por docentes e discentes das universidades, tais como: PUC Minas, UFMG, UEMG, UFPI, UFRGS, UFJF, USP, UFV e de Instituições de Ensino Superior estrangeiras (Uruguai e Argentina) que investigaram, debateram e trocaram informações sobre os acontecimentos durante esse longo e difícil ano de 2020, objetivando contribuir socialmente, seja com análises críticas, seja com sugestões relevantes, a fim de superar/minimizar as dificuldades jurídicas e sociais advindas da pandemia. Todos reunidos especialmente por intermédio do Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Econômico – Washington Peluso Albino de Souza.

O livro possui textos curtos inéditos e não inéditos, trabalhados em coletânea e devidos em temáticas, proporcionando assim ao leitor o acesso rápido à conteúdos jurídicos sobre a “Pandemia, Política Econômica e as Mudanças da Ordem Jurídica”. Ademais, os capítulos possibilitam uma visão holística do tema pelo enfoque prioritário do Direito Econômico, bem como de diversas áreas afins do Direito. Temas como saúde, trabalho, cooperativismo, redução do Estado, planejamento, poder econômico privado, urbanismo e a pessoa idosa foram versados sob a ótica das consequências e mutações jurídicas produzidas pela pandemia.

Estruturalmente o livro possui inúmeros coautores professores de cursos de pós-graduação e é organizado por pesquisadores do Direito Econômico, ou seja: os professores Giovani Clark (PUC Minas), Ricardo Antônio Lucas Camargo (UFRGS) e Samuel Pontes do Nascimento (UFPI). É possível localizar a qualificação dos autores e sumário que visam facilitar a exploração dos conhecimentos guardados na obra. Ainda, é relevante destacar que as pesquisas aqui desenvolvidas evidenciam o apoio mútuo entre grupos de pesquisas e pesquisadores de lugares diferentes, inclusive

de âmbito internacional, ampliando laços, afinidade e desenvolvendo os conhecimentos da área do Direito Econômico, reconstruindo assim outros olhares e ações quanto as políticas econômicas adotadas seja em face de tempos de crise pandêmica ou em tempos “normais.”

Deseja boa leitura a todos e que os paradigmas anteriormente fixados e perturbados pela presente pesquisa acadêmica, possam ser repensados com frutos e impactos positivos para todos e todas!

Um abraço fraterno,  
Contagem, 25 de setembro de 2020.

Organizadores

Giovani Clark

Ícaro Moreira Ursine

Ricardo Antonio Lucas Camargo

Samuel Pontes do Nascimento

## SUMÁRIO

<b>Deuda, Covid-19: ¿O La Vida?</b> .....	<b>17</b>
<i>Por: Rebeca Oliveira Santana, Gonzalo Ubilla Fernández e Ramiro Jacinto Chimuris Sosa</i>	
<b>“O Brasil Não Pode Parar!” – Crônica das Carreatas do Fanatismo em Tempos de Pandemia</b> .....	<b>32</b>
<i>Por: Ricardo Antonio Lucas Camargo</i>	
<b>O Indispensável Estado: Uma das Lições do Coronavírus</b> .....	<b>38</b>
<i>Por: Gilberto Bercovici, Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento</i>	
<b>A Pandemia e o Papel do Direito Econômico</b> .....	<b>41</b>
<i>Por: Gilberto Bercovici</i>	
<b>Dependência Tecnológica e a Covid-19: Os Efeitos da Não Concretização dos Comandos Constitucionais</b> .....	<b>46</b>
<i>Por: Michel Barros Felipe Jabour</i>	
<b>Descaminhos da Política Econômica e o Imperativo do Planejamento Estatal Participativo</b> .....	<b>54</b>
<i>Por: Davi Augusto Santana de Lelis, Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento</i>	
<b>Paradoxos da Política Econômica do Governo Federal, em Especial a partir de 2019, e o Coronavírus</b> .....	<b>59</b>
<i>Por: Ricardo Antonio Lucas Camargo</i>	
<b>O Princípio da Subsidiariedade e o Autoritarismo</b> .....	<b>62</b>
<i>Por: Gilberto Bercovici</i>	
<b>O Poder Econômico Privado e Pandemia: Poderá o Mercado Dar Respostas à Crise?</b> .....	<b>66</b>
<i>Por: Antônio Carlos Macedo de Castro, Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark</i>	

<b>Crises Democráticas nas Cidades: Uma Leitura do Espaço Urbano em Tempos de Consumo, Exclusividade e Pandemias .....</b>	<b>71</b>
<i>Por: Adriano Mendonça Ferreira Duarte</i>	
<b>Covid-19 e o Direito Urbanístico .....</b>	<b>76</b>
<i>Por: Ana Maria Isar dos Santos Gomes</i>	
<b>A Próxima Pandemia virá da Amazônia? .....</b>	<b>84</b>
<i>Por: Raíssa Dias de Freitas</i>	
<b>O Reflexo Econômico da Pandemia sobre os Povos da Floresta e o Meio Ambiente .....</b>	<b>88</b>
<i>Por: Cláudio Luiz Gonçalves de Souza</i>	
<b>O Valor do Cooperativismo para o Mundo de Crises e de Pandemias .....</b>	<b>93</b>
<i>Por: Ícaro Moreira Ursine</i>	
<b>A Pandemia e a Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra (Nº 106/ 2020) .....</b>	<b>101</b>
<i>Por: Antônio Carlo Macedo de Castro, Giovani Clark, Maria Jocélia Nogueira Lima, Sírlei de Sá Moura.</i>	
<b>A Assembleia Geral Das Sociedade Anônimas em Momentos de Pandemia .....</b>	<b>107</b>
<i>Por: Aline Fernanda Parreiras e Fernanda Paula Diniz</i>	
<b>A Pandemia do Coronavírus e a Responsabilidade Contratual: Uma Análise Conforme a Principiologia Contratual e a Teoria da Imprevisão .....</b>	<b>113</b>
<i>Por: Fernanda Paula Diniz e Naira Dau Almeida de Souza</i>	
<b>Reflexos da Pandmeia no Mercado de Consumo de Produtos e Serviços “Indoor” dos Jogos Digitais .....</b>	<b>119</b>
<i>Por: Laiane Maris Caetano Fantini</i>	
<b>Coronavírus e seus Reflexos na Legislação Trabalhista .....</b>	<b>124</b>
<i>Por: Elisângela Soares Chaves</i>	

<b>Pandemia, Trabalho à Distância e o Judiciário Mineiro .....</b>	<b>129</b>
<i>Por: Lailson Braga Baeta Neves</i>	
<b>A Conduta dos Planos de Saúde Privados Durante a Covid19 .....</b>	<b>132</b>
<i>Por: Giovani Clark e Fernando de Castro Bagno</i>	
<b>Ensaio sobre a Saúde Privada Durante a Pandemia e a Dedução de Gastos com Saúde da Base de Cálculo do IRPF .....</b>	<b>138</b>
<i>Por: Janaina Santos Curi</i>	
<b>A Pandemia de Covid-19 e o Direito ao Transporte Gratuito das Pessoas Idosas: Estudo do Caso de Belo Horizonte .....</b>	<b>143</b>
<i>Por: Estêvão Machado de Assis Carvalho e Fernanda Paula Diniz</i>	
<b>Questões sobre o Idoso em Face da Pandemia .....</b>	<b>150</b>
<i>Por: Ricardo Antonio Lucas Camargo</i>	





## DEUDA, COVID-19: ¿O LA VIDA?

*Rebeca Oliveira Santana<sup>1</sup>*  
*Gonzalo Ubilla Fernández<sup>2</sup>*  
*Ramiro Jacinto Chimuris Sosa<sup>3</sup>*

La pandemia de coronavirus Sars-CoV-2, que produce la enfermedad respiratoria COVID-19 en la que nos encontramos actualmente a nivel mundial, con sus secuelas de miles de muertos expresa una crisis civilizatoria como consecuencia de los modos de producción del capitalismo. Al igual que el calentamiento del planeta, el denominado cambio climático producido por la emisión cada vez mayor de gases efecto invernadero por utilización a gran escala de fuentes de energía no renovables, y la contaminación del aire, suelos, océanos y acuíferos de agua dulce.

La Crisis económica, social, sanitaria, civilizatoria, ya estaba cuando llegó la “pandemia”. El Covid-19, la visibilizó, y la profundiza día a día. Los Estados y sus instituciones rápidamente priorizan la salvación del gran capital privado y sus ganancias, manteniendo el mismo comportamiento desde hace más de doscientos años, aumentando el endeudamiento público, y el déficit fiscal. En momentos tan especiales renuncian a su obligación principal, **“el Estado debe mantener vivos a sus ciudadanos”**, como decía el jurista alemán Karl Eduard Zachariae en 1830, que reconocía que no puede quebrarse el compromiso (de la deuda) sin razón, pero que los gobiernos tienen un deber superior al de pagar sus deudas: *“el de mantener vivos a sus ciudadanos. Y, si no existe otra alternativa, deberá desatender a sus*

---

<sup>1</sup> Licenciada en Economía (UEFS), estudiante de maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República - Uruguay (UdelaR), integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública. (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)). [rebeca.oli89@gmail.com](mailto:rebeca.oli89@gmail.com).

<sup>2</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República – Uruguay (UdelaR). Integrante e investigador de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública. (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)). [g.ubillafernandez@gmail.com](mailto:g.ubillafernandez@gmail.com).

<sup>3</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República - Uruguay (UdelaR). Profesor del Curso de Educación Permanente de la Facultad de Derecho (UdelaR), Escuela de Posgrado: Deuda Pública, Tratados Internacionales y Derechos Humanos hacia la construcción de un nuevo paradigma jurídico. Profesor de la Cátedra Libre de la Deuda Externa Argentina en la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Co-fundador y Coordinador general de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública. (RICDP - [www.ricdp.org](http://www.ricdp.org)). [ramirochimuris@gmail.com](mailto:ramirochimuris@gmail.com).

*acreedores.*"<sup>4</sup>

Existen normas de derecho internacional público, para que cualquier Estado, mediante un acto unilateral soberano<sup>5</sup>, anuncie que no pagará sus deudas por encontrarse en un estado de necesidad<sup>6</sup>, económica, financiera, sanitaria. Esa declaración o acto unilateral emanada por un Estado es lícita y obligatoria, debe ser respetada por la comunidad internacional, es decir por los demás Estados. Esa potestad fue muy utilizada en el siglo XIX y XX; en el siglo XXI, los últimos casos son Ecuador (Auditoría Integral del Crédito Público, 2007-2008) e Islandia (referéndum constitucional: 2009, 2010).<sup>7</sup>

El aparato del Estado, es reforzado por los grandes medios y cadenas de comunicación global, repetidoras de un mismo discurso y legitimadoras del *sistema y negocio de la deuda*, ya que sus dueños o accionistas principales pertenecen a los conglomerados y corporaciones que controlan y manejan dicho sistema. Las empresas calificadoras de riesgos, pertenecen a las entidades bancarias y financieras que manejan y controlan las "*deudas*

<sup>4</sup> Zalduendo, E. A. (1988). *La Deuda Externa*. Buenos Aires: Ediciones Depalma. p. 10.

<sup>5</sup> Ramiro Chimuris. "Recomendación" de fecha 28 julio 2008, a la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público de Ecuador, Subcomisión de deuda Multilateral, para el no pago de la deuda pública ilícita, fraudulenta y odiosa del Ecuador. Uno de los fundamentos jurídicos fue el Acto Unilateral como "una manifestación de voluntad inequívoca del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o con una o varias Organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa Organización Internacional". En el 2003, un Grupo de Trabajo de la Comisión de Derecho Internacional recomendó que: "A los efectos del presente estudio un Acto Unilateral de un Estado es una declaración que manifiesta la voluntad o el consentimiento mediante el cual ese Estado pretende crear obligaciones o producir efectos jurídicos en virtud del Derecho Internacional." Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Suplemento N° 10 (A/58/10), p. 113.

Villagrán Kramer, Francisco. Les actes Unilatéraux dans le Cadre de la Jurisprudence Internationale. Contenido en la obra: *Le Droit International à l'aube du XXIe siècle. Réflexions de Codificateurs*. New York, 1997. Asunto del Estatus Jurídico de Groenlandia Oriental, C.P.J.I. Serie A/B, N° 53, p. 71. .C.J. Reports 1974, pp. 267- 268, párr. 45 y p. 473, párr. 48.

En el derecho internacional el "estado de necesidad" es "el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave o inminente" (Anexo Recomendaciones de Resolución 56/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2001).

<sup>6</sup> Rodrigo Díaz Inverso. "El estado de necesidad como circunstancia que excluye la ilicitud en la responsabilidad internacional de los Estados". *Revista de Derecho Público*, ISSN 0797-4302, N°. 47, 2015, págs. 49-68. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/47/archivos/DiazInverso47.pdf>.

<sup>7</sup> Chimuris, R., Menezes, J & Libreros, D. (coordinadores e organizadores). *Las Deudas Abiertas de América Latina y sus impactos sociales*. [Napoli – Itália]: La Città del Sole, 2020. ISBN 978-88-8292-493-5.

*soberanas*”, es decir son parte interesada del negocio, manejan información privilegiada, sus calificaciones son “subjetivas” y “tendenciosas”. Estos actores conjuntamente con las compañías internacionales de seguros formaron parte de la creación “fraudulenta” de la *Crisis de las hipotecas subprime* o *Crisis del 2007-2008*, con consecuencias importantes de la cual la economía y la sociedad a escala global nunca se recuperaron. Esas consecuencias, se fueron agravando y profundizándose progresivamente, siendo más evidentes durante los años 2018 y 2019, plenamente visibilizadas por el Covid-19.

En la Crisis de los años 2007-2008, Estados Unidos de América (EE.UU.) con dinero de sus contribuyentes, *salvó a los bancos y fondos privados de distintos países* que fueron co-responsables, en la creación de la Crisis económica y financiera, mediante préstamos (pagos) por una cantidad mayor al 100% del Producto Bruto Interno (PIB) de EE.UU., una cifra de 16 trillones de dólares (16 billones para el sistema numérico norteamericano). En el año 2010 el PIB de EE.UU. fue de 14.5 billones de dólares<sup>8</sup>. En el año 2011 se realizó la primera auditoría de la Reserva Federal (FED, conjunto de bancos privados, creada por Ley de 1913<sup>9</sup>) por parte de la Government Accountability Office (GAO).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Atilio A. Borón. El acuerdo en EE.UU. Una estafa de 16 billones de dólares. Le Monde Diplomatique Chile. “(...) entre el 1º de Diciembre del 2007 y el 21 de Julio de 2010, la Fed otorgó préstamos secretos a grandes corporaciones y empresas del sector financiero por valor de 16 billones de dólares, una cifra mayor que el PIB de los Estados Unidos que en el año 2010 fue de 14.5 billones de dólares y más elevada que la suma de los presupuestos del gobierno federal durante los últimos cuatro años. Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, <https://www.lemondediplomatique.cl/el-acuerdo-en-eeuu-una-estafa-de-16-billones-de-dolares-por-atilio-a-boron>.

<sup>9</sup> Cap. 6, Ley del Congreso 6-38, United States Statutes at Large 251. Sitio oficial de la Reserva Federal. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>.

<http://web.archive.org/web/20170617152722/>.

<http://www.llsdc.org/FRA-LH>. El historial de crisis económicas en los Estados Unidos de América antes de 1912, era muy frecuente: 1819; 1837, 1857, 1873, 1893 y 1907 ésta última fue de gran importancia.

<sup>10</sup> La mayoría de la población estadounidense sufre hasta el presente (2020), pérdidas de derechos económicos y sociales (trabajo, educación, salud); consecuencias de las malas prácticas del sistema bancario – financiero; la omisión de controles del gobierno de los Estados Unidos de América y sus instituciones, entre ellas el Departamento del Tesoro, y la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos (en inglés, U. S. Securities and Exchange Commission) —comúnmente conocida como la SEC— es una agencia del Gobierno de Estados Unidos que tiene la responsabilidad principal de hacer cumplir las leyes federales de los valores y regular la industria de los valores, los mercados financieros de la nación, así como las bolsas de valores, de opciones y otros mercados de valores electrónicos. Desde el año 2004 dejó de controlar los bancos de inversión,

La Government Accountability Office (GAO) en su informe<sup>11</sup> concluyó que:

“Los principales beneficiarios de los *préstamos* –concedidos entre el 1º de Diciembre de 2007 y el 21 de Julio de 2010– fueron los siguientes:

Citigroup; Morgan Stanley; Merrill Lynch; Bank of America; Barclays PLC (United Kingdom); Bear Sterns; Goldman Sachs; Royal Bank of Scotland (UK); JP Morgan Chase; Deutsche Bank (Germany); UBS (Switzerland); Credit Suisse (Switzerland); Lehman Brothers; Bank of Scotland (United Kingdom); BNP Paribas (France); Wells Fargo & Co.; Dexia SA (Belgium); Wachovia Corporation; Dresdner Bank AG (Germany); Societe Generale SA (France). Total U\$ 16.115 billones (U\$ 16.115.000.000.000)<sup>12</sup>.

La deuda pública es un sistema de dominación político, a través del control de las riquezas naturales, minerales y económicas de los Estados (moneda, finanzas, tributos) por parte de *acreedores* o “*supuestos acreedores*” públicos o privados. Si bien, las deudas públicas y las deudas privadas, no son conceptual y ontológicamente iguales, ambas son objeto de mecanismos de control y de negocio. Las deudas privadas, refieren principalmente a los pasivos comerciales de las grandes empresas (corporaciones); y a las deudas de familias, trabajadores, estudiantes y desocupados. En EE.UU., según los datos de la FED, la deuda de los estudiantes universitarios a mediados del año 2020, llega casi a los 1.7 trillones de dólares (1.7 billones para el sistema

---

quienes tenían un acuerdo de publicar voluntariamente sus estados de cuentas y actividades (operaciones fuera de balance) pero no eran supervisados por la entidad de control (SEC).

<sup>11</sup> La Government Accountability Office (GAO). es una agencia independiente y no partidaria que trabaja para el Congreso de los Estados Unidos. La misión de la GAO es investigar la forma en que el gobierno federal dispone de los dólares de los contribuyentes. El jefe de la GAO es el Contralor General de los Estados Unidos, y es designado por un período de 15 años por el Presidente a partir de una lista de candidatos elaborada por el Congreso.

<sup>12</sup> Informe de la Government Accountability Office (GAO), 2011, primera auditoría de la Reserva Federal (FED, 1913). Recuperado el 13 de setiembre de 2020, de <http://www.gao.gov/new.items/d11696.pdf>. Declaraciones del Senador Berni Sanders. Recuperado el 13 de setiembre de 2020, de <http://sanders.senate.gov/newsroom/news/?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dcbb3c3>.

<https://www.sanders.senate.gov/imo/media/doc/GAO%20Fed%20Investigation.pdf>. Atilio Borón artículo publicado en ALAI, con fecha 01/08/2011. Recuperado el 13 de setiembre de 2020, de <http://alainet.org/active/48439>.

numérico norteamericano)<sup>13</sup>. Peter Joseph<sup>14</sup> señala:

“Mientras tratan de ser más frugales y conscientes de las deudas, el precio de los títulos aumenta constantemente. Incluyendo alojamiento, comida y tarifas, el costo anual promedio de la universidad para 2019-20 fue de U\$s 21,950 para las universidades públicas de cuatro años en el estado y U\$s 49,870 para las privadas, según los datos de Tendencias en la educación superior publicados por el College Board. Eso significa que una licenciatura de cuatro años podría costar un promedio de al menos U\$s 87,000 a más de U\$s 200,000 (...) Las tasas de interés de los diferentes tipos de préstamos estudiantiles federales para el año escolar 2020-21 oscilan entre el 2,75% y el 5,30%. La tasa de 2,75% puede traducirse en más de U\$s 6,000 en intereses durante los 20 años de vida de un préstamo de U\$s 20,000.”

En las últimas décadas, tanto la deuda pública como la deuda privada continúan expandiéndose y creciendo a niveles exponenciales, dejaron de ser un *problema* del “tercer mundo”, ahora también lo son en el “primer”, “segundo” y “cuarto” mundo. El Instituto de Finanzas Internacionales (IFF)<sup>15</sup>, un organismo comercial, estima que la deuda global, tanto pública como privada, superó los \$ 255 billones a fines de 2019. Eso es \$ 87 billones más que al comienzo de la crisis de 2008 y sin duda va a ser mucho más alta como resultado de la pandemia. Este nivel de endeudamiento se correspondió con el 322% del PIB mundial (2019), la relación deuda/PIB en el primer trimestre del 2020 tuvo el mayor crecimiento trimestral registra-

<sup>13</sup> Federal Reserve. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, [https://www.federalreserve.gov/releases/g19/HIST/cc\\_hist\\_memo\\_levels.html](https://www.federalreserve.gov/releases/g19/HIST/cc_hist_memo_levels.html).

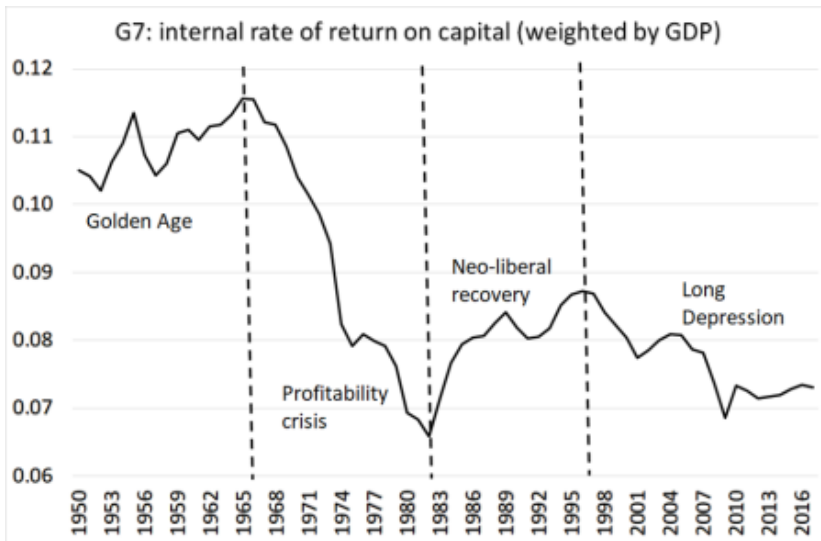
<sup>14</sup> Peter Joseph “Hasta que la deuda nos separe: estudiantes universitarios y préstamos”, 9 de setiembre de 2020. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, <https://www.stlouisfed.org/open-vault/2020/september/until-debt-parts-us-college-students-and-loans>.

<sup>15</sup> El IIF, asesora instituciones del sistema financiero. Según su informe de la deuda mundial en el tercer trimestre de 2019, la misma llegaba a los 227 billones. Los países emergentes y economías en desarrollo acumularon una obligaciones de pago de 72,5 billones de dólares, el 223% de su PIB, mientras que los países desarrollados registraron 180,1 billones de deuda, el 383% de su PIB. La deuda de las empresas no financieras, totalizaron 74,4 billones de dólares, un 4,3% más que en el tercer trimestre de 2018. La deuda soberana, que se situó en 69,2 billones de dólares, un 6,1% más. La deuda acumulada por las empresas financieras, se elevó hasta 61,5 billones de dólares, un 1,3% más. La deuda de los hogares (familias) hasta 47,5 billones de dólares, un 3,7% más.

do, para llegar a 331%, llegando a 258 billones de dólares, según el Instituto Internacional de Finanzas.

La caída de la rentabilidad, ha sido uno de los problemas centrales desde hace varias décadas, la elección de las empresas por el capital financiero, especulativo, ficticio y la disminución de la producción real, es lo que genera estas crisis recurrentes del capitalismo, con ciclos cada vez más cortos, y con mayores impactos a niveles de la vida y de la naturaleza.

Según Michael Roberts<sup>16</sup>, “la baja rentabilidad de los activos productivos se convirtió en una burbuja especulativa alimentada por la deuda en activos ficticios. Las crisis no son el resultado de un déficit de “demanda endeudada”: son causadas por un déficit de rentabilidad.” Roberts, lo ejemplifica en el siguiente gráfico:



Basta con analizar los principales indicadores de la economía de los EE.UU. “antes” y “durante” el Covid-19.

El secretario del Tesoro de EE. UU., Steven T. Mnuchin, y el director interino de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB), Russell Vought, publicaron el 25 de octubre de **2019** los resultados presupuestarios finales para el año fiscal<sup>17</sup>. El déficit en el año fiscal 2019 fue de \$ 984 mil millones, \$ 205 mil millones más que en el año fiscal anterior.

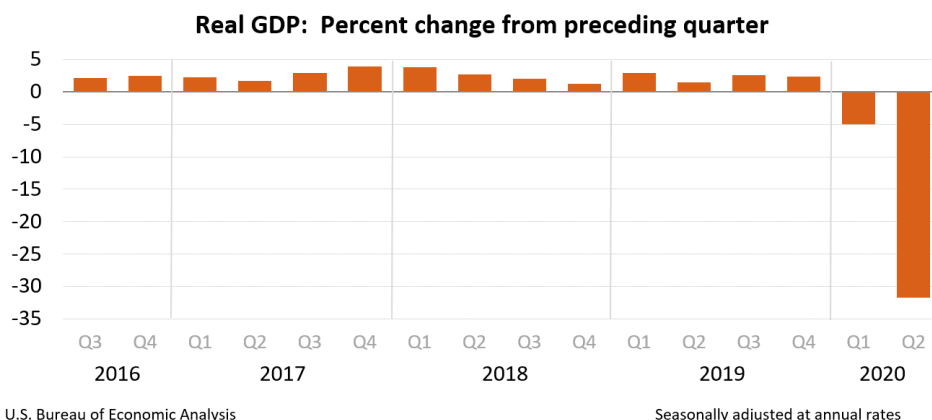
<sup>16</sup> Roberts, M. (2016) *La Larga Depresión*. España: El Viejo Topo.

<sup>17</sup> Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, [https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm806#\\_ftn4](https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm806#_ftn4).

Como porcentaje del PIB, el déficit fue del 4,6 por ciento, 0,8 puntos porcentuales más que el año anterior (2018).

Producto interno bruto real<sup>18</sup>: **-31.7** (+ más). Var. del período anterior al segundo trimestre de 2020. Actualizado: 27 de agosto de 2020<sup>19</sup>

En el siguiente cuadro se aprecia la evolución del PIB de los EE.UU. de mediados del 2016 a mediados del 2020<sup>20</sup>:



Según el Informe del Bureau of Economic Analysis<sup>21</sup> (BEA) U.S. Department of Commerce, los Principales indicadores económicos federales, para el 2do. Trimestre de 2020, son negativos:

<sup>18</sup> El producto interno bruto (PIB) es el valor de los bienes y servicios producidos por la economía de la nación menos el valor de los bienes y servicios utilizados en la producción. El PIB también es igual a la suma de los gastos de consumo personal, la inversión interna privada bruta, las exportaciones netas de bienes y servicios y los gastos de consumo del gobierno y la inversión bruta. Los valores reales son estimaciones ajustadas a la inflación, es decir, estimaciones que excluyen los efectos de los cambios de precios.

<sup>19</sup> Oficina de Análisis Económico de EE. UU., Producto Interno Bruto Real [A191RL-1Q225SBEA], obtenido de FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, <https://fred.stlouisfed.org/series/A191RL1Q225SBEA>.

<sup>20</sup> Bureau of Economic Analysis de EE.UU. (BEA) (Oficina de Análisis Económico, en español). Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, [https://www.bea.gov/system/files/gdp2q20\\_2nd.PNG](https://www.bea.gov/system/files/gdp2q20_2nd.PNG).

<sup>21</sup> Bureau of Economic Analysis de EE.UU. (BEA), 18 de setiembre de 2020. *Transacciones internacionales de EE. UU., Segundo trimestre de 2020. El déficit en cuenta corriente de Estados Unidos aumentó en 59.000 millones de dólares, o 52,9 por ciento, a 170.500 millones de dólares en el segundo trimestre de 2020, según estadísticas de la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos. El déficit revisado del primer trimestre fue de U\$s 111.5 mil millones. El déficit del segundo trimestre fue del 3,5 por ciento del producto interno bruto en dólares corrientes, frente al 2,1 por ciento del primer trimestre.* Recuperado, el 18 de setiembre de 2020, de, <https://www.bea.gov/>.

Producto Interno Bruto. Q2 2020 (2do): - **31,7%**  
Renta personal. Julio de 2020: 0,4%  
Comercio internacional de bienes y servicios. Julio de 2020:  
- **U\$S 63.6** mil millones  
Transacciones internacionales. 2do trimestre 2020: - **U\$S 170.5** mil millones<sup>22</sup>  
Según el Departamento del Tesoro, la Deuda de los Estados Unidos de América, Deuda federal: deuda pública total (GFDEBTN), al 1 de setiembre de 2020, es de **26,477.241.000.000 billones de dólares**<sup>23</sup>. (26 trillones de dólares).

La deuda ontológicamente es una obligación de pagar o devolver algo, un préstamo a pagar. La deuda se convierte en un negocio que transforma el “Arte de la guerra” en el “Arte de la deuda”. Logrando una dominación silenciosa, casi invisible, a nivel planetario a través del control del endeudamiento público externo e interno, privado, comercial y familiar, por parte de unos “pocos”.

Son quienes pertenecen al club social privado del “1%”, el “Grupo de los 30”<sup>24</sup>; “la banca en la sombra”, y otros. Una docena de bancos y sus filiales; conglomerados de empresas, instituciones, fondos de “inversión” y especulación, operadores que se denominan administradores e intermediarios que actúan en nombre de “grandes capitalistas e inversionistas”. Actúan libremente, sin restricciones, bajo una arquitectura jurídica de ficción con apariencia de perfecta legalidad. Pueden realizar negocios, todo tipo de comercio y de transferencias de “activos”, monedas, mercancías, bonos “soberanos”, “otros instrumentos”, “derivados” y seguros. Actúan de varias formas y nombres siempre protegidos por las reglas de “inversión cubierta” de legislaciones extranjeras, tratados de comercio bilaterales de promoción

---

<sup>22</sup> Bureau of Economic Analysis de EE.UU. (BEA). Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de, <https://www.bea.gov/>.

<sup>23</sup> Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Servicio fiscal, deuda federal: deuda pública total [GFDEBTN], recuperado de FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN>, Recuperado el, 16 de setiembre de 2020, de, <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN/#0>.

<sup>24</sup> “Club de los 30”. Uno de sus integrantes es el Dr. Mario Draghi, quien se ha desempeñado en altos cargos y Presidencia del Banco de Pagos Internacionales; Banco Central Europeo; Consejo de Estabilidad Financiera; Banca d’Italia; Goldman Sachs International; Director General del Tesoro; Ejecutivo del Banco Mundial. Presidente del Comité Económico y Financiero de la Unión Europea. Presidente de la comisión creada para revisar el derecho societario y financiero italiano y redactar la ley sobre los mercados financieros italianos (también conocida como «Ley Draghi»). Presidente del Comité de Privatizaciones italiano. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/html/cvdraghi.es.html#other>.



y protección de inversiones recíprocas, y de libre comercio.<sup>25</sup> Bajo una protección jurídica (secreto bancario, creación de empresas “pantallas” para no residentes, sucursales y filiales bancarias, fideicomisos, fundaciones) una parte del capital financiero en su fase actual, es utilizado por bancos, grandes empresas, fondos de altos riesgos, fondos de pensiones, grandes fortunas, a través plataformas de “negocios”, evasión y elusión fiscal para el comercio y la especulación.

Modifican Constituciones Políticas y leyes de los Estados soberanos para la protección del capitalismo financiero especulativo<sup>26</sup>: titularización de activos, protección de los bonos de deuda “soberana” –como inversión cubierta, también protegido por en los tratados-, zonas de “no derecho” para formas de trabajo en regímenes de semi - esclavitud (maquilas), territo-

<sup>25</sup> Concepto de inversión cubierta es un mismo modelo para todos estos instrumentos. Tratado de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas (TPPI) Uruguay – Estados Unidos de América, Ley Nº 17.943, vigente a partir del 1 de noviembre de 2006 afecta al MERCOSUR, por sus alcances y efectos: El TPPI Uruguayo – Estadounidense, desconoce la soberanía nacional, en cuanto al alcance de los conceptos de Acuerdo de Inversión, Inversionistas y Territorio (entre otros) del capítulo de Definiciones (Art. 1, Sección A), Expropiación (Art. 6 Sección A y Anexo B), a la aplicación de las cláusulas de Trato Nacional (TN Art. 3) y de Trato Nación Más Favorecida (TNMF Art. 4), a los mecanismos de solución de diferencias (Art. 24 a 37 ), a la Denegación de Beneficios (Art. 17) y Seguridad Esencial (Art. 18). La definición de inversiones incluye nuevas formas de transacciones, y se aplican a un grupo de inversionistas sumamente diversificado y amplio, incluyendo “*cualquier derecho para la prospección, cultivo, extracción o explotación de recursos naturales,...cualquier derecho respecto a los recursos naturales u otros activos controlados por las autoridades nacionales tanto para su exploración, extracción, refinería, transporte, distribución o venta; la renegociación, canje o quita de deuda así como “las expectativas de ganancia o utilidades a futuro, o la presunción de riesgo, o los derechos de propiedad intelectual”*”. Ley Nº 17.943. Publicada Diario Oficial. 10 ene/006 - Nº 26913, Parlamento del Uruguay, (2006, 10 de enero). Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda-documentos?=&Searchtext=17943&Chkleyes=1>.

<sup>26</sup> Alemania, España, Italia, Portugal, reformaron sus Constituciones en los años 2009 y 2011, respectivamente por *presiones* del Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), los bancos privados internacionales quienes enviaron un *Memorándum* a los Estados para dichas modificaciones. Lo mismo ocurre con las *Directrices* (BM y FMI) que se envían anualmente a los países, y con las reuniones en conjunto desde el Banco Internacional de Pagos, con las autoridades de economía y bancos centrales de los diferentes Estados.

Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2013) “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 2013; 46:679-712 - Vol. 46. Núm. 137. <http://www.elsevier.es/es-revista-boletín-mexicano-derecho-comparado-77-artículo-la-crisis-deuda-soberana-reforma-S0041863313711463#fn0070>.

rios libres de impuestos – paraísos fiscales o guaridas fiscales para no residentes - con leyes – offshore o extraterritoriales - que permiten el secreto bancario convirtiendo en anónimos, desconocidos a los titulares de los depósitos y cuentas corrientes, zonas de comercio exclusivas libres de impuestos (zonas francas: espacios físicos terrestres y puertos), zonas especiales de comercio y otras.

El caso más paradigmático, es la modificación de la Constitución española, por procedimiento especial de *urgencia* y de *lectura única*,<sup>27</sup> por lo que si bien el trámite duró un mes (26/8 al 27/9/2011), implicó una duración real de “**2 horas y 40 minutos**”<sup>28</sup>. En la redacción reformada del art. 135 de la Constitución de España, se otorga una **prioridad absoluta al pago de intereses y capital de la deuda pública**, y en caso de “emergencia extraordinaria”: por ejemplo la emergencia sanitaria por Covid-19, solo se puede aumentar el “déficit estructural y volumen de la deuda pública”, con los votos de la mayoría del Congreso de diputados:

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

---

<sup>27</sup> *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 269, 30 de agosto de 2011. Citado en Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2013) “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española”.

<sup>28</sup> Puesto así de manifiesto por Enrique Guillén López, en intervención en mesa redonda. Enrique Guillén López, “Reforma Constitucional, Crisis de las deudas y fracaso de la Unión Monetaria”, organizada por Asociación Jueces para la Democracia y Grupo de Abogados Laboralistas del Colegio de Abogados de Granada, y celebrada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 10 de noviembre de 2011.

Citado en Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2013) “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 2013; 46:679-712 - Vol. 46. Núm. 137. <http://www.elsevier.es/es-revista-boletin-mexicano-derecho-comparado-77-articulo-la-crisis-deuda-soberana-reforma-S0041863313711463#fn0070>.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Muchas veces una parte o tramo de un título de deuda, garantizado con su correspondiente seguro, crea una multiplicidad de obligaciones y posibles negocios accesorios. Se comercializan seguros, se crean precios y negocios a futuro de mercaderías, granos, petróleo, minerales. Comprar y vender acciones virtuales exentas de impuestos y de controles, son una parte del juego de especulación del casino financiero global.<sup>29</sup>

Sin embargo estos grandes actores que pertenecen al club social privado del “1%”, tienen otras cosas en común, sus domicilios fiscales en lo que eufemísticamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) llama “países de baja o nula tributación”, zonas comúnmente llamadas “guaridas fiscales” o “paraísos fiscales”. Las metrópolis de los antiguos imperios, mantienen sus colonias de ultra mar, como espacios reservados para la evasión y elusión de los capitales de sus empresas y corporaciones. No son solo islas, sino también Estados que ofrecen y garantizan la exención de impuestos o aplicando tasas casi nulas, entre otros: Islas Bermudas; Países Bajos; Singapur; Luxemburgo; Hong Kong; Bahamas (solo en estas islas operan 250 bancos de 25 nacionalidades diferentes); Barbados; Islas Vírgenes; Islas Caimán; Suiza; Irlanda; Curazao; Chipre; Jersey; Mauricio y Estados Unidos (Delaware, Nevada, Ohio).

Pero por otro lado, el sistema-negocio de la deuda, que se compone de capital, intereses y gastos, necesita permanentemente ser retroalimentado, reconversión, renegociación y reestructuras, forman parte de su dinámica; al igual que el capital necesita su circulación y movimiento, a través del consumo.

El sistema-negocio de la deuda o “*estafa negociada*”, funciona articulando al menos tres lógicas complementarias. La matemática financiera, refiere principalmente a los mecanismos y sistemas de capitalización de intereses de la deuda; el tipo de moneda; las posibles variantes en los títulos

<sup>29</sup> Hernández Viguera, J. (2013). *Los lobbies financieros. Tentáculos del poder*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Corti, A. M. y Martínez de Sucre, V. (1976). *Multinacionales y el derecho*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor S.R.L.

Teitelbaum, A. (2007). *Al margen de la ley. Sociedades Transnacionales y Derechos Humanos*. Bogotá: Publicaciones ILSA.

de deuda con condicionamientos denominados cláusulas de acción colectivas (CAC)<sup>30</sup>, donde mayorías especiales pueden modificar el título y variar toda la ecuación financiera: interés, fecha de pago, cancelación anticipada. Solo la capitalización de los intereses, transforma la deuda en impagable, y en ilícita ya que la acumulación de interés más interés, está prohibida en varias legislaciones. Lo más común es la creación de más deuda “nueva” para pagar la deuda “vieja”, muchas veces es solo para el pago de interés. Esa lógica de cálculo aritmético, matemática financiera de la deuda, es reforzada por al menos dos lógicas más; la lógica del banquero que es la utilización de mecanismos eficientes para asegurar el control de la deuda, nuevas condicionalidades, más garantías y mayores seguros; y la lógica del usurero, que el deudor nunca termine de pagar transformando la deuda externa en deuda eterna. La deuda se convierte en la mayor transferencia neta de *plusvalor*, exenta de impuestos y de controles.

A nivel de los Estados, el análisis del discurso de la deuda externa y la deuda pública por parte de los partidos políticos y sus candidatos describen los alcances y efectos de la demagogia política.<sup>31</sup>

El esquema del sistema de negocio de la deuda pública, eufemísticamente denominada “*deuda soberana*”, está relacionado con las finanzas especulativas a nivel global, la aparición de actores privados, gestores y administradores de fondos privados surgen como “nuevos” actores, para evadir las restricciones y controles a los operadores bancarios. Un pensamiento único, sin fisuras, un negocio asegurado sin riesgos y sin impuestos.

Así fue como el control de los deseos, la creación de necesidades y subjetividades transformaron al trabajador, en consumidor, en endeudado y en esclavo. Los esclavos de la deuda en el siglo XXI, van cediendo pro-

---

<sup>30</sup> FMI y BM elaboran directrices, que son condicionamientos para que los Estados, acepten el uso de las CAC a los efectos de “diversificar” el riesgo de impagos a los tenedores de títulos de deudas soberanas. “iii) *el uso de cláusulas de acción colectiva (CAC) en los contratos de los bonos para contribuir a una resolución eficiente de las reestructuraciones de la deuda soberana*; iv) *un análisis más detallado de las estrategias diseñadas para mitigar el riesgo, particularmente los riesgos de liquidez y de refinanciación, así como de los planes de contingencia, incluyendo la creación de las reservas de efectivo*”. Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Debt/Revised%20Guidelines%20for%20Public%20Debt%20Management%202014\\_v2.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Debt/Revised%20Guidelines%20for%20Public%20Debt%20Management%202014_v2.pdf).

<sup>31</sup> Una y otra vez la historia enseña como distintos partidos y movimientos políticos autodefinidos como democráticos; de derecha; de centro o de izquierda; nacionalistas; populistas; socialistas; cristianos y ateos, cuando llegan al “gobierno” y no al poder, inexorablemente claudican frente al sistema de la deuda, convirtiéndose en cómplices de la “estafa negocial” de la deuda “eterna”, ilícita y usuraria.

gresivamente partes de su libertad al control de un chip, de un código, de un número de barras en la tarjeta de crédito y débito. Los efectos de la magia del fetiche mantienen cautivos adormecidos y anestesiados a una sociedad atravesada por un “virus”, que es invisible y mata.

**El virus no es una consecuencia, el virus es el sistema del capital.** Visibles o invisibles nos comportamos mayoritariamente de manera indiferente, frente a un sistema que diariamente mata niños, jóvenes y ancianos a escala global, por no tener agua potable y saneamiento; por no tener acceso a los mínimos cuidados de salud. Mata al hombre por ser negro, a la mujer por ser mujer, a la persona LGTB por ser LGTB, mata por miedo y por odio. Mata porque el “otro” piensa, y tiene sentimientos. Mata por hambre a aquellos que no tienen que comer en un planeta de poco más de 7.500 millones de habitantes, que produce alimentos con los que podría alimentar a 12.000 millones de personas a razón de 2.700 calorías diarias, más de 690 millones de personas padecen hambre, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>32</sup>.

**El mundo no está en camino de lograr el Hambre Cero para 2030.** Este es un escenario alarmante, incluso sin tener en cuenta los impactos potenciales de la pandemia COVID-19. Una evaluación preliminar sugiere que la pandemia puede agregar entre 83 y 132 millones de personas al número total de desnutridos en el mundo en 2020, dependiendo del escenario de crecimiento económico (pérdidas que oscilan entre 4,9 y 10 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB mundial).

EE.UU. creó de acuerdo a la Sección 4027 de H.R. 748, la Ley de Ayuda, Socorro y Seguridad Económica contra el Coronavirus (Ley CARES), promulgada el 27 de marzo de 2020 como Pub. La Ley 116-136, asignó 500.000 millones de dólares al Fondo de Estabilización Cambiaria (FSE)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> FAO, El estado de Seguridad Alimentaria y nutrición en el Mundo. 2020. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Observación General 12 (CESCR). Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de, [http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapter-1\\_1](http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapter-1_1).

<sup>33</sup> Departamento del Tesoro de EE.UU. el Secretario del Tesoro está autorizado a utilizar para hacer préstamos, garantías de préstamos y otras inversiones en apoyo de las empresas, estados y municipios elegibles y para proporcionar los montos de subsidio necesarios para dichos préstamos, garantías de préstamos y otras inversiones de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma del Crédito de 1990 (2 U.S.C. 661 y siguientes).

En marzo y abril de 2020, el Congreso aprobó varios proyectos de ley para *ayudar a combatir COVID-19* y mejorar los efectos económicos de las medidas de distanciamiento social, por valor de unos **2,7 billones de dólares** (2,7 trillones de dólares, para la nomenclatura fuera del sistema anglosajón). Estos proyectos de ley fueron aprobados después de que el presupuesto del Presidente fue presentado al Congreso. El límite de préstamo del Tesoro está suspendido hasta el 31 de julio de 2021. A finales de julio de 2020, la deuda federal bruta era de 26.525,0 mil millones de dólares, mientras que la deuda federal en poder del público ascendía a 20.634,4 mil millones de dólares.

“Política económica<sup>34</sup>. El gobierno de los Estados Unidos ha respondido a los efectos de la pandemia COVID-19 con una serie de políticas fiscales y monetarias significativamente expansivas, incluyendo un nivel de asistencia fiscal sin precedentes y una reducción de la tasa de interés de la política clave a casi cero. En el aspecto fiscal, el Congreso ha autorizado un paquete de ayuda económica sin precedentes de aproximadamente 2,7 billones de dólares hasta la fecha. El Gobierno federal ha ayudado a los estadounidenses mediante pagos de impacto económico y ha ayudado a los desempleados añadiendo una prestación federal semanal temporal a la compensación normal por desempleo del Estado y ampliando la elegibilidad para recibir prestaciones a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores de espectáculos. La Administración también pospuso los pagos de impuestos y retrasó los pagos de los préstamos a los prestatarios de préstamos estudiantiles con respaldo federal para aumentar los ingresos disponibles y ayudar a los hogares estadounidenses a capear la pandemia. Además, el Tesoro y la Administración de Pequeñas Empresas (SBA) lanzaron el Programa de Protección de Cheques de Pago (PPP) menos de una semana después de su autorización a finales de marzo. La Administración trabajó directamente con prestamistas privados y utilizó su infraestructura para acelerar la rapidez con la que las empresas podían recibir fondos. En menos de dos semanas, el PPP había agotado su financiación inicial:

---

Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/treasury-bulletin/current.html>.

<sup>34</sup> Departamento del tesoro de EE.UU. Perfil de la economía - Fuente: Oficina de Análisis Macroeconómico. 18 de agosto de 2020.

Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/treasury-bulletin/current.html>.

había procesado casi 1,7 millones de préstamos por valor de 342.000 millones de dólares. Tras una segunda asignación, el PPP ha concedido hasta la fecha casi 5 millones de préstamos por valor de más de 520.000 millones de dólares.”

La inyección de capitales para salvar las grandes empresas en la economía de los EE.UU. en el primer trimestre de 2020, de 2,7 billones de dólares (US\$ 2.700.000.000.000), duró lo que dura el efecto placentero de la inyección de una dosis de heroína en el cuerpo de un adicto, cuando se va el efecto, la realidad sigue ahí de nuevo, no cambió en nada. No alcanzó para solucionar el problema de 40.000.000 de desempleados<sup>35</sup>, ni la deuda social, la violencia, el odio racial y sexual, ni las desigualdades.

Los Estados contemporáneos y las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Internacional de Pagos, Banco Central Europeo, Reserva Federal) actúan subordinados a la lógica del sistema capitalista – transnacionalizado, perpetuando la reproducción del sistema, protegiendo la propiedad privada y asegurando la tasa de ganancia de la clase dominante. Aún en situaciones graves de afectación a la vida, como la pandemia del Covid-19, los Estados contemporáneos y sus instituciones, independientemente de las particularidades, se comportan de igual manera desde hace más de doscientos años como una “*máquina capitalista*” o “*el capitalista colectivo ideal*” (Engels: 1878)<sup>36</sup>, olvidando su principal obligación: “**el Estado debe mantener vivos a sus ciudadanos**” (Karl Eduard Zachariae: 1830).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Maximiliano Dvorkin. “El impacto de COVID-19 en los mercados laborales de EE. UU.” Lunes 13 de abril de 2020. “La pandemia de coronavirus está enviando ondas de choque a los mercados laborales de EE. UU. Y el resto del mundo. En las últimas semanas (marzo-abril 2020), más de 16 millones de trabajadores estadounidenses solicitaron el seguro de desempleo, una cifra sin precedentes en comparación con los estándares históricos.” Recuperado, el 17 de setiembre de 2020, de <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/april/impact-covid-19-labor-markets-us>.

<sup>36</sup> Engels. F. (1878). *La revolución de la ciencia de Eugenio Dühring (Anti-Dühring)*. Moscú: Progreso, 1973, p. 276.

<sup>37</sup> Zalduendo, E. A. (1988). *La Deuda Externa*. Buenos Aires: Ediciones Depalma. p. 10.

## **“O BRASIL NÃO PODE PARAR!” – CRÔNICA DAS CARREATAS DO FANATISMO EM TEMPOS DE PANDEMIA<sup>1</sup>**

*Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>2</sup>*

A busca de uma inspiração, nesses tempos de “distanciamento social”, não tem sido exatamente uma jornada das mais tranquilas, tantas são as informações que nos bombardeiam.

Entretanto, o tema das “carreatas pela volta ao trabalho” tem ocupado minhas atenções entre a releitura de Albert Camus – como sobre tantas outras pessoas, A peste exerceu, pelo contexto atual, uma atração inexorável -, a confecção de Power Points para as atividades à distância na Universidade (ainda hei de aprender a utilizá-los, sou o típico “cuspe-e-giz” em pleno século XXI) e o atendimento dos processos eletrônicos.

O lançamento do dilema “economia/saúde”, com lastro na premissa de que seria um sintoma de alinhamento com o comunismo internacional para sabotar a economia de mercado e o abastecimento da população a defesa da manutenção das pessoas que não estivessem doentes em casa, se não houvesse tantos indivíduos fanatizados para acreditarem nisto, normalmente, não passaria de uma mera bravata, e obrigou a muitos dos que têm a responsabilidade pelo que dizem perante o público a refutá-lo de modo cabal, a começar pela obviedade, não tão óbvia, de que não existe economia sem gente viva para praticar os atos econômicos, passando, ainda, pelo dado de que o “confinamento”, embora não tenha o condão de impedir o alastramento do vírus – basta, aqui, lembrar que, no Brasil, existem pessoas que, sequer, têm um lugar a que se recolherem, os denominados “moradores de rua”, os “homeless” tão conhecidos nos grandes centros dos EUA -, teria a virtude de retardar a respectiva disseminação, já que as outras doenças não tiraram férias pelo aparecimento desta e os leitos não têm como se multiplicar à medida em que os casos vão chegando aos hospitais, em especial em espaços restritos como as unidades de tratamento intensivo, que o fato de uma pessoa não adoecer não conduz a que ela necessariamente não esteja contaminada.

O grande questionamento que essas pessoas se recusam a enfrentar, embora esteja efetivamente posto para todos, para compreender as limi-

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista PUB – Diálogos Interdisciplinares**. Data de publicação: 8 de abril de 2020. Hiperlinks adaptados para notas de rodapé. Disponível no link: <https://www.revista-pub.org/post/07042020>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Visitante na Università degli Studi di Firenze.



tações do sistema de saúde:

“Qual é a velocidade com que você consegue responder a um estímulo, fácil ou difícil? Quando venha uma média de uns dez estímulos por dia, você consegue respondê-los de imediato, a todos, na mesma rapidez, ou responde mais lentamente?”

E ele está posto porque o isolamento tem mais que ver com a capacidade de responder aos quantos vão aportar aos hospitais e demais estabelecimentos de saúde do que propriamente com impedir o contágio.

Os leitos e outros equipamentos não se multiplicam magicamente, nem os profissionais da saúde têm a multiplicidade de braços e pernas de Shiva (que, por sinal, não é um deus de conservação, mas de destruição), ou a ubiquidade como Alberich ao colocar na cabeça o Tarnhelm, não são insuscetíveis de fadiga como Anteu nem são invulneráveis, como os berserkers vikings achavam que eram.

A publicidade realizada pelo Chefe do Executivo, inclusive com um filmete, custeado com recursos públicos, a partir da contratação realizada pelo órgão encarregado dessa atividade, dificilmente enquadrável nas finalidades determinadas pelo § 1º do artigo 37 da Constituição brasileira (vide Reinaldo Azevedo<sup>3</sup>, acessado em 27 mar 2020, e Guilherme Purvin<sup>4</sup>), foi suficiente, para tais senhorinhos rechaçarem como sabotagem e covardia – expressões usadas pelo Chefe do Executivo federal (vide Ricardo Kotscho<sup>5</sup>, acessado em 25 mar 2020, e UOL<sup>6</sup>, acessado em 2 abr 2020) – quaisquer refutações ao dever de as pessoas irem trabalhar, desprezando a “gripeza”.

Para tentarem descaracterizar, ainda, o risco, essas pessoas recordam que estão a trabalhar fora de casa profissionais da saúde, garis, policiais, bombeiros, e dizem que, se existisse o perigo, esses trabalhadores seriam suicidas ou loucos.

<sup>3</sup> [https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2020/03/27/campanha-da-secom-e-criminosa-fere-o-codigo-penal-e-a-lei-de-improbidade.htm?\\_twitter\\_impression=true&fbclid=IwAR0VE7h-D9Xyh5i-JzEigT6GW-Ey22oCB0om0Sf1NuH03K0-QGUTAqUs7zao](https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2020/03/27/campanha-da-secom-e-criminosa-fere-o-codigo-penal-e-a-lei-de-improbidade.htm?_twitter_impression=true&fbclid=IwAR0VE7h-D9Xyh5i-JzEigT6GW-Ey22oCB0om0Sf1NuH03K0-QGUTAqUs7zao).

<sup>4</sup> <https://www.revista-pub.org/post/290302020?fbclid=IwAR2ApQ4DIcSivY6Gwhk-Zkb9cgs5z3bEPOnljse97lgLXjNiTPRsi29gn6o>.

<sup>5</sup> <https://noticias.uol.com.br/colunas/balao-do-kotscho/2020/03/25/descontrolado-bolsonaro-ataca-de-novo-ficar-em-casa-e-coisa-de-covarde.htm?fbclid=IwAR0Xm-me-o-YIwCAVERJ3JaMh0EzGWpEnh9xAV8vmP4yuoDG85dIVLQkDRVY>.

<sup>6</sup> <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/02/bolsonaro-diz-que-governadores-que-pregam-isolamento-tem-medinho-do-virus.htm?fbclid=IwAR-0V8Vd1qlaLRoW6AHPGqYVDnSKcRj3Wgs8KsDLmJCPxRqAPoXGikv8ELq0>.

Alguém acha, sinceramente, que não existem profissões a que o risco é inerente? E, pelo fato de ser inerente a elas, deixa de ser risco? Pelo fato de existirem bombeiros, todo e qualquer indivíduo teria o direito de achar que o risco de ser queimado num prédio em chamas não existe?

Antes que venham dizer que isso é teoria modernosa, ofensiva à natureza das coisas: o Código Penal vigente no Brasil é expresso em distinguir as profissões a que é inerente o risco, ao dizer que, quem estiver no exercício destas, não pode invocar a excludente de ilicitude conhecida como “estado de necessidade”.

Referir o dado de fato de que o Prefeito de Milão se arrependeu de haver subestimado o potencial do contágio, com a sua campanha “Milano non si ferma” (vide Luiz Henrique Campos<sup>7</sup>, acessado em 27 mar 2020)?

Ficou famoso o deboche do Presidente da República Federativa do Brasil com a situação italiana (vide Globalist<sup>8</sup>, acessado em 18 mar 2020), e muitos dos seus seguidores vibraram com a grosseria, que, ademais, estava francamente baseada numa inverdade, já que se têm verificado mortes de jovens, inclusive sem histórico de doenças graves.

Jovem economista paquistanês, filho de médicos militares, Rehman Shukr, de 26 anos, trabalhando junto ao Fundo Monetário Internacional, que sustentou que priorizar o combate ao contágio em detrimento do mercado seria agir desastrosamente informado pela emoção, foi morto em 24 de março de 2020, nos EUA, pela “gripezinha”, talvez por pura “histeria” (vide The News International<sup>9</sup>, acessado em 26 mar 2020).

Ao pronunciamento do economista da Escola de Chicago Luigi Zingales, considerado um dos mais respeitáveis pensadores liberais da atualidade (vide Mariana Sanches<sup>10</sup>, acessado em 29 mar 2020), no sentido de que “a crise de covid-19 exige uma resposta dos governos à altura de um esforço de guerra e que deveriam fazer todo possível para manter o maior número possível de seus cidadãos em casa”, seguiu-se, de um bolsonarista convicto, numa das redes sociais de que participo, o questionamento acerca de quan-

---

<sup>7</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/26/interna\\_internacional,1132821/um-mes-depois-de-campanha-para-milao-nao-parar-regiao-da-cidade-itali.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/26/interna_internacional,1132821/um-mes-depois-de-campanha-para-milao-nao-parar-regiao-da-cidade-itali.shtml).

<sup>8</sup> <https://www.globalist.it/world/2020/03/18/bolsonaro-insulta-l-italia-muoiono-di-coronavirus-perche-e-pieno-di-vecchietti-come-copacabana-2054692.html>.

<sup>9</sup> [https://www.thenews.com.pk/print/634294-maj-gen-s-son-dies-of--covid-19.in-us?fbclid=IwAR3jOpRyuD\\_SeVBqgK8Js-ooopAKRq7-6wR591Q3ggQ8KpVYaFo1lHSCC-Q4k](https://www.thenews.com.pk/print/634294-maj-gen-s-son-dies-of--covid-19.in-us?fbclid=IwAR3jOpRyuD_SeVBqgK8Js-ooopAKRq7-6wR591Q3ggQ8KpVYaFo1lHSCC-Q4k).

<sup>10</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52079780?SThisFB&fbclid=IwAR0VAr-LUiMT2Apq3fYCxKnUJITTSkXLo40xWHOWWqriq8Wn2vk1C-tqIASI4>.

tos empregos o economista em questão teria criado.

Quer dizer: mesmo a razoabilidade do discurso de uma fonte respeitável para o pensamento conservador é questionada em nome do dogma segundo o qual o trabalhador não passa de uma ferramenta que pode ser trocada quando não for mais necessária; a proposição genérica do pensador liberal Immanuel Kant segundo a qual o ser humano não pode nunca ser considerado um simples meio, sempre um fim em si mesmo não se aplicaria nem a quem não fosse empresário nem a quem não fosse rentista.

Para esses, o próprio Kant seria um comunista perigoso, até porque, mesmo o fato de haver falecido em 1804, nada menos que quatorze anos antes do nascimento de Marx, seria um mero detalhe, pois eles já mostraram acreditar na existência da máquina do tempo em várias oportunidades.

Nem mesmo as falas do Chefe da Igreja Católica (vide Bianca Fracalvieri<sup>11</sup>, acessado em 25 mar 2020) foram suficientes para arrefecerem o ânimo destes que, do conforto de seus SUV, saíram em carreatas para exigirem que as pessoas que, normalmente, moram longe de seus lugares de trabalho viessem a enfrentar os transportes coletivos lotados, cujos passageiros, caso estejam contaminados, irão, certamente, contagiar os que porventura não estejam: afinal, quantas vezes não tive eu, não católico, de defender o Papa de acusações de “comunismo” feitas por autoproclamados bons católicos?

“E então, num êxtase santo, escuto a Terra e os céus”, como disse Castro Alves no poema O vidente: deparo-me, no próprio sítio do Fundo Monetário Internacional, com matéria preconizando medidas intervencionistas na economia com subsidio direto às famílias, postergação do pagamento do serviço da dívida e a destinação de mais recursos financeiros para as ações de saúde pública (vide Kristalina Georgieva e Tedros Adhanom Ghebreyesus<sup>12</sup>, acessado em 3 abr 2020).

Como nos tempos atuais importa menos a mensagem em si do que a boca que a pronuncia, confesso ter ficado aliviado diante deste pronunciamento: normalmente, dá-se credibilidade à proposição que alguém sustenta em contrariedade àquela que, em linha de princípio, lhe seria mais vantajosa.

<sup>11</sup> <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2020-03/papa-francisco-audiencia-geral-anunciacao-evangelho-da-vida.html?fbclid=IwAR1y67T58jh9m3RaX40HnD-VA48xhpNVgR2aU1J551qRHxGWuLU3QnWjz40I>.

<sup>12</sup> [https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/04/03/vs-some-say-there-is-a-trade-off-save-lives-or-save-jobs-this-is-a-false-dilemma?fbclid=IwAR1LuwrQLlwDtD9Z-9tRNSnZ0c-MbKd\\_7To\\_VDX86rsTZ0YXDodjL001U254](https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/04/03/vs-some-say-there-is-a-trade-off-save-lives-or-save-jobs-this-is-a-false-dilemma?fbclid=IwAR1LuwrQLlwDtD9Z-9tRNSnZ0c-MbKd_7To_VDX86rsTZ0YXDodjL001U254).

Graças a Deus, quem está a falar é o FMI, organização internacional digna de respeito para aqueles que acham perigosa e pecaminosa demagogia considerar que o mercado, embora relevante, não é o valor supremo nem a medida de todas as coisas!

Não é nenhuma “ONG suspeita”, nenhum sindicato de trabalhadores, nenhuma organização internacional que ache que o mercado pode ser preterido em nome de outros valores. É o FMI. Aleluia! Hosana nas alturas!

Isto teria sensibilizado a estes que, até antes do “confinamento geral”, entendiam que o empresário é que criava a riqueza nacional, que o empregado deveria dar graças a Deus por lhe ser concedida a oportunidade de ouro para mostrar que sua existência poderia ser útil às pessoas de bem, e, de repente, viram que precisavam do trabalhador para que a respectiva empresa realizasse as operações no mercado? Não.

As atitudes variaram: ou simplesmente ignoraram, ou simplesmente irrogaram a condição de Fake News. Ainda não chegaram ao ponto de lançar ao FMI os adjetivos com que foram mimoseadas tanto a Organização das Nações Unidas quanto a Organização Mundial da Saúde, isto é, “comunista” e “ignorante em economia”.

Mas esses respeitáveis lutadores da liberdade que saem de olhos injetados, a cantar “Mi-to! Mi-to! O Brasil não pode parar!”, sem abrirem mão da máscara a despeito de dizerem que o vírus é uma mentira ou, então, que é uma gripezita de nada que só os frouxos temem, não tardarão a empregá-los.

Claro, o texto veiculado no sítio do FMI nem de longe chegou ao constatado, com plena lucidez, pelo Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, isto é, “a acumulação compulsiva de riquezas, neste inútil e materialista conceito, leva as sociedades a destruir a verdadeira riqueza que é a abundância da natureza provedora das necessidades” (vide Carlos Frederico Marés de Souza Filho<sup>13</sup>, acessado em 1 abr 2020).

Mas pelo simples fato de conter algumas expressões fatídicas – “auxílio direto às famílias e empresas mais afetadas, por meio de transferências monetárias, subsídios salariais e redução da jornada de trabalho, reforço do seguro-desemprego e das redes de proteção social”, “o congelamento do serviço da dívida dos países mais pobres junto a credores bilaterais oficiais” -, expressões que vão exatamente na contramão da proposição tão candidamente aceita como verdade, de que “o dinheiro é o passaporte da honra”, vai fazê-los lutar contra os apóstatas que deturparam a pureza do

---

<sup>13</sup> [https://www.revista-pub.org/post/01042020?fbclid=IwAR2dOFdS4p-6cp5FskON-LEYAm1uzj8PUgaBC\\_iPXLm5LrQIS\\_8DaWgyxK98](https://www.revista-pub.org/post/01042020?fbclid=IwAR2dOFdS4p-6cp5FskON-LEYAm1uzj8PUgaBC_iPXLm5LrQIS_8DaWgyxK98).

culto.

Não há como deixar de fazer um paralelo entre a carreata dos que estão a exigir que o povo se acotovele nos transportes coletivos, correndo o risco real de uma entrecontaminação e de uma difusão do COVID19, insuflado pelo Chefe do Executivo Federal, e a Revolta da Vacina, porque ambas inspiradas no fervor anti-científico.

E o que restará? Talvez cantar, como o companheiro de crucifixão do Brian, “olhe sempre p’ro lado bom da vida”...<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=SJUhlRoBL8M>.

## O INDISPENSÁVEL ESTADO: UMA DAS LIÇÕES DO CORONAVÍRUS<sup>1</sup>

*Gilberto Bercovici<sup>2</sup>*

*Giovani Clark<sup>3</sup>*

*Leonardo Alves Corrêa<sup>4</sup>*

*Samuel Pontes do Nascimento<sup>5</sup>*

Desde os anos 90 do século passado, as teses neoliberais (de regulação e de austeridade) (CLARK, CORRÊA e NASCIMENTO, 2018) vêm produzindo inúmeras transformações no tratamento jurídico das relações entre capital e trabalho, bem como nas competências dos Estados nacionais soberanos (BERCOVICI, 2008), diminuindo/restringindo o seu papel em setores estratégicos (empresas fornecedoras de insumos especiais) e serviços públicos (saúde, educação, energia, transporte, água), transferindo-os ao setor privado, sobretudo nos países periféricos como o Brasil.

A estratégia de transferência de serviços públicos e empresas estatais (OCTAVIANI e NOHARA, 2019) ao domínio do capital, combinada com a produção de uma legislação em prol dos oligopólios privados, em nome de sua “competência e eficiência”, foi supostamente usada para garantir o crescimento econômico e o combate à corrupção. Apesar dos resultados colhidos (concentração de renda, desemprego, destruição ambiental) serem totalmente diferentes daqueles decantados pelo capital e suas máquinas de “violência simbólica” (SOUZA, 2015) (mídia, produções intelectuais), os governos e o capital insistiram em defender o neoliberalismo de austeridade, inclusive com vitórias eleitorais significativas e recentes na América Latina e na Europa.

Até semanas atrás, o Estado era chamado dragão do passado, incapaz de realizar um papel de “estabilizador”, “incentivador” e “coordenador” dos processos produtivos no mundo dos negócios, efetivando direitos funda-

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado no **Portal Disparada**. Redação Disparada. Data de publicação: abril de 2020. Disponível no link: <https://portaldisparada.com.br/economia-e-subdesenvolvimento/indispensavel-estado-coronavirus/>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Estado e Livre Docente em Direito Econômico pela USP. Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Universidade de São Paulo. Professor do curso de pós-graduação em Direito da Uninove.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

<sup>4</sup> Doutor em Direito Público pela PUC Minas. Professor de Direito Econômico da UFJF.

<sup>5</sup> Doutor em Direito Público pela PUC - Minas. Professor de Direito Econômico da Universidade Federal do Piauí.

mentais e o “desenvolvimento”, pois era taxado de incompetente, perdulário e “inútil” em zelar pela sociedade. Alguns defendiam, até mesmo, o anarcocapitalismo, ou seja, o fim completo do Estado, em nome do paraíso perdido dos oligopólios privados.

Agora tudo mudou, como em um passo de mágica. A pandemia do novo coronavírus propagou-se mundialmente, e imediatamente as teses neoliberais estão sendo colocadas no fundo dos porões escuros, bem como a sua legislação de austeridade rapidamente abandonada (Lei de Liberdade Econômica, Emenda Constitucional nº 95/2016 relativa ao teto de gastos públicos, etc.). Mais uma vez, o velho Estado tornou-se indispensável à sociedade e salvador do processo produtivo capitalista. O mundo realmente dá muitas voltas e vira de cabeça para baixo.

O setor privado se curva à indispensabilidade do Estado, como já anotado nas lições clássicas do Direito Econômico (COMPARATO, 2017). Pede investimento e ações públicas em diversos setores a fim de minimizar os efeitos da pandemia, sustentar as cadeias produtivas essenciais, bem como para assistir a multidão de doentes e desprovidos de recursos financeiros.

Assim como em outros diversos momentos da humanidade, como o pós-segunda guerra e a recente crise financeira de 2008, o indispensável Estado é chamado para salvar o capitalismo, não somente em mais uma de suas crises cíclicas econômicas periódicas, mas agora em uma pandemia sanitária mundial.

As políticas socioeconômicas estão mudando radicalmente, e não defendem mais as privatizações na saúde pública, pois evidenciou-se que os hospitais, laboratórios, universidades e centros de pesquisas estatais são competentes para assistir e curar os infectados. Também não se pregam mais as restrições financeiras para as pesquisas públicas, porque são elas que descobrem as vacinas que salvam a humanidade. O teto de gastos públicos não é mais tão útil, pois as empresas precisam de investimentos e créditos para não entrarem em falência e não deixarem a sociedade sem bens e serviços essenciais. Por fim, a política econômica do Estado vem ainda para socorrer os cidadãos que não podem pagar suas contas, por não poderem trabalhar como autônomos ou por não terem seus salários pagos. Além de tudo isso é preciso o Estado controlar os preços e punir aqueles que abusam do poder econômico em tempos de pandemia; nacionalizar empresas estratégicas em risco de falência, bem como impedir/restringir a abertura do comércio, redefinir as linhas de produção das indústrias (fabricar respiradores hospitalares em substituição dos bens anteriores) a fim de evitar a efeitos mais graves decorrentes da pandemia e ainda fixar uma renda digna para os cidadãos permanecerem em suas residências.

Em síntese, o Estado é indispensável ao sistema produtivo capitalista, pois ele é crucial para coordenar, incentivar e promover a atividade econômica com justiça social, independentemente de momentos de crise. Assim sendo, o Estado, ao atuar no domínio socioeconômico, deve realizar seu papel de forma planejada e dentro dos ditames constitucionais (CAMARGO, 2014), antes, durante e depois da pandemia, a fim de diminuir os impactos no tecido social e realizar o desenvolvimento da nação.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLARK, Giovani, CORREA, Leonardo, NASCIMENTO, Samuel. **O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 73, pp. 301-324, jul./dez. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**. 2ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

OCTAVIANI, Alessandro, NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder, O Indispensável Direito Econômico. Revista dos Tribunais nº 353, São Paulo, RT, 1968, pp. 14-26. SOUZA, Washignton Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.



## A PANDEMIA E O PAPEL DO DIREITO ECONÔMICO<sup>1</sup>

Gilberto Bercovici<sup>2</sup>

Na presente crise da pandemia da Covid-19, o papel de organização do processo econômico do direito econômico se torna evidentemente fundamental. Essa importância não se deve a uma situação que muitos equiparam, equivocadamente, à chamada “economia de guerra”. Afinal, a “economia de guerra” exige a mobilização total dos fatores de produção para o esforço de derrotar o inimigo.

No entanto, paradoxalmente, como já perceberam alguns autores, como James Meadway e Adam Tooze<sup>3</sup>, a atual crise sanitária exige justamente a desmobilização de vários setores da economia, como vários segmentos da prestação de serviços, enquanto outros, como o setor industrial, por exemplo, devem ser não só mobilizados, como até ampliados. Tornou-se imprescindível ter que garantir a renda das pessoas, independentemente de estarem empregadas ou não, o abastecimento de produtos básicos e o funcionamento contínuo dos serviços essenciais exigindo a suspensão da lógica mercantil que vem dominando as relações econômicas e sociais nas últimas décadas. Como muito bem afirma Victor Marques, a mobilização dos poderes públicos trata, na atual conjuntura, “*da necessidade de uma desmobilização massiva, racional e planejada*”<sup>4</sup>. O planejamento e a estruturação do processo econômico exigem, no entanto, uma atuação mais presente e intensa do Estado por meio do direito econômico.

Nos Estados Unidos, o Presidente Donald Trump, após proclamar Emergência Nacional em virtude da pandemia da Covid-19, baixou a

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na Revista **Consultor Jurídico**. Data de publicação: 7 de junho de 2020. Disponível no link: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-07/estado-economia-papel-direito-economico-diante-crise-covid-19#sdfootnote1sym>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Estado e Livre Docente em Direito Econômico pela USP. Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Universidade de São Paulo. Professor do curso de pós-graduação em Direito da Uninove.

<sup>3</sup> James MEADWAY, “The Anti-Wartime Economy”, *Tribune*, 19 de março de 2020, <<https://tribunemag.co.uk/2020/03/the-anti-wartime-economy>> e Ezra KLEIN, “What Both the Left and the Right Get Wrong about the Coronavirus Economic Crisis: Financial Historian Adam Tooze on the Lessons Policymakers Need to Learn, and Fast”, *Vox*, 28 de março de 2020, <<https://www.vox.com/2020/3/28/21195207/coronavirus-covid-19-financial-crisis-economy-depression-recession>>.

<sup>4</sup> Victor MARQUES, “Do Keynesianismo de Coronavírus à Antiguerra Permanente”, *Autonomia Literária*, 4 de abril de 2020, <<https://autonomialiteraria.com.br/do-keynesianismo-de-coronavirus-a-antiguerra-permanente>>.

Ordem Executiva nº 13909 em 18 de março de 2020, atribuindo os poderes inscritos no Título I do *Defense Production Act* de 1950 ao Secretário de Saúde (*Secretary of Health and Human Services*) para que possa priorizar e alocar todos os recursos médicos e sanitários necessários para combater a pandemia nos Estados Unidos. Foram baixadas, ainda, a Ordem Executiva nº 13910, em 23 de março de 2020, atribuindo ao Secretário de Saúde autoridade para impedir a acumulação excessiva de produtos médico-hospitalares ou a sua aquisição visando a revenda acima dos preços de mercado, e a Ordem Executiva nº 13911, de 27 de março de 2020, delegando a mesma autoridade e poderes também ao Secretário de Segurança Interna (*Secretary of Homeland Security*). O *Defense Production Act* de 1950 confere ao Presidente (ou às autoridades a quem ele delegar expressamente) uma série de poderes e competências para reestruturar e mobilizar a economia, dirigir e incentivar as indústrias norte-americanas no interesse da defesa nacional<sup>5</sup>.

No Brasil, havia a previsão expressa na nossa legislação de inúmeros instrumentos, similares às medidas presentes no *Defense Production Act* de 1950, que possibilitariam ao Governo ser capaz de lidar com as situações de crise, como a da atual pandemia da Covid-19. Neste sentido, destaca-se a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, elaborada no período parlamentarista do Governo João Goulart, que tinha por objeto regular como o Governo poderia atuar para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo<sup>6</sup>. Tratava de medidas excepcionais para o caso de crises de abastecimento.

O Poder Público Federal<sup>7</sup> tinha o poder de comprar, armazenar, dis-

---

<sup>5</sup> Para uma análise do *Defense Production Act* de 1950, vide Gilberto BERCOVICI, “COVID-19, o Direito Econômico e o Complexo Industrial da Saúde” in Walfrido WARDE & Rafael VALIM (coords.), *As Consequências da COVID-19 no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2020, pp. 253-257.

<sup>6</sup> Vide o percurso histórico em Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1968, pp. 117-119, 225-239 e 364-365 e Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História Política do Abastecimento (1918-1974)*, Brasília, Binagri Edições, 1979, pp. 89-117 e 156-173.

<sup>7</sup> As competências normativas da Lei Delegada nº 4/1962 eram atribuídas exclusivamente à União, cabendo aos Estados, quando fosse o caso, a sua execução, conforme determinava expressamente seu artigo 10: “*Compete à União dispor normativamente, sobre as condições e oportunidade de uso dos poderes conferidos nesta lei, cabendo aos Estados a execução das normas baixadas e a fiscalização do seu cumprimento, sem prejuízo de idênticas atribuições fiscalizadoras reconhecidas à União.*”

<sup>8</sup> *1º - A União exercerá suas atribuições através de ato do Poder Executivo ou por intermé-*

tribuir e vender, entre outros produtos, medicamentos, artigos sanitários e artefatos industrializados de uso doméstico e produtos e materiais indispensáveis à produção daqueles bens (artigo 2º, I, 'e', 'i' e 'k' da Lei Delegada nº 4<sup>8</sup>). Ficava o Poder Executivo autorizado a fixar preços e controlar o abastecimento, incluindo produção, transporte, armazenamento e produção, desapropriar ou requisitar bens e serviços necessários, sempre mediante indenização<sup>9</sup>, e promover estímulos à produção (artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4<sup>10</sup>), podendo, inclusive, adquirir bens e serviços no estrangeiro, caso necessário (artigo 2º, §1º da Lei Delegada nº 4<sup>11</sup>). A Lei Delegada nº 4/1962 ainda autorizava aos órgãos responsáveis pelo controle do abastecimento a regulação e disciplina da produção, distribuição e consumo de matérias-primas (artigo 6º, II), a regulação e disciplina da circulação e distribuição dos bens, podendo proibir a circulação ou estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento (artigo 6º, I), instituir o ta-

---

*dio dos órgãos federais a que atribuir tais poderes.*

§2º - *Na falta de instrumentos administrativos adequados, por parte dos Estados, a União encarregar-se-á dessa execução e fiscalização.*

§3º - *No Distrito Federal e nos Territórios a União exercerá tôdas as atribuições para a aplicação desta lei”.*

<sup>8</sup> Artigo 2º, I da Lei Delegada nº 4/1962: “A intervenção consistirá: I – na compra, armazenamento, distribuição e venda de: a) gêneros e produtos alimentícios; b) gado vacum, suíno, ovino e caprino, destinado ao abate; c) aves e pescado próprios para alimentação; d) tecidos e calçados de uso popular; e) medicamentos; f) Instrumentos e ferramentas de uso individual; g) máquinas, inclusive caminhões, “jipes”, tratores, conjuntos motomecanizados e peças sobressalentes, destinadas às atividades agropecuárias; h) arames, farpados e lisas, quando destinados a emprêgo nas atividades rurais; i) artigos sanitários e artefatos industrializados, de uso doméstico; j) cimento e laminados de ferro, destinados à construção de casas próprias, de tipo popular, e as benfeitorias rurais; k) produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular”.

<sup>9</sup> Artigo 7º da Lei Delegada nº 4/1962: “Os preços dos bens desapropriados, quando objeto de tabelamento em vigor, serão pagos previamente em moeda corrente e não poderão ser arbitrados em valor superior ao do respectivo tabelamento.

Parágrafo único. *Quando o bem desapropriado não fôr sujeito a prévio tabelamento, os preços serão arbitrados tendo em vista o custo médio nos locais de produção ou de venda”* (redação alterada pelo Decreto Lei nº 422, de 20 de janeiro de 1969).

<sup>10</sup> Artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4/1962: “A intervenção consistirá: II - na fixação de preços e no contrôlo do abastecimento, neste compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização; III - na desapropriação de bens, por interesse social; ou na requisição de serviços, necessários à realização dos objetivos previstos nesta lei; IV - na promoção de estímulos, à produção”.

<sup>11</sup> Artigo 2º, §1º da Lei Delegada nº 4/1962: “§1º - A aquisição far-se-á no País ou no estrangeiro, quando insuficiente produção nacional; a venda, onde verificar a escassez”.

belamento de preços máximos (artigo 6º, III e IV), manter estoque de mercadorias (artigo 6º, VII), entre outras medidas a serem empregadas em caso de necessidade ou em atendimento ao interesse público<sup>12</sup>.

Percebe-se, assim, que a Lei Delegada nº 4/1962 dotava o Governo de instrumentos fundamentais, muitos deles inspirados na legislação norte-americana, para poder agir em caso de graves crises, como a pandemia atual. No entanto, por motivos puramente ideológicos, o Brasil ficou sem a possibilidade de empregar as medidas previstas pela Lei Delegada nº4/1962, tendo em vista a sua revogação expressa pelo artigo 19, I da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada “Lei da Liberdade Econômica”<sup>13</sup>.

Com a revogação da Lei Delegada nº 4/1962, perderam-se os parâmetros legais para a atuação do Estado em momentos de graves crises econômicas e sociais<sup>14</sup>. As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas a serem tomadas no enfrentamen-

---

<sup>12</sup> Artigo 6º da Lei Delegada nº 4/1962: “Para o controle do abastecimento de mercadorias ou serviços e fixação de preços, são os órgãos incumbidos da aplicação desta lei, autorizados a: I - regular e disciplinar, no território nacional a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir a sua movimentação, e ainda estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento, sempre que o interesse público o exigir; II - regular e disciplinar a produção, distribuição e consumo das matérias-primas, podendo requisitar meios de transporte e armazenamento; III - tabelar os preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores; IV - tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares; V - estabelecer o racionamento dos serviços essenciais e dos bens mencionados no art. 2º, inciso I, desta lei, em casos de guerra, calamidade ou necessidade pública; VI - assistir as cooperativas, ligadas à produção ou distribuição de gêneros alimentícios, na obtenção preferencial das mercadorias de que necessitem; VII - manter estoque de mercadorias; VIII - superintender e fiscalizar através de agentes federais, em todo o País, a execução das medidas adotadas e os serviços que estabelecer”.

<sup>13</sup> Para uma análise das inúmeras inconstitucionalidades e decisões equivocadas da “Lei da Liberdade Econômica” vide Gilberto BERCOVICI, “Parecer sobre a Inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019)”, *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* nº 15, março/agosto de 2019, pp. 173-202 e Gilberto BERCOVICI, “As Inconstitucionalidades da ‘Lei da Liberdade Econômica’ (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019)” in Luís Felipe SALOMÃO; Ricardo Villas Bôas CUEVA & Ana FRAZÃO (coords.), *Lei da Liberdade Econômica e seus Impactos no Direito Brasileiro*, São Paulo, RT, 2020, pp. 123-152,

<sup>14</sup> Vide, por todos, Leonardo CORREA, “O Dogmatismo do Livre Mercado, a Pandemia e Direito”, *Portal Disparada*, 20 de março de 2020, <<https://portaldisparada.com.br/direito-e-judiciario/lei-delegada>>.

to da emergência sanitária causada pela pandemia da Covid-19 não têm a mesma abrangência e não conferem a mesma possibilidade de atuação para o Estado, particularmente no que diz respeito à requisição de bens e serviços (artigo 3º, VII<sup>15</sup>).

Como é fácil perceber, o papel do Estado e do direito econômico são essenciais para o combate à pandemia e aos efeitos negativos das crises econômica e sanitária. Mas o direito econômico, em um Estado capaz de planejar e reestruturar os fatores de produção, é ainda mais importante para a reorganização do processo produtivo brasileiro no período pós-crise. E isto é ainda mais fundamental se levarmos em consideração a afirmação do historiador alemão Reinhart Koselleck, de que uma das principais características do Estado moderno em seu processo de formação foi a de se arrogar o monopólio da dominação do futuro<sup>16</sup>. Um Estado, como o atual Estado brasileiro, que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade.

---

<sup>15</sup> Artigo 3º, VII da Lei nº 13.979/2020: *“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”*.

<sup>16</sup> Reinhart KOSELLECK, *“Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit” in Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, 4ª ed, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 2000, pp. 25-26.

## DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E A COVID-19: OS EFEITOS DA NÃO CONCRETIZAÇÃO DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS

*Michel Barros Felipe Jabour<sup>1</sup>*

A ocorrência de uma pandemia com proporções globais era questão de “quando” – e não de “se” –; espriamentos virais da espécie são, definitivamente, previsíveis (DAVIS, 2020), sobretudo dentro da dinâmica capitalista de produção, indiferente às questões ambientais (HARVEY, 2020). A ciência já correlaciona, por exemplo, a destruição de ecossistemas naturais, combinada a modificações genéticas típicas do setor agropecuário tradicional, com a disseminação de vírus e mesmo de outras doenças (DOURADO, 2020, p. 10). A origem da vez foi a China, mas poderia ter sido o próprio Brasil, na medida em que, por exemplo, cerca de 20% da soja que chega à União Europeia é potencialmente associada ao desmatamento ilegal em terras brasileiras (RAJÃO et al., 2020, p. 247). A crise causada pelo novo coronavírus, ainda assim, pegou muitos governos de surpresa, desencadeando respostas imediatas das mais diversas: dos movimentos centrados no *motto* “a economia não pode parar” até *lockdowns* quase que preventivos.

De comum ao mundo, há o fato de que a conjuntura escancarou a importância de que os países tenham condições de prover as demandas essenciais de seus cidadãos com base em sua estrutura nacional, de modo a evitar que a nação, em um contexto no qual a agilidade e eficiência salvam vidas – e, a falta delas, ceifa –, se veja em uma relação de dependência política e econômica de Estados estrangeiros – condições essas que envolvem possuir, no próprio território, a tecnologia e a capacidade de pesquisa inovativa necessárias a produzir a infraestrutura, os serviços e os produtos exigidos para combater os efeitos e as causas dessa crise (DE NEGRI; KOELLER, 2020, p. 7; EDLER et al., 2020, p. 9). Trata-se da chamada “soberania tecnológica” – *technology sovereignty* – (EDLER et al., 2020, p. 10), conceituada, em tradução livre, como a capacidade de gerar conhecimento técnico-científico autonomamente ou em parcerias supranacionais estáveis e sem restrições.

A demanda por máscaras, respiradores, oxímetros e testes diagnósticos revelou que a capacidade produtiva e tecnológica de tais itens não só estava indisponível à quase totalidade dos países subdesenvolvidos, mas que também faltava a alguns países ricos (CARVALHO, 2020, p. 108) – a

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela PUC Minas e Advogado.

exemplo de Alemanha e Estados Unidos da América, que protagonizaram disputa chamada, por Laura Carvalho (2020, p. 109), de “pirataria moderna”: os alemães haviam encomendado, da China, uma carga de máscaras de uso médico (N-95); no meio do caminho, no entanto, os norte-americanos cooptaram o carregamento, por meio de uma oferta maior de preço e de pagamento à vista.

O tema, embora em voga nos dias de hoje, não deveria preocupar os brasileiros, caso nossa Constituição fosse, efetivamente, a carta-diretriz dos rumos do país. Afinal, o constituinte de 1988 teve, para com a tecnologia, uma grande sensibilidade, em comparação às ordens econômicas anteriores, revelada em diversos dispositivos do texto constitucional; mas é no capítulo IV, do título dedicado à Ordem Social (Da Ciência, Tecnologia e Inovação), que tal cuidado se torna mais evidente, sobretudo por ser aliado à imposição de um compromisso ao Estado, qual seja o da promoção e do incentivo ao seu desenvolvimento (SOUZA, 2005, p. 489). Pode-se dizer, inclusive, que tal positividade representa o reconhecimento de que estes fatores – Ciência e Tecnologia e, com a Emenda Constitucional nº 85/2015, a Inovação – são fundamentais para o crescimento econômico (GRAU, 2010, p. 269) e, simultaneamente, tangenciam aspectos relativos à soberania nacional (GRAU, 2010, p. 278).

É do art. 219 da Constituição Federal de 1988, no entanto, que exsurge um comando/constatação de enorme relevância: ao mesmo tempo em que o constituinte consagra o mercado interno como patrimônio nacional, comandando seu incentivo como meio de viabilizar, entre outros objetivos, a autonomia tecnológica, tal preocupação pressupõe que a referida autonomia era, àquele tempo, um ideal – e não a realidade brasileira (BERCOVICI, 2013, p. 25). É construção eminentemente convergente com a dinâmica furtadiana de superação do subdesenvolvimento, centrada na premissa de que o desenvolvimento pleno pressupõe, necessariamente, um grau avançado de individualização e de internalização da capacidade de decisão, no que diz respeito à política econômica (FURTADO, 2009, p. 216). Trata-se, então, de um poder-dever – a ser exercido, pois, planejadamente, por um Estado protagonista (CLARK; COSTA, 2015, p. 107).

No plano da efetivação, observa-se um conjunto de políticas públicas federais mobilizado em favor da inovação – consubstanciado, *v.g.* em isenções fiscais, crédito subsidiado, investimento direto em empresas, vinculação de recursos em setores regulados, empresas públicas de inovação, subvenções e compras públicas direcionadas. Em que pese essa aparente “orientação tecnológica”, os indicadores de inovação e de complexidade econômica do país vêm piorando nos últimos anos (DE NEGRI et al., 2020;

GALA, 2017; RAUEN, 2020; ROCHA; RAUEN, 2018), denotando que, em verdade, estamos nos distanciando do trajeto preconizado pela Constituição Federal. Nosso país, marcado por ciclos expansionistas baseados em *com-modities*, não apresenta, desde os anos 1990, avanços significativos no que tange à sofisticação do tecido produtivo. Ao contrário, os dados evidenciam que “os setores de baixa, média e alta tecnologia regrediram nas últimas décadas” (ALENCAR et al., 2018, p. 259).

Mesmo em indicadores relativos – apenas internos, administrados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – nos quais o Brasil vinha apresentando algum tipo de crescimento, os dados mais recentes preocupam. É o caso do índice de intensidade tecnológica – que mede a relação entre investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a receita líquida de vendas das empresas –, o qual, em 2017, apresentou o primeiro recuo desde 2003 – ou seja, pela primeira vez na série histórica –, retornando aos patamares de 2011 (DE NEGRI et al., 2020, p. 7). Dada a prevalência de renúncias fiscais nas citadas políticas públicas (RAUEN, 2020; ROCHA; RAUEN, 2018), parece que sucessivos governos federais acreditaram no “mito” de que os investimentos privados em inovação respondem a uma lógica de custo-benefício financeiro – premissa do *homo economicus* –, só ocorrendo – ou ocorrendo em maior medida – quando há “menos impostos e burocracia” (MAZZUCATO, 2014, p. 88).

Outrossim, verifica-se que a ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2005) não é levada em consideração na materialização de tais políticas públicas, seja por, entre outros motivos, raramente considerarem a autonomia tecnológica um resultado a ser obtido e tratarem a soberania, quando referenciada, apenas superficialmente, no plano do discurso (VIEGAS; SANTOS, 2020, p. 111), seja por as medidas terem origens ligadas à imposição da força do poder econômico, com benefícios fiscais, via de regra, carentes de contrapartidas transparentes e aferíveis, justificados tão somente por crises econômicas cíclicas, e não pela concretização dos mandamentos da Constituição de 1988 (CIRILO; CLARK; CORRÊA, 2020, p. 274).

Esse atraso tecnológico nos mantém na constitucionalmente indesejada situação de dependência tecnológica, num exemplo *sui generis* de “bloqueio institucional” (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017) – assim entendido como o conjunto de “obstruções políticas e econômicas que imobilizam as estratégias normativas de materialização da constituição brasileira de 1988 e real consolidação de um Estado Democrático de Direito” (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017, p. 688). Embora exista regulamentação dos citados dispositivos constitucionais – arts. 218 e 219 –, não há, ordinariamente, convergência entre o conteúdo legislado e o tex-



to orientador, sendo a este último negada, pois, a plena efetivação.

A não concretização do texto constitucional, no que se refere à tecnologia, produz impactos também no setor de saúde. Inclusive, a relação entre tecnologia e saúde pública foi enxergada pelo constituinte e positivada, no inciso V do art. 200, o qual define o incremento do desenvolvimento científico e tecnológico como uma das competências do Sistema Único de Saúde. Também nessa área, não se pode dizer que há uma omissão legislativa, por completo; pelo contrário, chegou a existir um arcabouço normativo, referente ao Complexo Industrial da Saúde, fornecendo todas as condições para que o Estado brasileiro conduzisse e coordenasse a inovação tecnológica no país (BERCOVICI, 2013, p. 36).

Todavia, faltava o passo da implementação adequada de tais conceitos legislados, como adverte Gilberto Bercovici (2013, p. 36), aliada a uma política efetiva de compras públicas – o que não ocorreu. O Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde, que congregava 14 ministérios e orientava a política econômica desse importante vetor, foi extinto em 2017; pouco depois, foram também desmontados os departamentos do Complexo Industrial e da Coordenação de Equipamentos e Materiais. Por traz de tal ideário, segundo Carlos Grabois Gadelha, economista e pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz –, estava a ideia – imediatista e descolada da noção constitucional de soberania e do compromisso estatal com a autonomia tecnológica – de que, se importar é mais barato do que produzir no país, devemos, então, importar (O GLOBO, 2020).

Assim, salvo esforços pontuais – como a recondução produtiva de montadoras de automóveis, que passaram a fabricar máscaras e respiradores, e a parceria do Ministério da Saúde com um conjunto de empresas de diversos setores, para a produção de ventiladores pulmonares –, o desmonte da indústria nacional e a estagnação – ou mesmo retrocesso – do setor tecnológico “cobraram seu preço” (CARVALHO, 2020, p. 110): um grande número de produtos necessários ao combate sanitário precisou ser importado – cenário que, combinado ao pico histórico de desvalorização do Real e à imensa concorrência mundial pelos mesmos bens, contribuiu *v.g.* para que o Brasil figurasse nas primeiras posições do ranking de países que menos realizam testes da COVID-19 (BBC, 2020).

Outra estatística que evidencia o fracasso nacional na contenção do novo coronavírus é muito mais triste: de acordo com dados do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020), nosso país contava, em 30/08/2020, 120.462 mortos pela COVID-19, ocupando a segunda pior posição na lista de nações com mais mortes em decorrência da referida doença (JOHN HOPKINS, 2020b). Os números absolutos foram, muitas vezes, contestados pelos integrantes

do Poder Executivo, por, supostamente, não refletirem a realidade de países com grandes populações – como Brasil e os líderes da estatística absoluta, os Estados Unidos da América. Com o avançar do tempo, contudo, também nos números relativos (mortes a cada 100.000 habitantes) o Brasil passou a se destacar negativamente: já somos o terceiro pior no mundo, atrás, apenas, do Chile e do Peru (JOHN HOPKINS, 2020a). E o prognóstico não é de melhora: há meses estamos no chamado “platô de mortes”, com contagem de óbitos diários que não se altera significativamente, denotando que a contaminação e a conseqüente letalidade persistirão ainda por algum tempo.

A situação poderia ser pior se não tivéssemos universidades – sobretudo as públicas – tão comprometidas com a ciência quanto as brasileiras se mostraram. Em que pese sejam constantemente atacadas e depreciadas por grupos como o que chegou ao poder, continuam a se dedicar, mesmo com recursos injustificadamente contingenciados – como é o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que, em 2020, mesmo em plena pandemia, somente é autorizado a utilizar 12% dos 6,5 bilhões de reais arrecadados para seu financiamento; está em trâmite, inclusive, o Projeto de Lei Complementar nº 135/20, cujo objeto é, justamente, vedar a limitação de empenho sobre as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas pelo FNDCT.

A título exemplificativo, é possível citar os trabalhos de pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) que sequenciaram, em 48 horas, o genoma do novo coronavírus, permitindo avanços nos campos de diagnóstico e de tratamento; a dedicação da USP, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que cederam seus laboratórios para testagem da população e disponibilizaram leitos para atendimento ao público; e a atuação da Fiocruz e do Instituto Butantan que, para além dos inúmeros testes por eles já fabricados, serão fundamentais no desafio que se avizinha: o da produção e distribuição em massa de uma potencial vacina (PI-MENTEL, 2020).

Ainda não é possível voltar no tempo para adotar as medidas que poderiam ter poupado vidas pelo mundo e, principalmente, no Brasil. É indispensável, lado outro, aprender com os próprios erros e também com os desacertos de outras nações – mormente quando se observa que, como adiantado, eventos pandêmicos não são absolutamente aleatórios. A disseminação do coronavírus não é a primeira e nem será a última pandemia a atingir a humanidade. Todas as evidências apontam, então, para a ne-

cessidade de que a autonomia tecnológica, nos termos em que concebida e comandada pelo texto constitucional – ou seja, com ares e fundamentos de soberania – seja incessantemente perseguida por nosso país, não só no nível federal, mas também no Estadual e Municipal.

Em paralelo, é fundamental que medidas como o Projeto de Lei nº 529/20, proposto pelo Governo do Estado de São Paulo, sejam prontamente rechaçadas, para que não percamos o pouco que dispomos. Por meio do projeto em referência, pretende-se transferir à conta única do tesouro estadual, ao final de cada exercício, todo o superávit das autarquias e fundações paulistas – o que inclui a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), uma das mais importantes instituições de financiamento e fomento à tecnologia e inovação do país – prejudicando a autonomia financeira e até mesmo a continuidade de projetos que podem trazer não só retorno prático, mas econômico – já que os investimentos públicos em ciência, tecnologia e inovação proporcionam retornos, em termos de crescimento econômico, inigualáveis, muito superiores aos dispêndios *v.g.* em infraestrutura (PIMENTEL; DELGADO, 2020).

Como sugere Boaventura de Sousa Santos (2020), é preciso entender a “pedagogia do vírus” e tirar lições para o futuro, que pode começar hoje. E, nessa linha, captar o ensinamento da autonomia tecnológica, como vetor da soberania nacional, é medida capaz de nos conduzir a um horizonte mais próximo da transposição do desafio de superação do subdesenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Júlia F. L. et al. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 37, p. 247–271, 2018.

BBC. **Brasil é um dos países que menos realiza testes para covid-19, abaixo de Cuba e Chile**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52383539>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Complexo industrial da saúde, desenvolvimento e proteção constitucional ao mercado interno. **Revista de Direito Sanitário**, v. 14, n. 2, p. 9–42, 2013.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

CARVALHO, Laura Barbosa de. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2020.

CIRILO, Simone Bento Martins; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. O desenho institucional das políticas industriais: incentivos fiscais concedidos ao setor automobilístico e suas

contrapartidas. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 256–276, 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 71, p. 677–700, 29 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886/1788>>.

CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. O desplanejamento estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. **Direito Econômico em Debate**. São Paulo: LTr, 2015. p. 96–128.

DAVIS, Mike. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020. .

DE NEGRI, Fernanda et al. **Redução Drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da pesquisa de inovação 2017**. . [S.l.: s.n.], 2020.

DE NEGRI, Fernanda; KOELLER, Priscila. **Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da crise da COVID-19**. , Nota Técnica DISET, nº 64. [S.l.: s.n.], 2020.

DOURADO, Nathan Pereira. A crise do capitalismo em tempos-espacos de pandemia. **Boletim de Conjuntura**, v. 3, n. 7, p. 9–15, 2020. Disponível em: <[http://www.udop.com.br/download/estatistica/biomassa/2009a2013\\_balanco\\_bagaco\\_cana\\_uso\\_energetico.pdf%5Cnhttp://www.udop.com.br/download/estatistica/biomassa/2014\\_balanco\\_bagaco\\_cana\\_uso\\_energetico.pdf](http://www.udop.com.br/download/estatistica/biomassa/2009a2013_balanco_bagaco_cana_uso_energetico.pdf%5Cnhttp://www.udop.com.br/download/estatistica/biomassa/2014_balanco_bagaco_cana_uso_energetico.pdf)>.

EDLER, Jakob et al. **Technology sovereignty: from demand to concept**. . Karlsruhe: [s.n.], 2020.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY, David. Política anticapitalista em tempos de COVID-19. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020.

JOHN HOPKINS, University. **Coronavirus mortality analyses**. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>. Acesso em: 30 ago. 2020a.

\_\_\_\_\_. **COVID-19 Dashboard**. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 30 ago. 2020b.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

O GLOBO, Jornal. **Entrevista com Carlos Grabois Gadelha**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/nao-podemos-ter-um-sus-com-tamanho-dependencia-diz-pesquisador-da-fiocruz-em-meio-crise-do-coronavirus-24366231>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

PIMENTEL, Daniel. **Universidades empreendedoras em tempos de covid-19**. Disponível em: <<https://medium.com/@emergebrasil/universidades-empreendedoras-em-tempos-de-covid-19-769ac3daba5a>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

PIMENTEL, Daniel; DELGADO, Lucas. Os ecossistemas de inovação brasileiros estão em risco. **MIT Sloan Management Review - Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://mitsloanreview.com.br/post/os-ecossistemas-de-inovacao-brasileiros-estao-em-risco>>.

RAJÃO, Raoni et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science**, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020.

RAUEN, André Tortato. **Panorama dos recursos federais mobilizados à inovação empresarial o Brasil**. . [S.l: s.n.], 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200409\\_nota\\_tecnica\\_diset\\_n\\_58.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200409_nota_tecnica_diset_n_58.pdf)>.

ROCHA, Glauter; RAUEN, André. Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento. **Texto para discussão - IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2018.

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

SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6a. ed. São Paulo: LTr, 2005.

VIEGAS, Lúcia H. T.; SANTOS, Jorge Calvario dos. As ações governamentais brasileiras no fomento a Ciência, Tecnologia e Inovação - CT & I estão buscando autonomia tecnológica para o país? **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, p. 70-128, 2020.

## (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA ECONÔMICA E O IMPERATIVO DO PLANEJAMENTO ESTATAL PARTICIPATIVO<sup>1</sup>

*Davi Augusto Santana de Lelis<sup>2</sup>*

*Giovani Clark<sup>3</sup>*

*Leonardo Alves Corrêa<sup>4</sup>*

*Samuel Pontes do Nascimento<sup>5</sup>*

Apesar da “surpresa” com a nova pandemia, sobretudo pela propagação veloz e letal da COVID-19, a história da humanidade já passou por situações semelhantes nas últimas décadas (DAVIS, 2020) com H1N1, Ebola e Sars. Pandemias como essas estavam previstas para o século XXI, a era da economia do conhecimento e da informação. Diversos ramos da ciência alertaram para a necessidade de ações planejadas e de pesquisas direcionadas a prevenção e combate de situações semelhantes à que vivemos. Ademais, temos ambientes propícios ao aparecimento das pandemias, em nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, pois as políticas neoliberais (regulação e austeridade (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2018)) dilataram a degradação ambiental, fragilizaram a saúde pública, reduziram verbas de pesquisas científicas de fármacos e vacinas, ignoraram as condições insalubres de moradias, com baixos padrões sanitários para a maioria das populações mundiais (água potável, coleta de lixo e tratamento de esgoto).

Portanto, a guerra sanitária travada nos dias atuais não pode ser inserida na agenda de “imprevisibilidade” do Estado e do poder econômico privado, mas, sim, precisa das respostas da ciência e da sociedade, a fim de superar e amainar as inúmeras dificuldades que surgiram. O Direito, por

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado no **Portal Disparada**. Redação Disparada. Data de publicação: Maio de 2020. Disponível no link: <https://portaldisparada.com.br/economia-e-subdesenvolvimento/descaminhos-da-politica-economica-e-o-imperativo-do-planejamento-estatal-participativo/>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); Mestre em extensão rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); Professor de Direito Administrativo e Direito Econômico do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

<sup>4</sup> Doutor em Direito Público pela PUC Minas. Professor de Direito Econômico da UFJF.

<sup>5</sup> Doutor em Direito Público pela PUC - Minas. Professor de Direito Econômico da Universidade Federal do Piauí.

sua vez, também é chamado para apresentar as suas contribuições, porque a legislação existente não se “molda”, em geral, à situação de interrupção abrupta, parcial ou total, em uma escala inédita, da atividade econômica, especialmente dos agentes do sistema produtivo e financeiro, gerando óbitos, recessão e impossibilidade no cumprimento de contratos (aluguel, consumo, trabalho) e de parte da ordem jurídica (pagamentos de tributos por pequenas/média empresas).

Nas crises originadas por guerras, superprodução, especulações financeiras ou pandemias, um dos ramos sempre demandado é o “indispensável Direito Econômico” (COMPARATO, 1968), pois versa sobre o tratamento jurídicos das políticas econômicas (SOUZA, 2017). Aliás, no século passado, ele foi chamado de Direito de Guerra por apresentar medidas objetivando reduzir os efeitos socioeconômicos e a recuperar das nações após conflitos armados, como no período do New Deal, depois da Primeira Guerra Mundial, e dos Planos Marshall e Monnet, no pós-Segunda Guerra Mundial.

Apesar de não termos números consolidados no Brasil quanto aos efeitos socioeconômicos da COVID-19, o vírus vem contaminando a economia real, gerando tensões, podendo significar rupturas drásticas ou janelas de oportunidades com o objetivo de se estabelecer outras políticas sanitárias, socioeconômicas, tecnológicas e ambientais. Especificamente, no plano nacional, podemos descortinar, inicialmente, três possíveis cenários de serem trilhados quanto as políticas econômicas.

O primeiro cenário, há dilatação dos conflitos sociais, devido às falências empresariais, desemprego, desarticulação do setor agrícola (LELIS, 2019), fome e com a ruptura da ordem institucional existente pode resultar em um outro paradigma de produção social e de Estado com a supressão das propriedades privadas dos meios de produção e a sua apropriação coletiva (PRADO JÚNIO e FERNANDES, 2005). Hipótese remota, em face do atual estágio das lutas entre capital e trabalho nos planos nacional e internacional.

O segundo cenário, há suspensão temporária das políticas econômicas do neoliberalismo de austeridade, até se amainar a crise sanitária e econômica, com o seu retorno posterior, por meio de políticas públicas mais radicais de fortalecimento do capital financeiro, no qual o ajuste fiscal seria duplamente brutal, com cortes das verbas públicas de saúde, laboratórios e universidades estatais destinadas ao desenvolvimento de pesquisas científicas de novas vacinas e de fármacos, bem como a retirada de recursos dos demais serviços públicos (educação, transportes, segurança) e rebaixamento de direitos sociais, novas privatizações do patrimônio público e contenção de investimentos em prol do tecido social brasileiro.

Hipótese possível, devido ao envolvimento das elites econômicas e políticas nacionais ao projeto de austeridade do capital financeiro internacional de priorização total do pagamento da dívida pública e da nossa constante dependência econômica, tecnológica e cultural (FURTADO, 2001).

Ainda no segundo cenário, o Estado policaiesco será ampliado com outros sacrifícios dos direitos fundamentais, independentemente da desconstrução formal da ordem jurídica democrática, pois apenas os canais de “violência simbólica” (SOUZA, 2015), que reafirmam a possibilidade da efetivação do “paraíso de consumo” não serão suficientes para barrar as reivindicações civilizatórias dos milhares de excluídos.

O terceiro cenário, a aposta dos autores, seria o resgate do projeto original da constituição brasileira de 1988 de uma sociedade democrática, plural e transformadora em face das pressões sociais resultantes das políticas econômicas neoliberais de regulação e austeridade que inviabilizam a reversão do quadro de injustiça social e dependência nacional, comprovada e agravada na pandemia.

Ademais, crises não podem dar causa para rasgar, bloquear ou inverter (BERCOVICI e MASSONETO, 2006) os comandos diretivos da Constituição brasileira de 1988. Ela apresenta ditames jurídicos capazes de enfrentar e superar as graves dificuldades, tais como: o poder de desapropriação do Estado de bens e de empresas necessários a sociedade (art. 5, XXIV da CR); controle de preços em face do abuso do poder econômico privado (art. 174 da CR), ampliação/reencampação de serviços públicos vitais (art. 175 da CR), criação de estatais (OCTAVIANI e NOHARA, 2019) em atividades econômicas estratégicas (art. 173 da CR), investimentos públicos socorrendo financeiramente trabalhadores, autônomos, desempregados, empresas, cooperativas, entes da federação (ar. 165 da CR), etc.

Contudo, todas as medidas de política econômica, durante ou após a pandemia, devem ser planejadas (CAMARGO, 2014) (art. 174, caput, da CR) e articuladas com a participação da sociedade civil (art. 14 da CR). Em uma nação com tanta multiplicidade e diferenças, os entes federativos devem elaborar e executar planos globais e setoriais de enfrentamento à COVID-19 e suas consequências. Com a participação, pelos meios virtuais, devido a necessidade do isolamento social, dos representantes dos segmentos envolvidos, tais como: sindicatos de trabalhadores, entidades representativas das empresas (grandes, médias, pequenas e micros), representações de categorias profissionais (médicos, enfermeiros, advogados, engenheiros, autônomos, economistas, ambientalistas, cientistas) e a própria administração pública.



É imperativo o diálogo em instancias de concertação (Comitês ou/e Câmaras Globais e setoriais) a fim de elaborar e executar os planos e as respectivas medidas socioeconômicas para amainar e reestruturar a sociedade brasileira durante e após a pandemia. Em um Estado de dimensão continental, onde as demandas são distintas, as ações devem abordar: tratamento tributário e capital de giro de acordo com o tamanho e o setor das empresas e das cooperativas; canais de preservação da renda dos trabalhadores formais e informais de acordo com suas peculiaridades próprias; tratamento fiscal adequado a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que seus cofres podem contar com insuficiências de recursos.

Jamais deve-se abdicar da possibilidade de construir um Estado efetivamente democrático e socialmente justo; a crise é uma janela de oportunidade para as transformações, embasadas nas experiências passadas e presente do Direito Econômico e da sociedade, relativas ao planejamento e as instancias de concertação do Brasil e no mundo. Afinal, a democracia e os direitos sociais nunca foram entraves ao desenvolvimento; a desigualdade, agravada pelos anos de austeridade e pela pandemia é que embaraça as possibilidades de justiça social. O momento é grave e exige democracia, articulação e solidariedade.

A Itália, uma das nações mais atingidas pela COVID-19, ainda que tardiamente, está muitos passos à frente neste sentido, pois por meio das instâncias de concertação, Estado e os diversos segmentos organizados da sociedade (capital, trabalhos, ambientalistas, profissionais da saúde, etc.) fixaram políticas socioeconômicas planejadas democraticamente e partilharam responsabilidades. Em nome da relevância dos empregos, do mercado interno e da soberania econômica pactuaram que o Estado irá arcar com parcela significativa dos salários dos setores privados, a outra parte menor as empresas pagam e os trabalhadores abrem mão de uma pequena parte (em torno de 5%), além de diversas medidas como o fundo de socorro aos trabalhadores em tempo de crise<sup>6</sup>.

A pandemia desconstruiu o discurso hegemônico segundo o qual o livre mercado era a única instituição eficiente na alocação de recursos da sociedade. Tornou-se um consenso o reconhecimento da centralidade do Estado como um ator ordenador dos recursos e da ação coletiva. A questão, portanto, não é discutir se o Estado deve, ou não, organizar o processo econômico, mas em que medida a ação estatal será democraticamente controlada – via concertação – na restauração da ordem econômica e dos processos produtivos.

---

<sup>6</sup> Sobre a concertação na Itália, vide a entrevista da Profa. Célia Kerstenetzky ao Canal IE, dirigida pela Profa. Esther Dweck.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAVIS, Mike. **A Crise de Coronavírus é um Monstro Alimentado pelo Capitalismo**. IN: DAVIS, Mike, et. al. *Coronavírus e Luta de Classes*. Terra Sen Amos: Brasil, 2020 p, 05-12.

CLARK, Giovani, CORREA, Leonardo, NASCIMENTO, Samuel. **O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir**. *Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte*, n. 73, pp. 301-324, jul./dez. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder, **O Indispensável Direito Econômico**. *Revista dos Tribunais* nº 353, São Paulo, RT, 1968, pp. 14-26.

SOUZA, Washignton Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Ensaio sobre a Atuação Estatal: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

PRADO JÚNIOR. Caio. FERNANDES, Florestan. **Clássicos da Revolução Brasileira**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. *Boletim de Ciência Econômica*, Coimbra, 2006, p. 3-23 – separata.

OCTAVIANI, Alessandro, NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014; GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

## PARADOXOS DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FEDERAL, EM ESPECIAL A PARTIR DE 2019, E O CORONAVÍRUS<sup>1</sup>

*Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>2</sup>*

Não faz muito, foi editada a Lei 13.874, de 2019, nascida da Medida Provisória 881, do mesmo ano, chamada “da liberdade econômica”, que veio num contexto de radicalização da ideia de reduzir a presença dos comandos heterônomos do Estado sobre a economia, que já se vinha ensaiando desde o início do Governo Temer. Esse movimento ficou documentado nos diálogos que foram travados tanto em atividades de extensão quanto em aulas da pós-graduação em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cujas transcrições compõem a obra “A construção jurídica do Estado mínimo no Brasil do início do século XXI – Constituição e política econômica”, publicada em 2019.

O discurso era o de substituir uma linha governamental supostamente hostil ao mercado, que teria estatizado a economia e promovido o respectivo marasmo, em troca da maior agilidade e eficiência dos agentes econômicos privados. Se a política econômica substituída a partir de 2016 poderia ser qualificada como hostil ao mercado, seria matéria para uma outra discussão, porquanto não é exatamente o que ficou documentado pela legislação editada no período e, em especial, em 2015, como se pode ler nos estudos que sobre tal legislação fizeram os alunos do curso de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul na coletânea “Direito e crise econômica: limites da racionalidade”, publicada em 2016. Claro que, embora não propriamente hostil ao mercado, era mais aberta a uma atuação do Estado sobre o domínio econômico.

Entretanto, para além do discurso, o mercado não é antipático à atuação do Estado, desde que este venha para reforçar a musculatura financeira dos agentes privados, a famosa função pública de “fomento” a que se refere o caput do artigo 174 da Constituição Federal brasileira. Ao Estado, exige-se a prestação de serviços públicos, em caráter obrigatório, nos termos do artigo 175 da mesma Constituição. E que, ao prestar esses serviços, venha a fazê-lo em caráter universal e impessoal. E, curiosamente, mesmo em se tratando de um Governo que vem a sustentar a adoção de uma política econômica volta-

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista PUB – Diálogos Interdisciplinares**. Data de publicação: 18 de abril de 2020. Disponível no link: <https://www.revista-pub.org/post/17042020>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Visitante na Università degli Studi di Firenze.

da a reduzir a presença do Estado na economia, surgem medidas que beiram mesmo o paternalismo – algo que sequer chega a ser novidade, se recordarmos o texto do artigo 170 da Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que dizia competir preferencialmente à iniciativa privada a organização e exploração de atividades econômicas “com o estímulo e apoio do Estado”, como observou o Professor Washington Peluso Albino de Souza -, como se pode verificar, na Lei 13.791, de 13 de janeiro de 2019, que disciplina a política nacional da erva-mate e prevê como um dos instrumentos desta, no seu artigo 3º, inciso IX, “a prospecção de mercados, feiras e ações de divulgação do produto no Brasil e no exterior”, uma providência que, normalmente, incumbiria ao agente econômico interessado. Este, um exemplo dos paradoxos que já se verificavam na política econômica que viria a ser implementada a partir de 2019, cuja vocação geral seria exatamente a retração da atuação do Estado.

Por outro lado, note-se que, se o Fundo de Garantia, desde o seu surgimento, por força da Lei 5.107, de 1966 – hoje, regido pela Lei 8.036, de 1990 -, era uma fonte de recursos para a indústria de construção civil, a partir da Medida Provisória 859, de 2018, convertida, em junho de 2019, na Lei 13.832, passou a ser, também, uma fonte de recursos para operações de crédito destinadas a entidades hospitalares filantrópicas e a instituições sem fins lucrativos, que se voltem a pessoas “deficientes”, atuando em caráter complementar ao SUS. Outro paradoxo: o Estado, que, mercê da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, teve convertida em uma expressão aritmética praticamente fixa a vinculação da receita de impostos relativa à saúde, quando tal vinculação tinha antes um caráter algébrico – era percentual sobre o montante arrecadado, que ficaria fora da sorte das negociações entre os parlamentares acerca do que e quanto destinar a esta rubrica -, passou a utilizar dinheiro descontado do trabalhador para subsidiar entidades privadas. Bom lembrar que mesmo a qualificação de “filantrópicas” não as descaracteriza como privadas.

Toca-se nestes paradoxos, justamente, para se mostrar a diferença entre o que se diz no âmbito dos discursos políticos e o que efetivamente se pratica em termos de política econômica, e esta se manifesta, sempre, mediante enunciados normativos. Quando, em 2020, começa a epidemia do Coronavírus, a despeito do discurso político negacionista, veio a lume, em 6 de fevereiro, a Lei 13.979, prevendo as providências a serem tomadas no enfrentamento da pandemia. É de se observar que, já em 30 de janeiro do mesmo ano, o Decreto 10.212 promulgou o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial de Saúde, e a lei em questão se reporta a ele expressamente. Entretanto, como a possibilidade do contágio tem determinado uma redução do número de pessoas a desempenharem atividades econômicas,

tem-se estabelecido uma polêmica entre a proteção da saúde e as necessidades da economia e, segundo o Fundo Monetário Internacional, na realidade, não existe tal dilema, porque incumbiria, a rigor, ao Estado atuar quando se mostrasse, de algum modo, impossível ao particular fazê-lo. Note-se: é o Fundo Monetário Internacional que está a dizê-lo, não o autor do presente texto, que está apenas a reportar e recordar que, nos clássicos do liberalismo econômico, em especial em Adam Smith, havia esta abertura para a atuação estatal na economia: antes mesmo da Doutrina Social da Igreja, Smith já havia formulado o que se chamaria mais tarde “princípio da subsidiariedade”.

A atuação do Estado no enfrentamento de questões de saúde, pela Constituição, não se traduz como mera faculdade, como se vai exemplificar: o artigo 6º elenca-a dentre os “direitos sociais”, o inciso IV do artigo 7º indica-a como uma das necessidades que o salário mínimo deve ser apto a satisfazer, o inciso IV do artigo 167, que veda, em geral, a vinculação de receitas orçamentárias provenientes de impostos, excepciona da proibição a saúde, e vai repetir-se tal exceção no § 2º do artigo 198. Mas o que vem a ser a base da proposição segundo a qual não se está diante de mera faculdade que o Estado exerce, ou não, é o inciso II do artigo 23 da Constituição, que diz ser competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, com as implicações que o Supremo Tribunal Federal daí extraiu ao julgar, em relação a outro inciso do mesmo artigo, a ação direta de inconstitucionalidade 2.544/RS, cuidar da saúde. As competências do artigo 23 são indemissíveis, não pode nenhum dos entes que compõem a federação sustentar poder delas desvincilhar-se. Por outro lado, se, nos termos do caput do artigo 173 da Constituição Federal, a preferência para atuar no domínio econômico é dos agentes privados, esse mesmo texto normativo abre, para que o Estado atue no domínio econômico, a possibilidade fundamentada em “relevante interesse coletivo”. Claro que virá a pergunta: e como fica o abastecimento? Resposta: estamos diante de competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no inciso VIII, parte final, do artigo 23: a organização do abastecimento alimentar.

Claro que existe um problema a ser enfrentado, aqui, que recai no campo da cosmovisão: concluir que é necessária a atuação do Estado em determinada situação quando se faz profissão de fé nas virtudes do mercado enquanto regulador natural da economia é extremamente doloroso. Por outro lado, na ampla possibilidade de atuação do Estado neste campo, tem-se de verificar a respectiva adequação jurídica, tanto na forma quanto no conteúdo, vez que se trata, antes e acima de tudo, de situações tuteladas pelo ordenamento. Por isto, reporto-me, mais uma vez, ao estudo publicado pelo Fundo Monetário Internacional, já que, ali, está presente uma verdadeira exceção à doutrina que a organização em tela costuma sustentar.

## O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O AUTORITARISMO<sup>1</sup>

*Gilberto Bercovici<sup>2</sup>*

O chamado “princípio da subsidiariedade” tem grande convergência com as propostas liberais e neoliberais, para quem o Estado, para ser legítimo, deve ser subsidiário (“*Liberale Staatlichkeit ist daher nur legitim, soweit sie subsidiär ist*”). Esta concepção ganha força com o discurso ideológico sobre o Estado ineficiente, incapaz<sup>3</sup>. O princípio da subsidiariedade busca limitar o Estado intervencionista, defendendo um “Estado subsidiário”, regulador e fiscalizador da economia. A subsidiariedade ordena as competências entre Estado e sociedade. Desse modo, o Estado atua como um igual, não como um ente superior ao setor privado. O Estado deve reconhecer, portanto, a primazia da “sociedade civil” (leia-se “mercado”), com a prevalência da iniciativa privada e a necessidade da garantia da propriedade.

Os autores costumam afirmar que o princípio da subsidiariedade foi enunciado pela primeira vez na encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931, pelo Papa Pio XI. Alguns, ainda, em um equívoco histórico grosseiro, justificam o conteúdo da encíclica como um apelo à não ingerência estatal face à ascensão do fascismo na Europa. Na realidade, a ideia de subsidiariedade do papel econômico do Estado é positivada, pela primeira vez, justamente pelo fascismo, na célebre Carta del Lavoro, editada por Benito Mussolini em 1927, em seu item IX: “A intervenção do Estado na produção econômica tem lugar unicamente quando falte ou seja insuficiente a iniciativa privada ou quando estejam em jogo interesses políticos do Estado. Tal intervenção pode assumir a forme de controle, de encorajamento e de gestão direta”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na Revista **Consultor Jurídico**. Data de publicação: 8 de novembro de 2015. Disponível no link: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Estado e Livre Docente em Direito Econômico pela USP. Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Universidade de São Paulo. Professor do curso de pós-graduação em Direito da Uninove.

<sup>3</sup> Josef ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*, 2ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2001, pp. 44-47, 137-143 e 346-349 e Gaspar Ariño ORTIZ, *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, 3ª ed., Granada, Comares, 2004, pp. 472-494.

<sup>4</sup> Carta del Lavoro, IX: “L’intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo

Além do fascismo de Mussolini, o princípio da subsidiariedade vai estruturar a iniciativa econômica pública de outros regimes autoritários, como a ditadura de Francisco Franco na Espanha (1939-1975)<sup>5</sup>. No caso brasileiro, essa concepção está inscrita na Carta de 1937<sup>6</sup> e nas cartas outorgadas pela ditadura militar. As Cartas de 1967 e 1969 dispunham que a livre iniciativa era o principal instrumento da política econômica, devendo o Estado dar preferência, estímulo e apoio à iniciativa privada, atuando de forma suplementar a esta (artigo 163 da Carta de 1967)<sup>7</sup>.

Para o regime militar brasileiro, o Estado só poderia explorar diretamente a atividade econômica em caráter subsidiário à iniciativa privada. A crítica desse dispositivo está presente nos textos de Washington Peluso Albino de Souza, para quem, corretamente, o artigo 163 da Carta de

---

soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta”.

<sup>5</sup> Na ditadura de Franco, a instituição do “princípio da subsidiariedade” está presente no Fuero del Trabajo, de 1938, e na Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958. Fuero del Trabajo, XI, 4 e XI, 6: “4 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación. (...) 6 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación”.

Ley de Principios del Movimiento Nacional, X: “Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado”.

<sup>6</sup> Artigo 135 da Carta de 1937: “Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta”.

<sup>7</sup> Artigo 163 da Carta de 1967: “Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º — Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica. § 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações. § 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas”. Este artigo foi reproduzido integralmente como artigo 170 da Carta de 1969.

1967 (repetido no artigo 170 da Carta de 1969) adotou o princípio ideológico liberal originário, mas seus acréscimos o desfiguraram exageradamente. Desse modo, criaram-se instrumentos constitucionais que, na prática, consagraram o tradicional “capitalismo sem risco” brasileiro, sempre defendido pelos nossos ideólogos da iniciativa econômica privada, com a socialização dos prejuízos e a privatização dos lucros. O mesmo Estado que deve ser “subsidiário” ou “suplementar à iniciativa privada”, deve também conceder “estímulo e apoio” às empresas privadas, abrindo inúmeras possibilidades de favoritismo a determinados grupos econômicos privados<sup>8</sup>.

Para certa interpretação neoliberal da Constituição de 1988, o papel do Estado na economia estaria limitado negativamente pela livre iniciativa, princípio constitucional que vincularia “automaticamente” a intervenção estatal à subsidiariedade. O setor privado teria o principal papel na busca do desenvolvimento e da produção de riquezas. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só a substituindo excepcionalmente. A atividade econômica do Estado seria a exceção, ela não se autojustificaria, consagrando-se o princípio da subsidiariedade, que estaria previsto no artigo 173 da Constituição de 1988<sup>9</sup>.

O texto constitucional, assim, teria reduzido as hipóteses de atuação do Estado, e as reformas da ordem econômica constitucional, a partir de 1995, teriam reforçado ainda mais o “Estado subsidiário”. A própria atividade reguladora do Estado também estaria submetida ao princípio da subsidiariedade, que serviria de parâmetro para conferir legitimidade à regulação estatal.

Na realidade, a Constituição de 1988 não incorporou, explícita ou implicitamente, o chamado princípio da subsidiariedade. O texto constitucional abriga, inclusive, inúmeros princípios ideologicamente contrapostos ao credo liberal. Por mais que alguns autores desejem, a ordem econômica constitucional brasileira não é liberal, tendo incorporado elementos liberais, sociais, intervencionistas, nacionalistas, desenvolvimentistas e cooperativistas, entre outros. A ideologia e o juízo político contrários ao intervencionismo ou ao Estado não podem ser transformados em uma imposição constitucional simplesmente pela vontade de seus defensores. O Estado não só pode como deve atuar na esfera econômica e social, le-

---

<sup>8</sup> Washington Peluso Albino de SOUZA, Teoria da Constituição Econômica, Belo Horizonte, Del Rey, 2002, pp. 50-53, 69-70 e 94-96.

<sup>9</sup> Artigo 173, caput: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.



gitimado por toda uma série de dispositivos constitucionais. Como bem destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça, defender a existência e preponderância do princípio da subsidiariedade na Constituição de 1988 nada mais é do que uma “captura ideológica do texto”<sup>10</sup>.

Não há na Constituição nenhum dispositivo que estabeleça que o Estado só pode atuar na esfera econômica em caso de desinteresse ou ineficiência da iniciativa privada, o chamado princípio da subsidiariedade. Pelo contrário, o texto constitucional deixa claro que a economia não é o terreno natural e exclusivo da iniciativa privada. O Estado também atua na economia, direcionado e limitado pelos dispositivos constitucionais. A necessidade de essa intervenção estatal ocorrer sob a justificativa da segurança nacional ou da perseguição a relevante interesse coletivo, conforme estabelece o artigo 173 da Constituição, não implica na subsidiariedade da atuação estatal. A limitação constitucional à atuação econômica do Estado não se refere à possibilidade de intervenção estatal, mas às modalidades de intervenção.

As reformas constitucionais da década de 1990 não excluíram o Estado da economia, nem poderiam. Em tese, elas permitiriam uma maior liberdade de decisão para o legislador ordinário, o que, no Brasil, consiste em uma meia-verdade, pois seus defensores buscam “blindar” a mudança de política econômica inserindo seus fundamentos e, às vezes, procedimentos no texto constitucional. Não foi substituído um modelo único por outro modelo único, a constituição econômica não é unidimensional. Os mesmos que criticavam a suposta falta de liberdade de opção de política econômica do texto constitucional original são os que defendem a “única interpretação possível” da constituição econômica reformada, como se o texto houvesse instituído uma economia de mercado “pura”.

Não existe, no sistema capitalista, nenhuma incompatibilidade entre a economia de mercado e a atuação econômica estatal, pelo contrário. A iniciativa econômica pública não pode impedir a iniciativa econômica privada, nem a iniciativa econômica privada pode bloquear a iniciativa econômica pública. Essa compatibilidade entre iniciativa econômica pública e iniciativa econômica privada também não significa equilíbrio. A Constituição legitima a atuação do Estado na economia, não existindo fronteiras espaciais ou temporais para esta atuação. O tamanho, abrangência e profundidade da atuação do Estado no domínio econômico é uma decisão política, que varia de acordo com o momento histórico.

<sup>10</sup> Cláudio Pereira de SOUZA Neto & José Vicente Santos de MENDONÇA, “Fundamentalização e Fundamentalismo na Interpretação do Princípio Constitucional da Livre Iniciativa” in Cláudio Pereira de SOUZA Neto & Daniel SARMENTO (coords.), *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007, pp. 734-741.

**O PODER ECONÔMICO PRIVADO E PANDEMIA:  
PODERÁ O MERCADO DAR RESPOSTAS À CRISE?<sup>1</sup>**

*Antônio Carlos Macedo de Castro<sup>2</sup>*

*Davi Augusto Santana de Lelis<sup>3</sup>*

*Giovani Clark<sup>4</sup>*

Em tempos de COVID-19, pandemia sanitária mundial, os processos produtivos globais estão quase totalmente “paralisados”; principalmente nos centros urbanos, onde trabalhadores e empregadores, encontrando-se em “isolamento social”, geralmente, com fechamento total ou parcial de indústrias, comércios e serviços como bancos. Com a quarentena, ainda que parcial, há retração das atividades econômicas podendo resultar, conseqüentemente, em desemprego, falência de empresas, redução de arrecadação de tributos e queda do nível de vida.

A atual pandemia possui características próprias, bem distintas das crises cíclicas do capitalismo de tempos modernos, como a de superprodução do século passado (crise de 1929) e da especulação financeira (crise de 2008); também não se iguala com as crises vividas durante a primeira e a segunda guerra mundial. Agora, quase simultaneamente, o vírus alastra-se em inúmeros territórios nacionais e as vítimas letais, da guerra contra o “inimigo invisível” (SOUZA, 2015), podem ser qualquer pessoa. A paralisação/restrrição da vida e dos setores econômicos atinge a todos.

Logicamente, o Estado tem um papel crucial na coordenação, indução e ação no domínio econômico, não somente em tempos de crises e de pandemias, como impõe a nossa Constituição de 1988, pois aos poderes públicos foi estabelecida a competência de realizar um programa transformador

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista Empório Direito**. Coluna Não nos Rendemos / Coordenadores: Daniela Villani Bonaccorsi Rodrigues e Leonardo Monteiro Rodrigues. Data de publicação: 08 de maio de 2020. Disponível no link: <https://emporioidireito.com.br/leitura/o-poder-economico-privado-e-pandemia-podera-o-mercado-dar-respostas-a-crise>.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor da PUC Minas. Advogado.

<sup>3</sup> Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); Mestre em extensão rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); Professor de Direito Administrativo e Direito Econômico do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

<sup>4</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

(BERCOVICI, 2005) da realidade socioeconômica e ambiental brasileira, marcada pela desigualdade e injustiça social. Assim, o Estado deve atuar no campo econômico, de forma planejada (SOUZA, 2017), sobretudo quando se trata de políticas públicas objetivando salvar e socorrer a todos, durante e após a pandemia. Aliás, como estamos assistindo, mesmo que timidamente e por pressão social e dos demais poderes, o Poder Executivo Federal atuou, por intermédio da suspensão de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal, concedida pelo STF (ADI 6.537); aprovação legislativa da instituição da renda básica emergencial e concessão de créditos às pequenas empresas.

Contudo, a indagação nesse instante é: qual o papel a ser empreendido pelo poder econômico privado em cenário de pandemia e sofrimento social? Historicamente, a partir da lógica do sistema capitalista de matriz liberal (agora neoliberal) (CASTRO, 2015), o comportamento desses agentes econômicos tenderam em grande medida à consolidação dos oligopólios (nacionais e internacionais) mediante a concentração de riquezas, até mesmo em detrimento da saúde da população, da sustentabilidade alimentar, de culturas e o do meio ambiente.

A se prevalecer a premissa neoliberal de que o protagonismo do mercado é mais benéfico e eficiente à sociedade, emerge a dúvida de qual será o comportamento do Poder Econômico Privado? Manterá sua postura a partir de uma ética meramente concorrencial, de base utilitarista, insensível aos efeitos socioeconômicos catastróficos decorrentes da pandemia, como a grande escala de mortes, desemprego e falência de pequenos negócios? Ou então, como “agente solidário” salvando seus ditos “colaboradores”, digo, trabalhadores (os reais criadores das riquezas), contribuindo na reconstrução da vida plena?

Os números demonstram a disparidade na concentração de riqueza mundial e a possibilidade de ação do poder econômico privado: considerando a população adulta mundial, 0,7%, equivalente a 33 milhões de pessoas, detêm, cada uma, fortuna de mais de U\$ 1 milhão, enquanto 73,2% da população adulta mundial, 3,546 bilhões de pessoas, a base da pirâmide produtiva, têm, na média, patrimônio de até U\$ 10.000,00. Desde 2015, o 1% mais rico tem mais riqueza que o resto do planeta somado; 8 indivíduos detêm, sozinhos, mais riqueza que a metade mais pobre da população mundial. A renda dos 10% mais pobres aumentou apenas U\$ 65,00 entre 1989 e 2011 enquanto a renda dos mais ricos aumentou, no mesmo período, U\$ 11.800,00; nos próximos 15 anos, 500 pessoas deixarão U\$ 2,1 trilhões em herança. Até então, o sistema produtivo capitalista tem servido ao proveito de forma muito particular de apenas 1% da população mundial (DOWBOR, 2017). Ressalte-se que as grandes fortunas não são necessariamente de

produtores, mas de agentes da financeirização da economia.

No Brasil o sistema de acumulação do poder econômico privado é particularmente perverso, pois tem a possibilidade de juros ilimitados para o sistema bancário, alta remuneração de títulos públicos e sistema tributário regressivo. Desde a Emenda Constitucional n. 40 de 2003, que revogou o artigo 192 da CR (SENADO FEDERAL, 2003), não há limite para a cobrança de juros no Brasil. Enquanto na Europa, as taxas de juros gravitam entre 1,5% e 3,5%<sup>5</sup>, em nossa nação, o cheque especial tem juros de 320% e o rotativo 485% ao ano. A remuneração de títulos públicos, em países de capitalismo avançado, não é utilizada para enriquecer, mas para aplicações temporárias até que se invista no sistema produtivo real. No Brasil, durante os anos FHC, após o fim da hiperinflação, os bancos passaram a se financiar por meio de títulos públicos. À época, a Selic, taxa que remunera tais títulos oscilou entre 20% e 46%, atualmente em queda, 4,25%, é a classe média quem perde dinheiro, pois as taxas de juros bancárias se mantêm tão elevadas que a acumulação financeira permanece inalterada para os muito ricos. Quanto à regressividade da carga tributária, todos, ricos e pobres, pagam a mesma tributação sobre consumo, de modo que a pessoa rica paga muito menos tributo sobre o que consome, em relação à sua renda, que uma pessoa pobre. A tributação sobre a renda também é injusta, pois não alcança diversos bens, como os dividendos, tributados em todos os países da OCDE, com exceção da Estônia (CARVALHO, 2018); no Brasil, a isenção de tais valores distorce ainda mais a tributação, tornando-a regressiva, injusta e concentradora de riquezas.

A urgência da visão de “agente solidário” reforça-se, quando lembramos que as grandes empresas foram beneficiadas generosamente pelas políticas econômicas estatais reguladoras e de austeridade (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2017) através de: desregulação nas relações laborais, regimes diferenciados e redutores de tributos para as grandes empresas, compras estatais constantes de bens e serviços dos oligopólios, afrouxamento da legislação ambiental e créditos constantes para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar (LELIS, 2019). Tais benesses são concedidas, muitas vezes, em detrimento da parte significativa da sociedade, via de regra marginalizada pela concentração de renda e falta de direitos fundamentais.

Agora é hora, portanto, do poder econômico privado assumir sua responsabilidade perante a sociedade e viabilizará a solidariedade nacional e internacional, efetivando a função social da propriedade dos bens de pro-

---

<sup>5</sup> EUROPEAN CENTRAL BANK. **Taxas de juros bancários**. Disponível em: [goo.gl/wN-8XWb](http://goo.gl/wN-8XWb).

dução e do capital (art. 170, III da CR), “minimizando” os efeitos da crise por meio de ações que garantam à dignidade humana aos trabalhadores e demais integrantes da sociedade brasileira.

São medidas necessárias por parte do poder econômico privado (CAMARGO, 2014), assumindo sua responsabilidade perante a crise: (i) conservar e ampliar empregos; (ii) abrir mão de seus inúmeros benefícios, como os fiscais, por exemplo; (iii) investir nas cadeias produtivas reais e não na especulação financeira; (iv) contribuir para a satisfação das necessidades materiais da sociedade, bem como daqueles que contribuem para a efetivação da cadeia produtiva, papel exercido por pequenos e médios empresários; (v) alterar as suas linhas de produção e serviços a fim de salvar vidas e reestruturar o tecido social, etc.

Não estamos em momento de “chantagens” sociais a fim de privilegiar os lucros em detrimento das vidas. O grande capital privado não pode usar da “violência simbólica” (SOUZA, 2015) a fim de pressionar os governos e a sociedade pelo término do isolamento social em uma ação genocida, impondo seu unilateral ponto de vista dissonante da opinião técnica das autoridades sanitárias, em verdadeira postura totalitária, objetivando o retorno das atividades sociais e produtivas a qualquer preço, com risco de perda de vidas.

Por outro lado, o grande capital, além de ampliar os postos de trabalhos e contribuir para o retorno futuro da vida plena, não deve agir fragilizando (reduzindo) os autônomos, pequena, micro e média empresas, dilatando sua concentração de renda. Uma vez vilipendiados, os acima citados acabam por ser conduzidos ao trabalho assalariado ou até mesmo informal, alternando dias de emprego, desemprego e atividades autônomas, além de verem suas reduzidas reservas acumuladas absorvidas pelos efeitos da crise da COVID-19. Essa fogueira, também, deve ser desativada pelo poder econômico privado, sobretudo pelos agentes do capitalismo financeiro (AVELÃS NUNES, 2019).

A história irá demonstrar qual será o papel do poder econômico privado, de eterno agente utilitarista e especulador, como habitualmente atuou nas crises cíclicas do capitalismo e pandemias, dilatando o seu poderio e ampliando a concentração de suas riquezas; ou então, se desempenhará o papel de “agente solidário”, ainda que temporariamente, com ações persecutórias da dignidade para todos os integrantes de nossa desigual sociedade, assumindo suas devidas responsabilidades, contribuindo com suas riquezas acumuladas por décadas, diante do atual contexto do processo civilizatório.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELÃS NUNES, Antônio José. **Os Caminhos da Social-Democracia Europeia**. São Paulo: Tirant, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **Direito Econômico e a Legitimidade das Decisões Judiciais**. Curitiba: Juruá, 2015.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n, 71, jul/dez 2017, p. 677-700.

DOWBOR, Landslau. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

EUROPEAN CENTRAL BANK. **Taxas de juros bancários**. Disponível em: [goo.gl/wN-8XWb](https://goo.gl/wN-8XWb).

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Ensaio sobre a Atuação Estatal: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

SENADO FEDERAL. **Emenda Constitucional n. 40 de 2003**. [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_06.06.2017/art\\_192\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_192_.asp)

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Washignton Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

## CRISES DEMOCRÁTICAS NAS CIDADES: UMA LEITURA DO ESPAÇO URBANO EM TEMPOS DE CONSUMO, EXCLUSIVIDADE E PANDEMIAS

*Adriano Mendonça Ferreira Duarte<sup>1</sup>*

As cidades contemporâneas não possuem mais os mesmos desenhos e contornos do ideal moderno urbanístico, situação apreendida e percebida pelo olhar dos cidadãos pesquisadores que nelas residem.

O espaço comum, antes atributo de convivência dos diferentes e trocas de saberes e conhecimentos, experimenta uma releitura pelos ditames da exclusividade e do consumo. Antes, no início da idade moderna, eram os jardins, praças e parques públicos, prontos para as relações sociais, e agora muitos destes espaços são privatizados, como meros objetos mercantis (SILVEIRA e SILVEIRA, 2011).

Como exemplo de ideal moderno, refletido na Arquitetura e desvirtuado pela sociedade de consumo, Oscar Niemeyer, em certo momento, idealizou os 'pilotis' como áreas térreas dos edifícios, destinados ao livre convívio dos cidadãos, em um intercâmbio vivo entre vizinhos e moradores das cidades. Hoje, grande parte deles se tornaram vagas de estacionamento, para mais e mais carros, o que foi duramente criticado pelo grande arquiteto, ainda em vida (BRASIL, 2006).

O homem em sua ânsia pelo consumo, desenfreado e estimulado através de técnicas heurísticas de trato um tanto imoral, vai atrás de produtos imobiliários, destinados ao luxo padronizado, fechado e exclusivo. Assim as cidades se fragmentam em condomínios urbanísticos, verticais e horizontais, loteamentos fechados e demais estruturas que prezam pelo enclausuramento e pela convivência entre iguais (BLANDY, 2007).

A tolerância antes esperada das relações sociais tornou-se mera indiferença, em um meio urbano em que "cidadelas de luxo são cercadas por meras vilas", patrocinadas por recursos públicos desde sua criação, em uma verdadeira concretização da desigualdade urbana, assim espelhada nas estruturas físicas da cidade. Fato que se percebe na paisagem urbana, refletido na formação de verdadeiros feudos urbanos, imagem repetida em diversas cidades grandes brasileiras.

---

<sup>1</sup> Doutorando na Faculdade de Direito da PUC Minas. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela ESDHC. Especializado em áreas diversas do Direito e Finanças Empresariais. Pesquisador nas áreas de Cidades e Sustentabilidade, Controladoria e Processos Gerenciais. Diretor Financeiro em Belo Horizonte/MG - Grupo AMA/Brasil.

As normas de planejamento não se cumprem, em um mundo fático fora das ideias, mais uma vez o que se percebe é a criação de uma cidade descontínua, elemento contrário ao desejado pelas novas jornadas que originaram a nova Cartas de Atenas (MARICATO, 2013).

Não há um fluxo cultural definido, nem mesmo paisagístico e de informação e em países como o Brasil, ainda, se discutem elementos como saneamento básico que é base para o início da concessão de demais fatores de qualidade de vida urbanos e assim a conformação de um Direito das Cidades.

A crise de representatividade é presente, aprofundada pela decepcionante gestão pública urbana, bem como a criação de normas pelo legislativo, de aplicação totalmente díspar da realidade urbana brasileira. Ainda se planeja e se legisla através de uma lógica centro - periferia, caracterizada por Milton Santos em diversas de suas obras sobre o espaço dividido e a pobreza urbana brasileiros.

Instala-se então um colapso da democracia nas cidades, o que cria espaço para demagogos empresários que realizam o plano urbanístico ao seu bel prazer, desrespeitando normas ambientais e de posturas. Instaura-se uma autocracia no meio urbano (governança impossível), com poderes que nem mesmo podem ser considerados legítimos, frente à ilicitude de suas atividades.

Este mando colonialista, foi bem descrito por Milton Santos (2004) na formação das cidades brasileiras, em um processo que muito se assemelha com o aspecto macro do espaço dividido, onde podemos encontrar na urbe um espectro do circuito superior e do circuito inferior, este último grande responsável pela degradação das condições do homem nas cidades brasileiras, frente a exploração do capital.

Para a surpresa das fortalezas intocáveis urbanas, surge então, a pandemia (COVID-19), que se torna uma crise sanitária não mais de setores ou regiões subdesenvolvidas, mas mundial. Questiona-se então, se a fragmentação do meio urbano linhas acima apresentada, não prejudica a execução das políticas específicas de prevenção e tratativas dos males proporcionados pela pandemia. Como resposta, a crise joga um verdadeiro holofote sobre as desigualdades urbanas criadas pela sociedade do consumo.

A realidade da pandemia nas periferias das grandes cidades, apesar de ainda recente, vem sendo expressa através de estatísticas das áreas de saúde e social, mostrando que as barreiras impostas pela fragmentação do tecido urbano, impedem que os serviços essenciais de saúde e políticas públicas educativas e de prevenção cheguem nas favelas e nos morros.



Em cidades como São Paulo, o COVID-19 possui uma maior taxa de letalidade nas periferias e entre os profissionais envolvidos como médicos e agentes de saúde, há um consenso, “as questões estruturais e relacionadas ao desenvolvimento de tais áreas são determinantes para o sucesso do tratamento desde o diagnóstico até o acompanhamento no pós alta em casos de internação”(PORTAL UOL, 2020).

Brasilândia, na zona norte paulista, era o bairro mais atingido do país pela Covid-19, com 5.479 casos suspeitos da doença e mais de 156 mortes até 2 de junho (BRASIL DE FATO, 2020). O mesmo ocorria para o bairro de Sapopemba na Zona Leste paulista, em comum, os bairros citados estão na periferia da grande cidade de São Paulo e apresentam os maiores índices de pessoas declaradas negras no município.

Roberto Andrés, professor de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, afirmou em entrevista ao jornal Estado de Minas que o Brasil ainda saíra mais desigual da pandemia, principalmente em relação ao meio urbano (ESTADO DE MINAS, 2020).

O professor cita como exemplo o problema enfrentado pela classe trabalhadora em Belo Horizonte que utiliza o transporte público, pois com mais carros nas ruas, acentuam-se os problemas com a mobilidade urbana e as pessoas terão de se aglomerar nos ônibus, ou mesmo ficarem sem opções para o transporte no longo prazo e sem aparentes soluções por parte do governo local.

Os dados e textos demonstram os reflexos de uma urbanização caótica, em que uma visão estreita sobre direitos básicos voltados para o meio ambiente urbano, leva não somente a problemas urbanísticos, mas também sanitários. A falta de compromisso com a gestão do espaço público, este entendido como um macrobem ambiental, leva a distorções normativas, onde se reconhece o Direito da Cidade, como somente aquele voltado para a satisfação do Direito de Propriedade.

Ora, a disposição humanizada e racional do espaço urbano é garantia de bem estar nas cidades que se relaciona à saúde, nos livres corredores de ar e conforto térmico; ao trabalho, com uma melhor mobilidade e áreas de recreação para o descanso, e ainda, com a educação, cultura e desporto, pois espaços vazios e paisagens, também proporcionam sociabilidade, formação cultural, amadurecimento e pertencimento, processos fundamentais para a desenvolvimento do ser cidadão (FIORILLO, 2014).

Tais direitos, próximos à máxima do Direito à Cidade, estão dispostos na Constituição em seu artigo 182 e no Estatuto da Cidade, mas ainda não vivenciados para a maioria da população brasileira. Então, ao bem estar urbano é reservado um locus de direito fundamental que possui um

microssistema próprio protetivo, necessário frente à não garantia de um conjunto de bens jurídicos, considerados essenciais aos vulneráveis no meio ambiente urbano (DUARTE, 2019).

Sobre os direitos nas cidades, mais uma vez a necessidade de reconhecimento e aqui, em uma discussão sobre favelas, periferias e pandemia, não se questiona somente o fato desconhecido por muitos de uma unidade familiar abrigar até vinte pessoas, mas o atendimento de um mínimo existencial, a vida. Portanto, são pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que nem sequer podem ser julgadas pelo fato de não usarem máscaras devidamente.

Cidadãos deixados à margem, por um processo de urbanização caracterizado pelo crescimento espraiado, desigual e objeto de especulação. A metrópole então, um verdadeiro pólo de atratividade da pobreza, conforme já caracterizada na década de 50 por Milton Santos (1996) como uma mantenedora da desigualdade econômica brasileira.

A contribuição do Direito para a grande parte da população à margem da cidade formal, seria a concretização de direitos relacionados à vida nas cidades, já reconhecidos pelo ordenamento pátrio, entre eles: o direito à terra urbana, o direito ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e o direito ao lazer nas cidades.

O Direito a Cidade é reconhecido por seu caráter histórico e ontológico, ligado à construção do ser humano urbano que encontra na cidade, o local de realização de sua própria existência e a renovação da mesma. Não há de se esquecer, da produção cultural e artística, impulsionadas pela paisagem urbana e que também possuem papel fundamental e são objetos de proteção jurídica (LEFEBVRE, 2009).

Logo, a privação de tal direito lesa um bem comum, maior, supralegal, inerente a todos, fato que deve ser e ter atenção de agentes diversos, competentes para a proteção de vulneráveis como o Ministério Público e a Defensoria Pública, principalmente em situações de crise como a atual, dispensados trâmites burocráticos.

Se esforços anteriores fossem realizados com a intenção de garantia de mínimos existências para as populações pobres brasileiras, através de políticas públicas urbanas adequadas, certo é que, a periferia não contaria, atualmente, com a pior estatística apresentada pelo número de vítimas e contaminados pelo COVID-19.

Aos desamparados, todos os esforços devem ser direcionados, pois é evidente que apesar de ser mundial, a crise proporcionada pela pandemia vitimiza muito mais aqueles não protegidos pelos muros visíveis e invisíveis erguidos na cidade contemporânea.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANDY, Sarah. Gated communities in England as a response to crime and disorder: context, effectiveness and implications. **People, Place & Policy Online**, Sheffield, v. 1, n. 2, p. 47-54, 2007. Disponível em: <[http://extra.shu.ac.uk/ppp-online/issue\\_2\\_100907/documents/gated\\_communities\\_england\\_crime\\_disorder.pdf](http://extra.shu.ac.uk/ppp-online/issue_2_100907/documents/gated_communities_england_crime_disorder.pdf)>. Acesso em 23 ago. 2020.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Documentário “Niemeyer-otrazoeotempo”**. Youtube, 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1qlPy1pGii4>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL DE FATO. Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. **Periferias e pandemia: desigualdades, resistências e solidariedade**. 02 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/07/02/periferias-e-pandemia-desigualdades-resistenciais-e-solidariedade>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

DUARTE, Adriano Mendonça Ferreira Duarte. **Loteamentos Fechados no Direito Brasileiro: Análise da Inconformidade Jurídica do Instituto perante a Liberdade de Acesso a Bens Ambientais Urbanísticos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

ESTADO DE MINAS. Entrevista com Roberto Andrés. **Roberto Andres: ‘A pandemia coloca uma lente de aumento nas desigualdades brasileiras’**. 03 jul. 2020. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/07/03/interna\\_pensar,1162247/roberto-andres-pandemia-lente-de-aumento-nas-desigualdades.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/07/03/interna_pensar,1162247/roberto-andres-pandemia-lente-de-aumento-nas-desigualdades.shtml)>. Acesso em 26 ago. 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **Le Droit à la Ville**. 3ª ed. Paris: Economica Anthropos, 2009.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.

PORTAL UOL, Saúde. **Covid-19 na periferia de SP expõe faceta da desigualdade, dizem médicos**. 26 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/26/covid-19-na-periferia-expoe-a-faceta-da-desigualdade-dizem-especialistas.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3ª ed. Editora Hucitec, São Paulo: 1996.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos**. 2ª ed. Editora da Universidade São Paulo, São Paulo: 2004.

SILVEIRA, Sebastião Sergio da; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Loteamentos fechados: privatização de espaços públicos e escravização dos moradores. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 133-147, jan./jun. 2011.

## COVID-19 E O DIREITO URBANÍSTICO<sup>1</sup>

Ana Maria Isar dos Santos Gomes<sup>2</sup>

O isolamento social imposto pela pandemia do COVID-19 interrompeu a atividade frenética do dia a dia e trouxe uma pausa para a imaginação. Grandes pensadores ao redor do mundo já teorizam sobre a necessidade de reorientarmos nossas práticas sociais e construirmos novas formas de vida social a partir dessa pausa (ZIZEK, SLAVOJ, 2020). A aceleração do tempo e o encurtamento das distâncias promovidos pela revolução tecnológica nas últimas décadas imprimiram velocidade aos acontecimentos, mas dificultaram a reflexão acerca de outras possibilidades de organização social, política e econômica além daquelas colocadas pelo *standard* global (SANTOS, 2000).

Como se fosse a única opção possível, a agenda neoliberal avança no Brasil e no mundo em três frentes. No campo do trabalho, com a precarização das relações trabalhistas, privatização de serviços públicos essenciais e avanço do estado policalesco, que reprime os protestos com cada vez mais violência. Na área dos recursos naturais, com a privatização de bens essenciais à vida, como a água, e a intensificação sem precedentes de agressões ao meio ambiente, ameaçando modos de vida de populações inteiras. Na esfera do capital, com a expansão dos circuitos financeiros face aos circuitos produtivos e aumento desproporcional na circulação do capital fictício.

As consequências desse avanço – agravadas pela pandemia – já vinham tomando a forma de uma grave crise econômica global e do recrutamento de movimentos de ultradireita de índole fascista, um cenário que lembra aquele vivido há cerca de oitenta anos, nas vésperas da Segunda Guerra Mundial. Assim como a pandemia do COVID-19, a guerra eclodiu em um momento de crise econômica generalizada no mundo ocidental e ceifou milhares de vidas. Contudo, sobre os seus escombros, instituições políticas e econômicas dos Estados nacionais foram reformuladas e nasceram as primeiras instituições globais, incumbidas da proposição de agendas para o desenvolvimento da humanidade. Para muitos pensadores da época, a destruição de milhares de vidas e a desilusão causada pelos horrores do

---

<sup>1</sup> Artigo publicado originalmente na Revista Eletrônica Jota, Caderno Opinião e Análise, em 12 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/covid-19-direito-urbanistico-12092020>.

<sup>2</sup> Procuradora do Distrito Federal, Doutoranda em Direito Público do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB).

nazifascismo levariam as nações europeias à busca por melhores padrões de convivência (POLANYI, 2000).

Ainda que esse objetivo pareça ter se perdido ao longo do percurso – o que explica a recente declaração de Tedros Adhanom Ghebreyesus, diretor geral da Organização Mundial de Saúde, segundo a qual a maior ameaça diante da pandemia não é o vírus em si, mas a falta de liderança e solidariedade das nações (PARA OMS..., 2020) – o papel das instituições criadas a partir da segunda metade do século XX não pode ser subestimado. É verdade que a maioria delas – especialmente as instituídas pelos Estados nacionais – estão hoje sob a orientação neoliberal, mas também é certo que tais instituições não se comportam como blocos monolíticos de poder. Ao contrário, delas partem, muitas vezes, modelos de ação coletiva que permitem inovar as relações políticas, econômicas e sociais (CORRÊA, 2015).

Em um cenário de pandemia, ações que buscam evitar os efeitos mais perversos da crise sanitária podem abrir possibilidades de inovações institucionais tanto por parte das instituições do Estado como da sociedade civil. Exemplos dessas inovações são práticas fundadas em formas alternativas de produção, como o associativismo e o cooperativismo. Além disso, surgem modos alternativos de integração social, política e econômica baseados em princípios econômicos diversos daqueles estabelecidos pela lei da oferta e demanda, como o princípio da reciprocidade e o princípio da domesticidade. O primeiro baseia-se na distribuição de bens e serviços conforme costumes sociais (e não de acordo com o preço fixado pelo mercado). O segundo na produção e armazenamento dos bens e serviços para o uso específico de uma comunidade, seja uma família, um bairro etc.

Grande parte dessas ações está diretamente relacionada ao Direito Urbanístico. Em cenários de crise econômica e institucional, alguns ramos do Direito são especialmente chamados a regular os conflitos judiciais. Assim como no período pós-guerra, quando a necessidade de reconstrução de cidades europeias deu impulso ao recém criado Direito Urbanístico, a crise sanitária global vem mostrar a importância desse ramo do Direito na regulação dos conflitos judiciais relacionados ao direito à cidade.

Como o papel histórico das cidades é concentrar a produção e o consumo, elas são, por excelência, o local onde as pessoas se juntam e ficam mais suscetíveis à contaminação. O aumento ou diminuição da possibilidade de contágio e da taxa de mortalidade causada pela COVID-19 está diretamente associado às condições de alimentação, moradia, saneamento, transporte e segurança pública. As principais vítimas dessa doença – assim como das demais doenças epidêmicas, como a dengue - são as populações vulneráveis, sem acesso a recursos urbanos de primeira necessidade. No caso da

COVID-19, os moradores de áreas em situação precária ficam mais expostos à doença em razão da falta de água limpa para a higienização do próprio corpo e dos alimentos e utensílios; do congestionamento domiciliar (várias gerações de família habitando a mesma residência), que dificulta ou até mesmo impede o isolamento de membros da família infectados; da falta de acesso aos serviços médico-hospitalares (atenuadas em razão da organização do Sistema Único de Saúde SUS); da necessidade premente de locomover-se para garantir a própria subsistência e dos familiares, expondo-se ao contágio etc. Além deles, os moradores de rua e a população carcerária são particularmente vulneráveis ao vírus nas áreas urbanas.

Os efeitos da pandemia atingem de forma desigual as diferentes classes sociais, como vêm mostrando as pesquisas sobre condições de contágio da doença por padrão socioeconômico e étnico-racial. O maior número de vítimas é de homens pobres negros (SOARES, CRAVO E TATSCH, 2020). Esses dados comprovam que a mortalidade por COVID-19 está diretamente relacionada à desigualdade social. Daí o papel fundamental do Direito Econômico, ao lado do Direito Urbanístico, para atenuar os efeitos dessa grave crise sanitária, que já anuncia drásticos resultados negativos na economia mundial. Não só em cenários de excepcionalidade o Direito Urbanístico se articula com o Direito Econômico. Eles são ramos afins do Direito, na medida em que o desenvolvimento urbano e a superação da desigualdade social nas cidades dependem essencialmente do planejamento da atividade econômica, objeto de estudo do Direito Econômico.

No caso do Direito Urbanístico, o planejamento urbano, que sempre se orientou majoritariamente pelos interesses do capital, descolou-se completamente dos interesses da coletividade nos últimos anos. A disseminação do coronavírus ocorreu em um cenário de grave crise urbana no País, seguindo a tendência global de aumento da desigualdade urbana (ALSTON, 2020).

Na área da política urbana, essa tendência reflete-se na privatização crescente dos serviços públicos, a exemplo do recente incentivo à privatização do serviço de saneamento básico trazido pela Lei 14.026/2020; no desmonte dos programas de financiamento habitacional, promovido especialmente pela Medida Provisória 889/2019; na uberização das relações de trabalho e consumo; na adoção de políticas de segurança que estimulam o armamento da população e acirramento da violência policial. O resultado é a deterioração das condições de vida do morador urbano no Brasil.

Um cenário que parecia invisível para as instituições em geral, mas que, de súbito, passou a ocupar, junto com a pandemia, a mídia nacional. O discurso de austeridade fiscal rapidamente deu lugar, nos principais meios

de comunicação, à defesa da assistência mínima aos desempregados e trabalhadores informais. O SUS – criticado desde sempre como um sistema ineficiente e esvaziado recentemente de recursos orçamentários por força da PEC 95/2016 – ganhou destaque e importância no noticiário. Os funcionários públicos – vistos exclusivamente como fonte de gastos do Governo – passaram a ser merecidamente valorizados, em especial aqueles dedicados aos serviços de saúde (MARICATO, 2020). Microempreendedores são agora tidos como indispensáveis ao funcionamento da economia. Os entregadores das plataformas de aplicativos, que sempre atuaram na invisibilidade, organizaram-se em movimentos de greve, vindicando direitos trabalhistas básicos que lhes são negados em razão da uberização das relações de trabalho (MAIS DE..., 2020). O discurso hegemônico que pregava a competição, o individualismo e a eficiência medida em lucros foi rapidamente substituído pelo discurso da solidariedade, da inclusão e da ação comunitária.

Ao lado da mudança no discurso, algumas ações – que podemos chamar de inovadoras no panorama institucional – se destacam. No âmbito do Poder Judiciário, o julgamento da APDF 635, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro contra medidas previstas no Decreto Estadual 46.775/2019, parece ser a primeira reação do Supremo Tribunal Federal contra o acirramento da violência policial em comunidades carentes no Rio de Janeiro. As medidas previstas no Decreto incluem o uso de helicópteros como plataformas de tiros em operações policiais e a expedição de mandados de busca e apreensão coletivos e genéricos. O STF deferiu medida cautelar incidental no curso da APDF para determinar que não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia, salvo em situações absolutamente excepcionais, imediatamente comunicadas ao Ministério Público. A liminar teve por objetivo resguardar a prestação de serviços públicos sanitários e a atuação da ajuda humanitária nas comunidades vulneráveis. Contudo, pode ser o primeiro passo para reverter uma política de segurança pública que produziu dezenas de tragédias, em menos de dois anos, entre as quais a mortes de várias crianças e violação generalizada dos direitos humanos, além de resultados desastrosos: no ano de 2019, um terço dos homicídios no Estado do Rio de Janeiro foi praticado por agentes policiais (RIO REGISTRA..., 2020).

Também no âmbito do STF, os juízos de Execução Penal de todo o país foram conclamados, por decisão proferida nos autos da ADPF 347, a analisarem, face à situação de pandemia provocada pela COVID-19, a possibilidade de adoção das seguintes medidas em relação à população carcerária do país: a) liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a sessenta anos; b) regime domiciliar para presos acometidos de doenças sus-

cetíveis de agravamento pelo contágio com o vírus; gestantes e lactantes; e presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; c) substituição da prisão provisória ou em flagrante por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; d) progressão de pena a quem já cumpriu o mínimo legal e aguarda exame criminológico e progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto. Tais medidas vão na contramão da tendência de aumento do encarceramento como política de justiça criminal, abrindo caminho para medidas alternativas de cumprimento de pena e quiçá para procedimentos de justiça restaurativa, já adotados de forma pioneira pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

No âmbito do Poder Legislativo, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.010/2020, que cria regime jurídico emergencial para regular as relações jurídicas de Direito Privado no período da pandemia, derrubando o veto do Presidente ao dispositivo que proibia liminares em ações de despejo no caso de atraso no pagamento de aluguel, entre outros. Trata-se de uma medida que busca evitar, ao menos temporariamente, que a moradia seja regida pelos princípios do mercado privado. Tal medida vem na contramão de iniciativas legislativas que buscam tratar as relações jurídicas imobiliárias como relações de direito comercial, a exemplo do artigo 784, inciso X, do Código de Processo Civil.

Ainda no Congresso Nacional tramita o PL 1975/2020, que prevê a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos ou desocupações de áreas habitadas durante a pandemia. Essa iniciativa atende a pedidos da Defensoria Pública e do Ministério Público de vários Estados, que têm se posicionado contra o cumprimento de medidas de reintegração de posse ou desocupações de área ocupadas por populações vulneráveis durante a pandemia. Recentemente, o Relator Especial sobre Moradia Adequada da ONU, Balakrishnan Rajagopal, pediu aos Poderes Legislativo e Executivo que adotem medidas de emergência para proteger os direitos de comunidades e pessoas em situação vulnerável durante a pandemia, incluindo a moratória de todas as ordens de despejo no Brasil. Segundo Rajagopal, alguns tribunais brasileiros suspenderam as ordens de despejo, mas muitas autoridades judiciárias estão autorizando a reintegração de posse de grandes empresas e proprietários de terra e colocando a segurança e saúde dos mais vulneráveis em risco (RELATOR DA..., 2020). A sociedade civil também se mobilizou contra as desocupações por meio da Campanha Despejo Zero, que reúne organizações e movimentos urbanos e rurais (BORGES, 2020). Trata-se da valorização do uso da terra como moradia e não como mercadoria.



Em vários municípios e no Distrito Federal, autoridades do Poder Executivo organizaram serviços de atendimento à população de rua. Os moradores de rua estão particularmente vulneráveis durante a pandemia, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque se expõem ao contágio da doença. Além disso, porque correm o risco de não conseguir garantir a própria sobrevivência, dependentes que são de doações de transeuntes. Ainda que adotadas de forma tímida, muitas vezes em razão de pressão dos próprios moradores de rua ou de determinação judicial, tais medidas mostram que é possível, com pouco custo financeiro, criar condições dignas de abrigo e alimentação para a população de rua do país.

Mas é na sociedade civil organizada que a pandemia vem mostrar com maior força o potencial das inovações institucionais. Práticas sociais e econômicas fundadas em princípios estranhos ao neoliberalismo ganharam destaque nas comunidades mais expostas à ameaça do vírus. Em Paraisópolis, segundo maior conglomerado de habitações precárias da cidade de São Paulo, os moradores se organizaram, diante da ausência do Estado, para enfrentar a pandemia. Valendo-se de uma rede associativa formada pelo G10 Favelas - grupo de lideranças de várias comunidades carentes - e pela associação de moradores da própria comunidade, os moradores de Paraisópolis adotaram práticas de combate à pandemia que vão desde o acompanhamento dos casos da doença a iniciativas de geração de renda, incluindo a distribuição de cestas básicas e doações. O financiamento vem de contribuições de pessoas físicas e algumas parcerias com empresas privadas. A rede funciona à base de práticas associativas e cooperativas. Como resultado, o índice de mortalidade por Covid-19 na comunidade, no início de julho, estava em torno de 21,7 pessoas por 100 mil, muito abaixo da média do município (56,2) e de outras comunidades de baixa renda, como Pari (127), Brás (105,9) e Brasilândia (78) (LIMA, 2020).

Além de comprovar que a assistência do Estado - nesse caso assumida pela própria comunidade - é indispensável para a redução da mortalidade pela COVID-19, a experiência da comunidade de Paraisópolis mostra que estão em gestação novos modelos de práticas institucionais. Muitas delas se baseiam em princípios associativos e cooperativos e operam à margem do sistema de autorregulação do mercado. Tais práticas sinalizam para outros modos de integração econômica, política e social além daquele preconizado pelo modelo neoliberal.

Iniciativas como a da comunidade de Paraisópolis tendem a surgir em comunidades mais vulneráveis, ditadas pela necessidade. Contudo, experiências bem-sucedidas como estas podem ser ampliadas se o Estado se dispuser a estimulá-las, inclusive com aporte financeiro. Para tanto, é essen-

cial que o planejamento urbano se revista de caráter participativo. A gestão participativa é um dos princípios da política urbana (artigo 2º do Estatuto da Cidade), mas até agora tem sido ignorado pelo Direito Urbanístico, como bem demonstrado no julgamento do Recurso Extraordinário 607.940, um dos raros casos em que o tema da participação da população na elaboração de leis de regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo foi debatido no STF.

A gestão participativa da política urbana – prevista na legislação urbanística – mostra sua importância na medida em que permite a inovação institucional, agregando ao conhecimento científico produzido nas esferas administrativas do Estado o conhecimento adquirido pelas práticas sociais, políticas e econômicas vivenciadas pelo morador urbano na sua comunidade local. Desta forma é possível contrapor ao pensamento único produzido pelas forças neoliberais em escala global o pensamento produzido pelos diferentes agentes sociais e atores políticos que atuam na escala local. Abre-se, assim, o mundo das possibilidades, a que se referia Milton Santos ao propor uma outra globalização (SANTOS, 2000).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSTON, Philip. Covid-19 has revealed a pre-existing pandemic of poverty that benefits the rich. **The Guardian**, 11 jul. 2020. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jul/11/covid-19-has-revealed-a-pre-existing-pandemic-of-poverty-that-benefits-the-rich> >. Acesso em 25 ago. 2020.

BORGES, Lizely. Garantia da moradia digna no campo e cidade e manutenção da vida são centros da ação da Campanha Despejo Zero. **Terra de Direitos**, 22 jul. 2020. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/garantia-da-moradia-digna-no-campo-e-cidade-e-manutencao-da-vida-sao-centros-da-acao-da-campanha-despejo-zero/23430> >. Acesso em 25 ago. 2020.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado, Mercado e Instituições**: estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi. 2015. 308 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

LIMA, Juliana Domingos de. Por que Paraisópolis se destaca no combate ao coronavírus. **Nexo**, 01 jul. 2020. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/01/Por-que-Parais%C3%B3polis-se-destaca-no-combate-ao-coronav%C3%A9rus> >. Acesso em 26 ago 2020.

MAIS de 5 mil entregadores de empresas de aplicativo devem parar no 1º de julho. **CUT Brasília**. 18 jun. 2020. Disponível em: < <http://www.cutbrasil.org.br/site/2020/06/18/mais-de-5-mil-entregadores-de-empresas-de-aplicativo-devem-pa>

rar-no-1o-de-julho/?fbclid=IwAR0J2ZVWxUIw\_OCyGQgYpDrFHjPWPQD1DstLMRB-Foz6UBsERP2VaNVL-g2Q >. Acesso 25 ago. 2020.

MARICATO, Ermínia. A Coronacrise e as emergências nas cidades. **Combate (Racismo Ambiental)** Blog. 08 abr. 2020. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2020/04/08/a-coronacrise-e-as-emergencias-nas-cidades-por-erminia-maricato/> > Acesso em 25 ago. 2020.

PARA OMS, politização da economia agravou o surto. O Estado de São Paulo, 23 jun. 2020. Disponível em: < <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,para-oms-politizacao-da-pandemia-agravou-o-surto,70003341556> >. Acesso em 29 ago. 2020.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RELATOR da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia. ONU News, 9 jul. 2020. Disponível em: < <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591> >. Acesso em 26 ago. 2020.

RIO registra recorde de mortes pela polícia em 2019. Estado de Minas, 22 jan. 2020. Disponível em: < [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/01/22/interna\\_internacional,1116213/rio-registra-recorde-de-mortes-pela-policia-em-2019.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/01/22/interna_internacional,1116213/rio-registra-recorde-de-mortes-pela-policia-em-2019.shtml) > Acesso em 26 ago. 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SOARES, Marcelo; CRAVO, Alice; TATSCH, Constança. Dados do SUS revelam vítima-padrão de Covid-19 no Brasil: homem, pobre e negro. **Época**, 03 jul. 2020. Disponível em: < [https://epoca.globo.com/sociedade/dados-do-sus-revelam-vitima-padrao-de-covid-19-no-brasil-homem-pobre-negro-24513414?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=compartilhar](https://epoca.globo.com/sociedade/dados-do-sus-revelam-vitima-padrao-de-covid-19-no-brasil-homem-pobre-negro-24513414?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=compartilhar) >. Acesso em 25 ago. 2020.

ZIZEK, SLAVOJ. A “volta ao normal” é a psicose suprema. Outras Palavras. BLOG. 22 jul. 2020. Disponível em: < <https://outraspalavras.net/outrasmidias/zizek-a-volta-ao-normal-e-a-psicose-suprema/> >. Acesso em 26 ago. 2020.

## A PRÓXIMA PANDEMIA VIRÁ DA AMAZÔNIA?

*Raíssa Dias de Freitas<sup>1</sup>*

Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) caracterizou a COVID-19 como uma pandemia, considerando os dados de espalhamento e de gravidade da doença. Até o fim de agosto de 2020, a doença causada pelo novo coronavírus havia infectado mais de vinte e quatro milhões de pessoas no mundo, tendo sido a causa de óbito de mais de oitocentas mil, conforme informações da OMS (2020). Neste contexto, importa destacar as origens da doença, a fim de evitar novas emergências do mesmo tipo; ressaltando sua relação direta com o uso predatório de recursos naturais, bem com a possibilidade de surgimento de uma nova pandemia em território brasileiro.

Inicialmente, cumpre destacar que parte dos primeiros infectados na cidade de Wuhan, na China, local de surgimento da doença, foram expostos a um mercado úmido (*wet market*), em que animais silvestres vivos eram comercializados; motivo pelo qual acredita-se que o vírus Sars-Cov-2 tenha origem zoonótica – ou seja, na vida selvagem. Os *wet markets* são ambientes propícios para a disseminação de doenças, na medida em que, dada a pouca higiene dos locais, em que fezes, sangue e vísceras se misturam, o salto do patógeno entre espécies é facilitado. Conforme estudos realizados até o momento, verifica-se “a presença de coronavírus em pangolins, com similaridade de 85,5-92,4% com o genoma do Sars-Cov-2. Pangolins são vendidos ilegalmente na China pela sua carne, escamas e uso na tradicional medicina chinesa”. (GRUBER, 2020).

Antes mesmo da pandemia do novo coronavírus, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) já havia alertado quanto a disseminação de emergências zoonóticas, em razão da redução dos ecossistemas naturais e da diminuição da biodiversidade. Conforme relatório “Fronteiras 2016 Sobre Questões Emergentes de Preocupação Ambiental”, é possível observar o “aumento mundial nas emergências zoonóticas, surtos de zoonoses epidêmicas, bem como um aumento das zoonoses transmitidas por alimentos em todo o mundo e uma persistência das doenças zoonóticas negligenciadas nos países pobres” (PNUMA, 2016, p. 18, tradução nossa). O relatório aponta, ainda, que aproximadamente 60% das doenças infecciosas em humanos são zoonóticas, sendo exemplos dessas doenças o ebola,

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Pós-graduada em Direito Ambiental pela UFPR e em Direito Público pela PUC Minas. Servidora pública do Estado de Minas Gerais.

a gripe aviária e o zika vírus.

As transformações do meio ambiente são fatores determinantes para o surgimento de zoonoses, as quais estão relacionadas à interferência humana em ambientes naturais, “que vão desde a alteração no uso da terra até a mudança climática; das mudanças nos hospedeiros animais e humanos aos patógenos em constante evolução para explorar novos hospedeiros” (ONU, 2020). Com a interação entre seres humanos, animais selvagens e domésticos, estes podem servir de ponte epidemiológica entre a vida selvagem e as doenças humanas. Neste sentido, portanto, a fim de evitar o surgimento de zoonoses, faz-se “fundamental endereçar as ameaças múltiplas e frequentemente interativas aos ecossistemas e à vida selvagem, incluindo redução e fragmentação de habitats, comércio ilegal, poluição, espécies invasoras e, cada vez mais, mudanças climáticas” (PNUMA, 2020). Assim, a integridade dos ecossistemas tem papel regulador no espalhamento de endemias, considerando que a diversidade de espécies dificulta o espalhamento e a dominação de patógenos; de modo que a proteção das florestas tropicais e a redução da interação humana e animal nas bordas dos ecossistemas de florestas devem ser uma política pública de saúde global.

Neste contexto, importa destacar que a realidade brasileira é preocupante, dada a fragilização dos ecossistemas naturais, especialmente da floresta amazônica. Conforme dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, entre agosto de agosto de 2019 a julho de 2020, o desmatamento da Amazônia Legal teve um aumento de 29% em relação ao período anterior; correspondendo a 6.536 quilômetros quadrados (FONSECA *et al.*, 2020). Em relação aos focos de incêndio, por sua vez, o mês de junho de 2020 registrou 2.248 ocorrências na Amazônia Brasileira, maior número registrado no mês de junho nos últimos 13 anos. (BRASIL, 2020).

Cabe ressaltar, por oportuno, que fauna amazônica abriga grande quantidade de patógenos, conhecidos e desconhecidos, e que “embora boa parte desses patógenos tenha um baixo potencial infeccioso em humanos, essa abundância de micro-organismos na região indica que a emergência de novas infecções vindos da floresta é uma ameaça constante à saúde humana”. (ELLWANGER *et al.*, 2020, p. 2-3, tradução nossa). Neste contexto, a fragilização do ecossistema florestal amazônico é situação potencialmente catalisadora para a emergência de uma nova doença infecciosa, dada a integração de uma vasta biodiversidade com a aproximação das atividades humanas.

Os dados crescentes de devastação da Amazônia têm como plano de fundo a desestruturação das políticas ambientais e o estímulo à exploração predatória da floresta, em descompasso com o disposto no texto

constitucional brasileiro. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 225 da Constituição da República, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito das presente e futura gerações, competindo à coletividade e ao Poder Público a sua proteção e defesa. Ademais, no que refere à sua dimensão econômica, o texto constitucional volta-se a assegurar a existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, tendo como princípio expresso a defesa do meio ambiente. Deste modo, resta estabelecida a indissociabilidade dos fundamentos econômicos e da formulação da política ambiental no texto constitucional; a qual confere “o perfil único de uma política brasileira, que envolve, necessariamente, desenvolvimento econômico e o uso adequado de recursos naturais, bem-estar material e sadia qualidade de vida”. (DERANI, 1997, p. 85).

Ainda no que diz respeito às tensões existentes entre a conservação e a utilização econômica dos recursos florestais, faz-se importante destacar que o suposto antagonismo entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico é ideológica – e não material – e, “se aceita, esta ideologia conduz à impossibilidade de encontrar uma lógica de relacionamento do desenvolvimento produtivo com a utilização sustentada da natureza”. (DERANI, 1997, p. 119). Neste contexto, importa destacar que o neoliberalismo de austeridade, ideologia dominante na segunda década do século XXI, e estabelecida no Brasil a partir de 2016, tem como fundamento o fortalecimento do capital internacional, sendo atribuído ao Estado “a única função de garantidor do processo de acumulação do capital financeiro” (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2018, p. 319). É possível assumir, portanto, que a deterioração dos indicadores ambientais brasileiros, especialmente aqueles relacionados à Amazônia, decorrem de um projeto governamental.

Considerando os dados crescentes de devastação do ecossistema amazônico, a atuação insuficiente do Estado nas ações de prevenção à degradação ambiental e o panorama do neoliberalismo de austeridade brasileiro, verifica-se a alta potencialidade da Floresta Amazônia ser o próximo ponto de surgimento de uma nova pandemia, caso o cenário atual não seja drasticamente alterado. Assim, proteger a cobertura florestal significa preservar a biodiversidade e proteger a saúde humana, sendo a atuação do Estado brasileiro fundamental neste sentido.

Para isso, em relação ao quadro de desmatamento da floresta amazônica, faz-se importante o fortalecimento dos instrumentos de fiscalização ambiental, com a garantia de independência de atuação dos órgãos e entidades responsáveis pela sua realização; bem como da alteração da legislação que estimula a ocupação da floresta e sua exploração. Para além

disso, faz-se imprescindível o investimento de recursos públicos em ações de estruturação da política ambiental e de preservação de ecossistemas florestais, bem como em ações de combate ao desmatamento. Com a adoção dessas providências, e em atenção ao texto constitucional brasileiro, é esperada a redução dos índices de degradação da Amazônia; prevenindo-se, assim, a emergência de uma nova doença zoonótica no território brasileiro, de potencialidade pandêmica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Sistema Terra Brasilis**. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Disponível em: Acesso em: 30 ago. 2020.

CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo Alves; DO NASCIMENTO, Samuel Pontes. O DIREITO ECONÔMICO, O PIONEIRISMO DE WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA E O DESAFIO EQUILIBRISTA: A LUTA HISTÓRICA DE UMA DISCIPLINA ENTRE PADECER E RESISTIR. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG**, [S.l.], n. 73, p. 301 - 324, dez. 2018. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1950>. Acesso em: 30 ago. 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ELLWANGER, Joel Henrique *et al.* Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health. **An. Acad. Bras. Ciênc.**, Rio de Janeiro, v. 92, n. 1, e20191375, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0001-37652020000100724&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-37652020000100724&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 30 ago. 2020

GRUBER, Arthur. Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença. **Jornal da USP**. Disponível em: [jornal.usp.br/?p=314416](http://jornal.usp.br/?p=314416). Acesso em: 21 ago. 2020.

FONSECA, A., *et al.* 2020. Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (julho 2020) SAD (p. 1). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-julho-2020-sad/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ONU. **PNUMA lista 6 fatos sobre coronavírus e meio ambiente**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnuma-lista-6-fatos-sobre-coronavirus-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. WHO **Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. Disponível em <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PNUMA (2016). **UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern**. United Nations Environment Programme, Nairobi. Disponível em: [https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP\\_Frontiers\\_2016\\_report\\_emerging\\_issues\\_of\\_environmental\\_concern.pdf](https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP_Frontiers_2016_report_emerging_issues_of_environmental_concern.pdf). Acesso em: 21 ago. 2020.

PNUMA. **Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA**. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma>. Acesso em: 30 ago. 2020.

## O REFLEXO ECONÔMICO DA PANDEMIA SOBRE OS POVOS DA FLORESTA E O MEIO AMBIENTE

Cláudio Luiz Gonçalves de Souza<sup>1</sup>

Existe um aforismo no âmbito do mercado financeiro que, em sua essência, sustenta que: “o mercado sobe de escada e desce de elevador”<sup>2</sup>. Indigitado brocardo tem sua razão de ser porquanto, em geral, tanto os resultados mercadológicos podem se manifestar positivamente, como também as quedas motivadas por inúmeros fatores são muito rápidas e contundentes, podendo consumir os lucros de muitos meses, como até mesmo conduzir um empreendimento à bancarrota.

Incontestável que a pandemia da Covid-19 se afigura como um dos fatores que sedimentaram a crise econômica que atualmente vivenciamos, conquanto o conjunto das relações da sociedade em geral, sejam àquelas de natureza econômica, política ou social conduz a todos a percorrer caminhos que visam os ajustes e adaptações de soluções que, por seu turno, são indicadas pelas autoridades da área da saúde.

Mas se a propagação de um vírus pandêmico que ceifa vidas por complicações respiratórias foi capaz de paralisar a economia até mesmo de países desenvolvidos e com fartos recursos científicos e tecnológicos; quem dirá o impacto que referido fenômeno poderá ocasionar aos povos tradicionais da floresta, no contexto de um país emergente, como é o caso específico do Brasil.

Com efeito, no escol de SOUZA (2020, p.27), tem-se que a expressão “povos da floresta”:

(...) representa todos os denominados “habitantes tradicionais da floresta amazônica”, compreendendo seringueiros, castanheiros, canoeiros, povos ribeirinhos e, inclusive, os próprios indígenas que, por sua vez, baseiam seus respectivos modos de vida na extração da borracha, castanhas, batatas, óleos vegetais, dentre outros produtos.

Destarte, com toda a inquestionável crise econômica deflagrada pela pandemia do coronavírus quem, *ipso facto*, está pagando um preço extremamente alto é a própria floresta e, por conseguinte, aqueles que dela mais necessitam para sua subsistência.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Público, Mestre em Direito Empresarial, Especialista em Administração em Comércio Exterior e Professor da PUC Minas. Advogado.

<sup>2</sup> Ditado Popular – autoria desconhecida.



Em face da visível queda no consumo de produtos concernentes à biodiversidade amazônica, possivelmente os coletores e extratores dessas riquezas econômicas estão buscando fontes alternativas de renda em atividades que, invariavelmente, colidem com os princípios basilares de conservação do meio ambiente, como por exemplo a extração indiscriminada da madeira e a atividade pecuária massiva que redundam, respectivamente, em desmatamentos e queimadas para formação de pastagens.

De acordo com a definição conceitual de SANDRONI (1985, p.121), pode-se conceituar o vocábulo “retração” na economia como sendo:

(...) uma fase de contração no ciclo econômico, isto é, de retração geral na atividade econômica por um certo período de tempo, com queda no nível da produção (medida pelo produto interno bruto), aumento do desemprego, queda na renda familiar, redução da taxa de lucro, aumento do número de falências e concordatas, aumento da capacidade ociosa e queda do nível de investimento.

Apenas com o fito de atualizar a definição conceitual, que em sua essência é impecável, *concessa venia*, apenas substitui-se o instituto jurídico de concordatas pelo aumento de pedidos de recuperação judicial, presentes nos dias atuais, em decorrência de sua instituição por força da Lei n. 11.101, de 09 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005).

Não obstante, é fato que num determinado momento de escassez, os aspectos inerentes à segurança alimentar das populações tradicionais poderia ser garantida de uma forma diferente daquela que se vislumbra nos grandes perímetros urbanos, adotando-se alternativamente os procedimentos de caça, pesca ou ainda da colheita realizada em pequenos roçados.

Contudo, referidas possibilidades não são mais as mesmas para todas as localidades e regiões do Brasil, assim como para as diversificadas culturas existentes.

Por essa razão, toda a carência de recursos econômicos para a manutenção das condições mínimas de sobrevivência dos povos tradicionais da floresta, os induz a procurar trabalho junto aos verdadeiros destruidores do meio ambiente que são os grileiros, fazendeiros, madeireiros, carvoeiros e empresas ligadas aos segmentos econômicos da siderurgia e da agropecuária, inclusive listadas na BOVESPA – Bolsa de Valores do Estado de São Paulo, obrigando-os às práticas irregulares de extração de madeiras, produção de carvão vegetal, bem como à realização de queimadas para formação de pastos destinados à criação de gado de corte.

Nesse sentido, o pior inimigo do meio ambiente definitivamente não é a pobreza, mas sim os grandes empresários ruralistas e do segmento minerário que se locupletam da miséria humana, para extrair não somente os recursos naturais destinados à acumulação de capital; mas principalmente extraem vidas humanas; procedimento este agora acobertados por uma pseudo justificativa, ao se escudarem com a crise econômica provocada pela pandemia do COVID-19.

Os povos da floresta são impelidos a ficar à frente das atividades predatórias do meio ambiente para satisfazer aos interesses econômicos dos grandes investidores e capitalistas dos segmentos do *agrobusiness* e da mineração, como lenitivo para abrandar suas necessidades básicas, agravadas pelo flagelo causado por um vírus infectocontagioso.

Nessa linha de raciocínio, busca-se nas palavras de Maria Madalena Cavalcante, líder do Grupo de Pesquisa em Geografia e Ordenamento do Território (GOT-Amazônia) na Universidade Federal de Roraima (disponível em <https://brasil.mongabay.com/2020/04/floresta-em-colapso-como-o-coronavirus-pode-acelerar-o-desmatamento-na-amazonia> - Floresta em colapso: como o coronavírus pode acelerar o desmatamento na Amazônia - sem referência à página), o sentido para a explicação da exploração que transcende os recursos naturais e, nesse aspecto, também alcança a extração dos recursos humanos dos povos da floresta, quando assim aduz, *in verbis*:

O que não podemos esquecer é que, na imensa maioria dos casos, quem está lá na ponta cortando a árvore ou fazendo queimada para abrir pasto ilegalmente não fez simplesmente a escolha por destruir a floresta. Trata-se de uma realidade na qual as opções de trabalho e renda estão longe de serem abundantes. E, se com a pandemia, outros recursos se tornam mais escassos, mesmo que a cultura dos habitantes da Amazônia não seja alinhada com a ideia de acúmulo de capital, essas pessoas farão o necessário para alimentar os filhos e adquirirem bens que tornem suas vidas mais confortáveis e dignas.

Nota-se, portanto, que a pandemia malgrado com todos seus inquestionáveis nefastos efeitos para saúde de toda a população, infelizmente também tem servido de subterfúgio de alguns setores da economia que, em conluio com parte do poder público, articulam manobras para alcançar seu desiderato de acelerar o processo de desmatamento da floresta amazônica com interesses explicitamente econômicos.

A despeito do desmatamento que já estava ocorrendo em grande escala na floresta amazônica, com a ocorrência da pandemia, infelizmente, enquanto as pessoas de bem em diversos setores da sociedade em conjunto com as forças policiais e com organismos de controle do estado brasileiro envidam seus esforços e buscam soluções para mitigar os efeitos deletérios da pandemia; os malfeitores, criminosos e grileiros continuam livres da “quarentena” para praticar seus delitos.

Percebe-se um total descontrole no processo de contenção de prejuízos aos povos da floresta e ao meio ambiente, conquanto dever-se-ia esperar que com a redução das atividades econômicas em face do isolamento social, por consequência, haveria também uma redução do desmatamento da floresta amazônica.

Não obstante, o que se percebe é uma situação diametralmente oposta, ou seja, a inibição de ações protetivas para o meio ambiente e para os povos da floresta, em face da desarticulação do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, com o desmantelamento do ICMBio – Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, o abandono do Projeto de Lei da Grilagem (PL 2633), bem como o desamparo das autoridades competentes às sucessivas invasões às terras indígenas, circunstâncias essas que auxiliam no aumento do desmatamento.

Trata-se de um insidioso estratagem para se locupletar; manobras evasivas arvoradas e justificadas por meio de um flagelo virótico.

A verdade de tudo é que toda essa crise “orquestrada” pelo “coronavírus” atingiu a todos de uma forma nunca dantes vista e, talvez, possamos sair dessa calamitosa situação um pouco diferente da forma como nela ingressamos.

Todavia, os povos da floresta representados pelas populações tradicionais e as comunidades indígenas vêm sofrendo um impacto ainda mais forte com o avanço da COVID-19.

A pandemia tem demonstrado de forma transparente toda a desigualdade social que nos acerca e, desse modo, atingido de maneira mais aguda e contundente as comunidades e povos tradicionais, maiormente aqueles que dependem da floresta para sua sobrevivência, por estarem em maior grau de vulnerabilidade.

Destarte, o que se depreende no momento, é que os povos que vivem na floresta estão submetidos ao maior desafio de todos os tempos, ou seja, não apenas enfrentar as adversidades para manutenção de seus respectivos modos de vida tradicional, combater os obstáculos para preservação da nossa biodiversidade, como mormente lutar pela suas próprias vidas, impedindo a chegada e proliferação do lúgubre vírus.

A economia e o mercado financeiro sempre se recuperam e, da mesma sorte, as crises costumam carrear muitas oportunidades e novas perspectivas.

Contudo, o mais importante de tudo isso, é efetivamente superar a crise mas, sobretudo, com respeito ao meio ambiente, a biodiversidade e, principalmente, solidariedade às comunidades mais vulneráveis que, por seu turno, são os povos tradicionais que vivem na floresta e dela dependem para sua subsistência.

Dessa forma, conseguiremos superar todas as dificuldades e iremos sair verdadeiramente mais fortes e mais humanos dessa crise que, por sua vez, envolveu a todos sem qualquer discriminação.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. **Dispõe sobre a lei de falência e recuperação judicial e extrajudicial.** Art. 47.

**Floresta em colapso: como o coronavírus pode acelerar o desmatamento na Amazônia.** Disponível em <https://brasil.mongabay.com/2020/04/floresta-em-colapso-como-o-coronavirus-pode-acelerar-o-desmatamento-na-amazonia>. Acesso em 09.set. 2020.

SANDRONI, Paulo (org.) *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.p.121.

SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves de Souza. *O ouro e o outro – Da exploração mineral à exploração da dignidade dos povos indígenas*. 1.ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. p.27.

## O VALOR DO COOPERATIVISMO PARA O MUNDO DE CRISES E DE PANDEMIAS

*Ícaro Moreira Ursine<sup>1</sup>*

A humanidade desenvolvida como se conhece é derivada do amálgama de diversos fatores sociais e econômicos, no entanto, a cooperação ganha destaque como fortalecedora de todos eles. Sem carregar bandeiras, a cooperação garante que os esforços individuais sejam potencializados, com base nas ações integradas que podem ser vislumbradas, por exemplo, no associativismo, no financiamento bilateral, no compartilhamento de tecnologias, na assunção coletiva de riscos e em outras ações que demonstram como o apoio mútuo é chave para a modificação da realidade social. Como modelo replicável de organização societária, o cooperativismo é atual como as *startups* e robusto como uma empresa tradicional, uma sociedade simples de pessoas que detém características que beneficiam à coletividade sem deixar os resíduos deletérios das desigualdades e do abandono da comunidade adjacente típico do sistema de produção lucrativo e acumulador.

“O cooperativismo moderno é fruto da cooperação entre indivíduos que seguem princípios básicos estruturados no século XIX” (URSI-NE, 2020). George Jacob Holyoake (1933) conta a história do cooperativismo e dos primeiros cooperados de Rochdale, a filosofia cooperativista ganha contornos modernos em meio a conturbada realidade industrial da Inglaterra, especialmente no ano de 1844. É possível identificar na narrativa uma crise social derivada da concentração de capital e das desigualdades, frutos do modelo de produção decorrente da revolução industrial. Nesse contexto, a escolha de criar um armazém (cooperativo) com o dinheiro dos associados foi ousada, a iniciativa proporcionou aos cooperados acesso a produtos com preços razoáveis, com melhor qualidade e com pequena margem de ganho, apenas para sustentar a associação. O modelo era baseado na gestão democrática e se preocupava com a educação dos associados, para isso, o segundo andar do armazém contava com jornais e livros (caros à época) de uso coletivo, por exemplo. Rochdale foi abraçada pelo cooperativismo e ficou conhecida como berço desse novo tipo societário, em que pese existam

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Pesquisador e Bolsista CAPES/PROEX. Agradecimento formal: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

outras experiências anteriores, os sólidos princípios debatidos pelos 28 tecelões que fundaram a primeira cooperativa moderna se espalharam pelo mundo e servem, atualmente, para identificar uma verdadeira cooperativa.

A partir da experiência de Rochdale, consolidou-se princípios e valores atinentes à estrutura das cooperativas. Segundo a Aliança Cooperativa Internacional (2020) a cooperativa deve ser formada por pessoas e controlada democraticamente. Os valores de autoajuda, democracia, igualdade, solidariedade, equidade e responsabilidade são inerentes a elas e seus membros devem agir de maneira proba, com cuidado, honestidade e responsabilidade social. Os princípios cooperativos são: 1 – Associação voluntária e aberta; 2 – Controle societário democrático; 3 – Participação econômica dos membros; 4 – Autonomia e independência; 5 – Educação, treinamento e informação; 6 – Cooperação entre cooperativas; 7 – Preocupação com a comunidade (INTERNACIONAL COOPERATIVE ALLIANCE, 2020).

Em paralelo com a Lei n 5.764, de dezembro de 1971, os princípios cooperativos definidos internacionalmente são admitidos e positivados no Ordenamento Jurídico brasileiro. Nessa seara, é importante acrescentar que as cooperativas no Brasil seguem uma lógica muito diferente da acumulação de riquezas e busca de lucros desenfreada. Ao contrário, elas são personalíssimas, não sendo objeto de transmissão hereditária nem de cessão em relação a quota-parte dos associados. Outrossim, devem ter neutralidade política e objetivar o desenvolvimento do cooperado e da comunidade ao redor, sem lucrar para si (sociedade), mas permitindo que os cooperados ganhem e cresçam economicamente (BRASIL, 1971). É interessante dizer que qualquer pessoa pode participar de uma cooperativa, atendendo aos requisitos mínimos. Se a cooperativa está crescendo e gerando ganhos para os atuais cooperados, outras pessoas podem se associar e acrescentar na produtividade da instituição, com ganho mútuo e sem o espírito de predação que regem algumas empresas.

Estima-se que 12% da população da Terra faça parte de uma cooperativa e que existam mais de 3 milhões delas pelo planeta (INTERNACIONAL COOPERATIVE ALLIANCE, 2020b). No Brasil o cooperativismo alcança 14,6 milhões de pessoas diretamente, por meio de 6.828 cooperativas divididas em ramos de atuação. Atualmente, após deliberação da Organização das Cooperativas Brasileiras, OCB, os ramos do cooperativismo se aglutinaram em 7, substituindo a tradicional divisão em 13. Desde 2019 o cooperativismo utiliza a nova classificação, dividida em: agropecuário, consumo, crédito, infraestrutura, produção

de bens e serviços, saúde e transporte. Deixaram de constar de forma independente os ramos: educacional (265 cooperativas, 60,7 mil associados), especial (10 cooperativas, 377 associados), habitacional (282 cooperativas, 103,7 mil associados), mineral (95 cooperativas, 59 mil associados), turismo e lazer (22 cooperativas, 1,8 mil associados), trabalho (925 cooperativas, 198,4 mil associados), produção (230 cooperativas, 5,5 mil associados) (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, 2019).

Em análise dos anuários disponibilizados pela OCB, é possível verificar que o cooperativismo se mostra estável no Brasil. Em relação ao número de sociedades, o País está entre seis e sete mil cooperativas desde 2001, com pico em 2007 com 7.672 cooperativas (URSINE, 2019) e em 2018 contabiliza-se 6.828 cooperativas (com tendência de queda) (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, 2019). É preciso atenção aos dados de expansão do cooperativismo para verificar se o setor está deixando de receber apoio e estímulo adequados, conforme determinado no Art. 174 §2º da Constituição da República de 1988 (BRASIL, [2020]). Mas, qual o motivo da necessidade de preocupação com o desenvolvimento dos diversos ramos do cooperativismo no Brasil, é desejável expandir essa forma de produção alternativa? A resposta para essa pergunta está relacionada ao tipo de legado que uma cooperativa proporciona para a comunidade em contraste significativo com a forma de produção capitalista.

O advento da pandemia em 2020 convida a reflexão sobre o modelo produtivo desejável para a sociedade, dentre eles, busca-se destacar o cooperativismo como forma estável e propícia para desenvolver o Brasil, inclusive no setor financeiro. A busca não visa suprimir as outras formas de produção, mas compreender os benefícios que o cooperativismo pode oferecer para a sociedade no passado, presente e futuro das crises. Boaventura de Sousa (2020) assevera que a pandemia demonstrou como a “dependência” de empresas privadas (lucrativas) e a diminuição do Estado enfraquece o enfrentamento das crises, momento de maior necessidade da sociedade. Sem estrutura previamente construída e mantida, edificada sobre a rocha, as perdas de pessoas e empresas são inevitáveis e significativas, assemelhando a construção sobre a areia. A sólida estrutura é aquela baseada na diversidade, encabeçada pela sociedade através de seu maior porta-voz, o Estado republicano e democrático.

O cooperativismo nasce de uma crise, e isso tem grande significado. A crise desnuda os corpos e mostra os erros transmitidos pelos gru-

pos que costumam controlar financeiramente a sociedade. A experiência de Rochdale demonstra como a comunidade pode, e deve, se estruturar para criar alternativas sobre as desigualdades inerentes ao modelo de produção privado acumulativo. Por isso, em primeiro lugar, as cooperativas devem ser fomentadas como alternativa para o sistema que vem demonstrando aprofundamento das desigualdades sociais, preocupado com a satisfação dos acionistas e dos investidores internacionais, com indiferença sobre o produto oferecido ou com os danos causados (lixo, rejeitos, subempregos, contaminação do solo, deslocamento de pessoas, etc.). O cooperativismo não cria a vontade de lucrar a qualquer custo, pois os “acionistas” cooperados, são os mesmos que usufruem dos serviços da associação, os donos do negócio vivem de perto as dificuldades das cooperativas e, pela participação, podem gerir uma estrutura menos preocupada com resultados astronômicos e mais preocupada com o desenvolvimento coletivo.

Em uma crise, como a pandemia, a resposta das cooperativas pode ser mais adequada à realidade daquela localidade. A atuação pode ser rápida e preocupada com a manutenção dos postos de trabalhos gerados, sem deixar seus dependentes à deriva no cenário de incertezas. Nesse sentido, segundo Ênio Meinen (2020) as cooperativas adotaram rapidamente ações para acolher as necessidades dos cooperados durante a pandemia. Especialmente as cooperativas de crédito prorrogaram o vencimento de parcelas, sem alterar os juros, reduziram taxas, aumentaram limites de créditos e concentraram no apoio especial aos cooperados e comunidades para compreender suas necessidades e tomar “medidas de cidadania, com ênfase à proteção e inclusão sociais.” A Aliança Cooperativa Internacional (2020c) destaca algumas ações das cooperativas pelo mundo, no Brasil, reforça que “Activist farmers in Brazil feed the hungry and aid the sick as president downplays coronavirus crisis”, reforçando a preocupação da cooperativa em Porto Alegre que está agindo mesmo sob o descrédito da crise pelo Governo Federal, distribuindo alimentos para pessoas em vulnerabilidade.

O segundo ponto é a sustentabilidade inerente ao modelo de trabalho e produção cooperativo. Depreende-se dos ensinamentos de Marcelo Tobias da Silva Azevedo e Giovani Clark (2019) que a sustentabilidade e o desenvolvimento estão intimamente relacionados com a liberdade (em antagonismo a desigualdade) e a busca por um novo paradigma de produção inclusivo de respeito à natureza. A sustentabilidade demanda romper com a atuação desenfreada na busca pela acumulação e degradação do meio ambiente, deixando a comunidade à mercê da



poluição, das barragens incontroláveis, do lixo tóxico e da injustiça social visível. O cooperativismo se mostra como um dos modelos produtivos que tem, em seu corpo de princípios, o dever de zelar pela comunidade e, conseqüentemente, do meio ambiente no qual está inserido. Com o corpo democraticamente construído, aqueles que tomam as decisões são tão afetados quanto os outros membros da comunidade, pois o vínculo é próximo e palpável. O ponto é positivo, em contraste com alguns negócios lucrativos que fomentam a exploração de mão de obra em condições precárias, a devastação de florestas e a desertificação do solo, mas nunca observaram de perto os danos causados por essas ações.

O cooperativismo é naturalmente regionalizado e proporciona ganhos ramificados, fluxo financeiro descentralizado e benéfico para todos. A fuga dos lucros para o exterior não acontece no modelo cooperativista, ou seja, a produção gera retornos, mão de obra, serviços e insumos para o setor nacional. Não quer dizer que as cooperativas não possam exportar, mas significa dizer que os ganhos com a exportação, por exemplo, serão subdivididos de maneira mais ramificada, atingindo diversos níveis da sociedade ao invés de concentrar em poucos produtores. Trata-se, verdadeiramente de um pluralismo produtivo admitido pela Constituição da República de 1988, como ensinam os autores Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento (2013), o que auxiliará na criação de concorrentes no mercado e, sobretudo, favorecerá práticas de consumo mais vantajosas aos cidadãos.

A crise de saúde, advinda da pandemia e seus reflexos financeiros, segundo Mike Davis (2020), são agravados pelo sistema econômico acumulativo e ganancioso, problemas decorrentes da perda sistemática da solidariedade inerente a vida em sociedade. Dentro desse pensamento, observa-se que o cooperativismo trabalha na pequena escala a questão do mutualismo, do compartilhamento e da gestão democrática dos problemas comuns. As cooperativas são alternativas que incentivam relações mais democráticas e igualitárias (ARIOSI e DAL RI, 2004), ideais no Estado Democrático de Direito em que a população pode vivenciar em todos os níveis a experiência de gerenciar seus próprios problemas e buscar soluções coletivas e personalizadas. A descentralização dos ganhos e a dispersão dos benefícios da produção na comunidade local favorecem o desenvolvimento equilibrado da região e, ao mesmo tempo, asseguram que crises serão administradas com mais zelo, propiciando estabilidade no modo de trabalho e sustento, resguardando a comunidade dos interesses puramente financeiros. Cabe dizer, no entanto, que a experiência democrática da cooperativa exige envol-

vimento e compromisso com os princípios societários, nesse sentido, é imprescindível a educação continuada do associado para que o espírito de cooperação se mantenha forte e em sintonia com a filosofia cooperativista.

O cooperativismo é alternativo aos sistema de produção privado e acumulativo, por mesclar modelos produtivos distintos e resgatar a essencialidade do trabalho humano unido. A coesão entre os indivíduos é primordial na comunidade, no entanto, a solidariedade vem sendo aliada em tempos de normalidade, em que as desigualdades são esquecidas e asseveradas, como é possível depreender dos ensinamentos de Giovani Clark e Umberto Noce (2017), que ressaltam o desmerecimento dos direitos sociais (solidariedade) em desacordo com os comandos constitucionais. Mas o advento da crise pandêmica escancara os problemas sociais rapidamente, deixando a reflexão sobre qual modelo produtivo deveria ser verdadeiramente fomentado pelo Estado. Demitir e estagnar a “empresa” até a normalização da economia não é opção viável ao setor cooperativista. Os cooperados e a cooperativa compartilham a mesma fonte de vida e, por isso, há mutualidade entre os associados e preocupação com a manutenção de uma estrutura sólida que viabilize com estabilidade as necessidades dos cooperados.

Mais que um legado de ganhos financeiros, o cooperativismo propicia mudanças. Seus valores são inerentes à uma sociedade justa e solidária e sua estrutura é capaz de fornecer aos cooperados e à comunidade adjacente os frutos de uma experiência democrática efetiva. A dignidade da pessoa humana e sua centralidade no modelo da sociedade (qualquer que seja) deve ser resgatada, inclusive no sistema produtivo. Isso significa que a prevalência das decisões puramente financeiras para gerenciar o País e as empresas nele localizadas precisam ser repensadas. Em tempos de crises e pandemias, a cooperação se mostra como esperança para a superação e reestabilização da sociedade. A busca por vacinas, por métodos e novos acordos comerciais evidenciam como cooperar deve ser o objetivo primordial para alcançar o desenvolvimento da sociedade, visto enquanto “desiquilíbrio positivo (SOUZA, 20017)”, logicamente de maneira sustentável e justo à todos. A atuação coordenada e cooperada no âmbito internacional não pode ser suplantada no âmbito local, o intuito de preservar a sociedade (com liberdade e igualdade) é dever de todos, especialmente do Estado, das associações e empresas.

O valor do cooperativismo deve ser buscado a todo tempo, o legado de benesses não pode ser restrito a interlúdios de crises e desfavorecido em tempos de bonança. Ao contrário, é preciso fortalecer o

cooperativismo sempre, conforme os ditames constitucionais para o incessante desenvolvimento da sociedade, que precisa reaprender a compartilhar valores de reciprocidade, com equilíbrio na distribuição dos proveitos e melhor preparação para enfrentar as crises. A pandemia do COVID-19 pode repactuar a estrutura econômica mundial, reforçando a utilidade do Estado e de meios alternativos de produção para guiarem a sociedade a nova era de inovação conjugada com a valorização humana sobre os ganhos financeiros concentrados, nesse contexto, é importante dizer que o cooperativismo nasceu preparado para isso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIOSI, C. M. F.; DAL RI, N. M. Democracia, participação e poder no cooperativismo educacional. **Org & Demo**, v. 5, n. 1, p. 79-104, 2004.

AZEVEDO, M. T. D. S.; CLARK, G. Direito ao desenvolvimento: reflexões a partir do direito econômico sobre o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 72-87, jul./dez 2019. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/781/651>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5764.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. D. Ideologia Consistucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, p. 265-300, Especial em Memória do Prof. Washington Peluso 2013.

DAVIS, M. et al. **Coronavírus e a luta de classes**. Ceará: Editora Terra Sem Amos, 2020.

HOLYOAKE, G. J. **Os 28 tecelões de Rochdale**. Tradução de Archimedes Taborda. Rio de Janeiro: Domínio Público, 1933. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select\\_action=&co\\_obra=28895&co\\_midia=2](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&co_obra=28895&co_midia=2)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

INTERNACIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. Cooperative identity, values & principles. **COOP**, Bruxelas (Bélgica), 2020. Disponível em: <[https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional?\\_ga=2.22495934.408021094.1597668657-834804173.1597668657](https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional?_ga=2.22495934.408021094.1597668657-834804173.1597668657)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

INTERNACIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. What is a cooperative? **COOP**, Bruxelas (Belgica), 2020b. Disponível em: <<https://www.ica.coop/en/cooperatives/what-is-a-cooperative>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. Cooperative Endeavors during COVID-19. **COOP**, Bruxelas (Belgica), 2020c. Disponível em: <<https://www.ica.coop/en/cooperative-endeavors-during-covid-19>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

MEINEN, Ê. A pandemia e o chamamento à consciência: respostas do cooperativismo financeiro, por Ênio Meinen. **Portal do Cooperativismo Financeiro**, 2020. Disponível em: <<https://cooperativismodecredito.coop.br/2020/04/a-pandemia-e-o-chamamento-a-consciencia-respostas-do-cooperativismo-financeiro-por-enio-meinen/>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

NOCE, U. A.; CLARK, G. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 1216-1244, 2017. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro - 2019**. Brasília, DF: Sistema OCB, 2019. Disponível em: <[https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F100931%2F1586972220ANUARIO\\_2019\\_web.pdf](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F100931%2F1586972220ANUARIO_2019_web.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTOS, B. D. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Editora Almedina, 2020.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2017.

URSINE, Í. M. **Planejamento estatal e cooperativismo: Pluralidade e a Constituição Econômica Efetivada**. Belo Horizonte: RTM, 2019.

URSINE, Í. M. História do Cooperativismo. **Pesquisacooperativismo**, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://pesquisacooperativismo.blogspot.com/>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

## A PANDEMIA E A EMENDA CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO DE GUERRA (Nº 106/ 2020)<sup>1</sup>

*Antônio Carlo Macedo de Castro<sup>2</sup>*

*Giovani Clark<sup>3</sup>*

*Maria Jocélia Nogueira Lima<sup>4</sup>*

*Sírlei de Sá Moura<sup>5</sup>*

Durante a Assembleia Constituinte nacional, entre 1987 e 1988, muitos foram os embates quanto aos limites da participação popular, haja vista a necessidade de construção de uma constituição democrática e aberta, que atendesse sobretudo os anseios trabalhadores e a todos os necessitados de políticas sociais.

E assim, graças aos embates, e diante da “vitória” do campo social, foi instituído um texto constitucional onde foram estabelecidos mecanismos de controle social dos investimentos públicos, evitando-se desvios, a fim de aplicá-los nas mudanças estruturais fixadas pela nossa Lei Maior de 1988, onde o Estado brasileiro é protagonista nas transformações socioeconômicas.

A Constituição brasileira em consonância aos novos ares democráticos, mas principalmente devido às disputas entre as forças populares e o capital (nacional e internacional), erigiu-se em um texto plural, voltado ao fortalecimento da soberania nacional e em busca do desenvolvimento socioeconômico ambiental.

Desta feita, se de um lado, em título dedicado à Ordem Econômica e Financeira, a começar pelos princípios gerais da atividade econômica, fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170,

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista Empório do Direito**. Coluna Não nos Rendemos, coordenadores: Daniela Villani Bonaccorsi Rodrigues e Leonardo Monteiro Rodrigues. Data de publicação: 05 de junho de 2020. Disponível no link: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-pandemia-e-a-emenda-constitucional-do-orcamento-de-guerra-n-106-2020>.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor da PUC Minas. Advogado.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

<sup>4</sup> Mestre em Direito Público e Doutoranda da PUC Minas. Procuradora do Município de Belo Horizonte.

<sup>5</sup> Mestre em Direito Público pela PUC – Minas. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável (PACPS) da EA - UFMG (2019) e Advogada.

caput CR) adotando o pluralismo produtivo (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2013); em outro, em título apartado, fixa a proteção do orçamento público, no artigo 167, III da CR, cujo princípio é a vedação de realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, salvo exceções às autorizações relativas a créditos suplementares ou especiais, com finalidade definida, mediante autorização do Congresso Nacional, por maioria absoluta; e ainda, para reforçar, o inciso V do mesmo art. 167 da CR, que determina, nesses casos, constar a indicação dos recursos correspondentes para tanto.

Contudo, apesar das previsões constitucionais, a fim de viabilizar um projeto transformador da injusta sociedade brasileira, realizou-se uma série de alterações na Constituição de 1988, ao longo dos últimos 30 anos de neoliberalismo de regulação e de austeridade (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2018), contrariando a sua ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017), bloqueando institucionalmente (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2017) aquela, retirando ainda direitos, fragilizando o Estado e subordinado-o ao capitalismo financeiro (AVELÃS NUNES, 2012).

Tais mudanças ocorrem, por causa, dentre outras, da eterna dependência (FURTADO, 2001) econômico-financeira e política das três esferas de governos (federal, estaduais e municipais), pós redemocratização (inclusive), aos ditames dos entes internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) representantes do grande capital. Enfim, o alinhamento das políticas econômicas públicas nacionais às diretrizes dos ditos agentes econômicos estrangeiros, geralmente, favorável ao setor especulativo e não produtor de riquezas.

Nesta toada, na conveniência e oportunidade da fragilidade mundial em meio à pandemia causada pelo Covid-19, nos deparamos com novo bloqueio institucional à Constituição de 1988, e conseqüentemente “velhas” políticas econômicas nacionais em prol do capital financeiro, com o gravame de se efetivar alterações relevantes a ensejar um maior empobrecimento do Estado brasileiro e redução de receitas a serem utilizadas no combate à referida pandemia, devido a promulgação da “polemica” Emenda Constitucional n. 106/2020, chamada de Emenda do Orçamento de Guerra.

Ademais, antes da dita Emenda, a União já tinha tomado medidas para “auxiliar” as instituições financeiras desde 23/03/2020, nos termos da Circular do Banco Central nº 3.993/2020; com efeito a partir de 30/03/2020, quando, dentre as medidas anunciadas pelo Presidente do Banco Central do Brasil, reduziu-se o adicional do empréstimo compulsório em R\$ 68 bilhões sobre recursos a prazo, caindo a alíquota obrigatória de 25% para 17% (BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020). Ademais, essa

liberação se soma a outras tantas medidas adotadas pelo Banco Central<sup>6</sup>, como mecanismo de benefício as instituições financeiras, mediante a liberação de U\$60 bilhões de dólares norte-americanos em linhas de *swap* a fim de garantir a liquidez do mercado financeiro em operações de câmbio, conforme noticiado no site do Banco Central<sup>7</sup>; aumento das chamadas operações compromissadas com lastro em títulos públicos federais (TPF)<sup>8</sup>; alteração do tratamento tributário em operações de *Overhedge* (Medida Provisória nº 930 de 30/03/2020 e Resolução do Banco Central nº 4.784 de 18/03/2020); e a possibilidade de concessão de empréstimos às instituições financeiras, por meio da Linha Temporária Especial de Liquidez - Letras Financeiras Garantidas (LTEL - LFG), com potencial de direcionamento de R\$ 670 bilhões de recursos públicos aos bancos (Resolução do Banco Central nº 4.795 de 02/04/2020).

Ainda, em 29/03/2020 o Ministro Alexandre de Moraes, do STF, atendeu pedido da União Federal, flexibilizando o art. 167 da CR, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, ajuizada pela Advocacia-Geral da União, com o fim de afastar algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2020) objetivando a execução do programa de combate ao Covid-19 e na proteção da sociedade.

Como se não bastasse, a dita Emenda de Guerra estabeleceu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações ao enfrentamento da calamidade pública nacional motivada pela pandemia internacional, tendo como nossa atenção especial o dispositivo do art. 7º da Emenda Constitucional nº 106 de 2020.

Tal comando altera diretamente as normas de Direito Econômico e Financeiro, pois expande a liberdade do Banco Central para comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional nos mercados secundários local e internacional, bem como operar na venda de direitos creditórios e títulos privados de crédito no mercados secundários, no âmbito do sistema financeiros (mercado de capitais).

O referido comando ressalva, ainda, que o Banco Central deverá publicar diariamente as operações realizadas, prestará contas ao Congresso

---

<sup>6</sup> Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/medidasdecombate\\_covid19](https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/medidasdecombate_covid19) > Acesso em 31/05/2020.

<sup>7</sup> Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17004/nota> > Acesso em 31/05/2020.

<sup>8</sup> Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/03/banco-central-anuncia-conjunto-de-medidas-que-liberam-r-1-2-trilhao-para-a-economia>>. Acesso: em 03/06/2020.

Nacional a cada 30 dias, que poderá sustar as medidas adotadas por meio de Decreto Legislativo (arts. 7º, 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 106/2020).

Sob a justificativa da necessidade de “salvar” a economia real e produtiva por causa da crise gerada pela Covid-19, o Congresso Nacional permitirá que a União compre “títulos duvidosos” estocado nos bancos, atuando como um verdadeiro *Bad Bank*, pois aqueles desejam socializar suas perdas à sociedade. É a eterna exceção do Estado Mínimo em prol do Máximo, para proteger o capital financeiro.

Tal medida de política econômica pública contraria a Constituição de 1988 e a sua ideologia constitucionalmente adotada, pois a política estatal não virá para coordenar, incentivar e salvar o setor produtivo (indústria, comércio, agricultura familiar (LELIS, 2019), etc.), digamos, as micros, pequenas e médias empresas, nem os autônomos, porque suas dívidas e necessidades de crédito não estão em papéis ou títulos transacionados no mercado secundário. Assim, a Emenda n. 106/2020 servirá para dilatar os ganhos do setor especulativo (bancos sobretudo), atuante no mercado secundário, pois o Banco Central poderá comprar títulos/papéis de grandes empresas inadimplentes por exemplo (algumas da Lava Jato), violando assim os princípios da Constituição Econômica (art. 170 da CR), ou seja, da função social da propriedade dos meios de produção (protege o setor mais rentável da nação), livre concorrência e a tratamento favorecido da pequena empresa (inviabiliza uma massa de atores da economia real e aumenta a concentração econômica), busca do pleno emprego (gera mais desemprego) e redução das desigualdades sociais e regionais (dilata as mesmas).

O Banco Central, com a Emenda Constitucional n. 106/2020, agirá como um verdadeiro “mecenas” dos bancos, comprando seus títulos estocados e “podres”, e aumentando o endividamento público (FATTORELLI, 2017), pois o seu texto é claro quando autoriza a realização de operações “extravagantes”, junto ao Tesouro Nacional, devendo ele emitir títulos da dívida pública (CASTRO, 2019) afim de adquirir tais papéis, estrangulando assim o Estado brasileiro com mais endividamento, sob o manto da eficiência e da governança corporativa, mas na prática sem qualquer vinculação com o desenvolvimento nacional e até com o crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005).

Ressalte-se que o endividamento público brasileiro, na esteira da financeirização dos orçamentos públicos em geral, possui um perverso histórico de atendimento dos interesses de agentes econômicos atuantes no sistema financeiro nacional e internacional, pois são titulares de mais de 80% dos títulos públicos existentes no mercado, estrategicamente criado a partir do Plano Brady, o que certamente será agravado pela promulgação da



Emenda do Orçamento de Guerra, corroborando o paradoxo da perpetuação de uma política econômica de curto prazo, vez que a lógica de acolhimento dos interesses financeiros imediatos se tornou ortodoxa na política monetária nacional.

A Constituição Econômica de 1988 impõe o poder/dever do Estado intervir planejadamente (CAMARGO, 2014) na vida econômica, seja por meio da normatização dos processos produtivos e dos serviços públicos (art.174 da CR), seja como Estado empresário atuando em setores estratégicos e em seus serviços estatais (173, caput e 175 da CR), objetivando implementar o projeto transformador constitucional em busca da justiça social, inclusive em momentos de crises e de pandemia, e não para beneficiar os privilegiados (bancos). Por outro lado, Infelizmente, a Emenda n. 106/2020 não tem maiores debates na mídia comercial e nas redes sociais, aliás conta com a “violência simbólica” (SOUZA, 2015) dos “técnicos” para o convencimento social de sua necessidade, deixando sempre de lado a democracia participativa (art. 14 da CR) e produzindo a sensação da evolução de “Estado de Exceção antidemocrático “ (SANTOS, 2020).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELÁS NUNES, Antônio José. **A Crise Atual do Capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular nº 3.993, de 23 de março de 2020. Disponível em:< <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3993>> Acesso em 31/05/2020.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico.** Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo. **A ordem econômica na Constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.** Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2019. Vide: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_AntonioCarlosLucioMacedoDeCastro\\_8188.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_AntonioCarlosLucioMacedoDeCastro_8188.pdf).

CLARK, Giovani, CORREA, Leonardo, NASCIMENTO, Samuel. O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 73, pp. 301-324, jul./dez. 2018.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. Especial, p. 265-300, 2013.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n, 71, p. 677-700, jul/dez 2017.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditória Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove. 2013.

MOURA, Sírlei de Sá. **Planejamento e neoliberalismo: uma análise da política econômica reguladora sob o enfoque da Previdência Social e Dívida Pública via planos plurianuais de 1996 a 2019**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2017. Vide: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_MouraSS\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MouraSS_1.pdf)

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Ensaio sobre a Atuação Estatal: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Almedina, 2020

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Washignton Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

## A ASSEMBLEIA GERAL DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS EM MOMENTOS DE PANDEMIA

*Aline Fernanda Parreiras<sup>1</sup>*

*Fernanda Paula Diniz<sup>2</sup>*

As sociedades anônimas são sociedades empresárias com organização complexa, vez que o seu funcionamento se dá através de diversos órgãos sociais, quais sejam: as Assembleias, a Diretoria e Conselho de Administração (sendo que esse último nem sempre é obrigatório) e o Conselho Fiscal (que é um órgão obrigatório, mas de funcionamento facultativo).

As Assembleias possuem especial importância nesse contexto, já que é o órgão de deliberação supremo da companhia, com poderes para decidir todos os negócios referentes ao objeto desta e para tomar as decisões que julgar convenientes ao seu desenvolvimento. A assembleia representa um encontro dos acionistas da Sociedade, que devem deliberar sobre as matérias elencadas como sendo de sua competência privativa (art. 122 da Lei 6.404/76), e dentre elas, tomam as decisões que norteiam a atuação dos administradores da companhia.

A lei determina que as Sociedades Anônimas devem fazer uma Assembleia Geral Ordinária anualmente, até 4 (quatro) meses após o fim do exercício social (art. 132 da Lei 6.404/76), que tem, de forma geral, a função de votar as contas prestadas pelos Administradores, determinar a destinação de lucros e distribuição de dividendos, e realizar a eleição dos diretores e conselheiros. Ademais, podem ser realizadas Assembleias Extraordinárias sempre que houver necessidade, desde que especificada em sua pauta as matérias que serão tratadas.

Com a pandemia do Coronavírus, foi determinado o distanciamento social, impedindo a realização de eventos que gerassem a aglomeração de pessoas. Dessa forma, as Assembleias de Sociedades Anônimas, que normalmente contam com grande número de participantes, ficaram impossibilitadas de ocorrer.

Nesse sentido, importante analisar as medidas governamentais adotadas para possibilitar essas reuniões e o cumprimento da legislação em vigor. Passemos ao estudo.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Advogada.

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Professora da PUC Minas e da Universidade do Estado de Minas Gerais. Advogada.

## 1. A PANDEMIA E A IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE ASSEMBLEIAS

Como já dito, a orientação das autoridades sanitárias brasileiras, assim como as da maioria dos países afetados pela Pandemia é de que a população, de modo geral, evite reuniões e aglomerações.

Em razão disso, foi necessário repensar a forma de realização das Assembleias de Sociedades por ações, haja vista que as medidas de distanciamento foram tomadas em um período do ano em que a realização da maioria das Assembleias ordinárias (que são obrigatórias) iria ocorrer.

Insta ressaltar, que de acordo com os artigos 124, § 2º e 127 a Lei das S/As (Lei 6.404/76) as assembleias gerais devem ser realizadas na sede social das companhias (com exceções pontuais) e devem ser registradas em livro próprio, no qual conste a ata da reunião, bem como a assinatura dos presentes, para que assim se tornem válidas as decisões tomadas, o que de fato faz com que os acionistas estejam fisicamente presentes.

Destarte, apesar da Lei 6.404/76 não proibir, de forma a expressa, a realização das Assembleias por meios eletrônicos (até porque a referida Lei é da década de 70, quando a existência de tecnologias que a possibilitassem ainda não eram existentes), a CVM e nem as Juntas Comerciais reconheciam essa modalidade de Assembleia, pela interpretação dos dispositivos acima citados, e pelo fato das Assembleias serem atos formais e solenes (e a falta de atendimento dos seus requisitos, geraria a sua nulidade absoluta).

Assim, apesar de haver doutrinadores que defendessem a realização dessas Assembleias de forma inteiramente eletrônica (como Fábio Ulhôa, desde 2008), na prática, se aguardava a alteração da lei para a criação dessa modalidade, de forma expressa – que inclusive, poderia gerar uma maior participação dos acionistas nas Assembleias.

Em 2011, foi editada a lei 12.431, que incluiu o parágrafo único do art. 121, que dispunha: “Nas companhias abertas, o acionista poderá participar e votar a distância em assembleia geral, nos termos da regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários”. Contudo, essa regulamentação só foi feita em 2015, pela Instrução n. 561 da Comissão de Valores Mobiliário (posteriormente alterada pela Instrução n. 570), que introduziu a possibilidade da emissão de boletins de voto a distância. Todavia, continuou sendo exigida a existência de uma Assembleia física.

Diante de todo o exposto, em razão da Pandemia e da necessidade de se evitar a realização das Assembleias físicas, houve a edição da Medida Provisória n. 931, em 30 de março de 2020, que foi convertida na Lei 14.030 de 28 de julho de 2020, que

Dispõe sobre as assembleias e as reuniões de sociedades anônimas, de sociedades limitadas, de sociedades cooperativas e de entidades de representação do cooperativismo durante o exercício de 2020; altera as Leis nos 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); e dá outras providências. (BRASIL, 2020).

A Lei em questão beneficiou as Sociedades Anônimas, ao estender o prazo para realização das Assembleias para até 7 (sete) meses, contados do término do seu exercício social (art. 1º). Determinou ainda no parágrafo 1º, do art. 1º, que “Disposições contratuais que exijam a realização da assembleia de sócios em prazo inferior ao estabelecido no caput deste artigo serão consideradas sem efeito no exercício de 2020”.

A referida Medida Provisória (já convertida em lei) também determinou a prorrogação dos mandatos dos administradores, conselheiros fiscais e outros órgãos que existam nas sociedades (art. 1º, § 2º). Determinou ainda que a CVM deverá prorrogar todos os prazos definidos pela LSA, inclusive para publicação das demonstrações financeiras (art. 3º).

Relativamente à realização das Assembleias, as referidas Medidas Provisórias e a lei pouco acrescentaram. A Medida Provisória acresceu dois parágrafos aos art. 121, trazendo a possibilidade de Assembleia à distância tanto nas companhias abertas, como nas fechadas, mediante regulamentação da CVM e do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, respectivamente. Já a Lei 14.030 sintetizou as disposições em um parágrafo único, *in verbis*: “Nas companhias, abertas e fechadas, o acionista poderá participar e votar a distância em assembleia geral, nos termos do regulamento da Comissão de Valores Mobiliários e do órgão competente do Poder Executivo federal, respectivamente”.

De todo modo, as preocupações ainda continuavam, já que poderia haver a necessidade de alguma deliberação urgente, que fosse de competência da Assembleia (Extraordinária), ou ainda em razão da possibilidade de prolongamento do período de isolamento social (o que já é uma realidade, diga-se de passagem).

Ressalte-se que relativamente às matérias urgentes, a Lei n. 14.030/20 estabelecer no art. 1º, § 3º, que nos casos de urgência, as deliberações poderiam ser tomadas pelo Conselho de Administração, mesmo que de competência da Assembleia Geral, até ratificação das decisões na primeira reunião subsequente da assembleia geral. Todavia, há de se ressaltar que

nem todas as Sociedades Anônimas possuem Conselho de Administração, casos em que a situação não estaria resolvida pela edição da norma.

Por tudo isso, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), editou em 17 de abril de 2020, a Instrução de nº 622, que autorizou a realização de assembleias gerais digitais, desde que cumpridos os requisitos mínimos impostos por ela. Conforme a referida Instrução:

Art. 4º Do anúncio de convocação de assembleias deve constar, obrigatoriamente:

[...]

§ 2º Considera-se que a assembleia é realizada:

I – de modo exclusivamente digital, caso os acionistas somente possam participar e votar por meio dos sistemas eletrônicos, sem prejuízo do uso do boletim de voto a distância como meio para exercício do direito de voto; e

II – de modo parcialmente digital, caso os acionistas possam participar e votar tanto presencialmente quanto a distância, sem prejuízo do uso do boletim de voto a distância como meio para exercício do direito de voto. (INSTRUÇÃO CVM Nº 622).

Portanto, de acordo com a Instrução vigente, as assembleias podem se dar de forma totalmente virtual, ou parcialmente (com a participação de acionistas presentes fisicamente e outros por meios digitais). Saliente-se que tal normativa não se restringe apenas aos tempos de pandemia, e poderá ser realizada mesmo depois do seu fim.

Ainda de acordo com o artigo 21-C da Instrução nº 622:

Art. 21-C. Sem prejuízo do disposto no art. 21-B, a companhia pode disponibilizar aos acionistas sistema eletrônico para:

§ 1º A companhia deve diligenciar para que o sistema eletrônico a que se refere o caput assegure o registro de presença dos acionistas e dos respectivos votos, assim como, na hipótese de participação a distância, no mínimo:

I – a possibilidade de manifestação e de acesso simultâneo a documentos apresentados durante a assembleia que não tenham sido disponibilizados anteriormente;

II – a gravação integral da assembleia; e

III – a possibilidade de comunicação entre acionistas.

§ 2º Caso disponibilize sistema eletrônico para participação a distância na assembleia, a companhia deve dar ao acionista as seguintes alternativas:

I - de simplesmente participar da assembleia, tenha ou não enviado boletim de voto a distância; ou

II - de participar e votar na assembleia, observando-se que, quanto ao acionista que já tenha enviado o boletim de voto a distância e que, caso queira, vote na assembleia, todas as instruções de voto recebidas por meio de boletim de voto a distância para aquele acionista, identificado por meio do número de sua inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, devem ser desconsideradas.

§ 3º A companhia que disponibilizar aos acionistas o sistema eletrônico de que trata este artigo, com as prerrogativas do § 2º, pode realizar a assembleia geral de modo parcial ou exclusivamente digital.

§ 4º O disposto neste artigo não impede que as companhias transmitam suas assembleias gerais em meios de comunicação de amplo acesso, como a rede mundial de computadores.

§ 5º Os administradores, terceiros autorizados a participar e pessoas cuja presença seja obrigatória nas assembleias poderão participar a distância nas assembleias realizadas parcial ou exclusivamente de modo digital.”(NR). (INSTRUÇÃO CVM Nº 622).

Antes de mais nada, cabe salientar que a Sociedade por Ações deve assegurar os recursos tecnológicos para garantir a presença dos acionistas e atestar sua participação. Conforme pôde ser visto, a forma com que a companhia lida com essa nova realidade pode se dar com tecnologia de ponta, com áudio, vídeo ou mesmo com tecnologia modesta, o que pode se dar por um mero *chat*, cabendo tal escolha à sociedade.

Vale salientar ainda que o §4º do aludido artigo ressalta que “as companhias transmitam suas assembleias gerais em meios de comunicação de amplo acesso, **como a rede mundial de computadores**. Destaque-se que não é correto afirmar que toda a Assembleia assim realizada, seria uma Assembleia *on line* ou virtual, segundo brilhante explanação do professor Fabio Ulhôa Coelho (2008, p.2):

O adjetivo “virtual” como referência a manifestações ambientadas na rede mundial de computadores, embora de largo uso, deve ser descartado. A comunicação por meio eletrônico faz-se através de sensibilizações elétricas, e, portanto, de meio físico, que de virtual não tem nada. O adjetivo mais adequado é “eletrônico”. Já a locução “*on line*” deve ser reservada ao acompanhamento dos trabalhos em tempo real.

Por fim, deve ficar claro que para o cumprimento dos requisitos do artigo 21- C a sociedade deverá manter arquivados todos os documentos do conclave, bem como a gravação integral dela. Ademais, para a resolução do problema de identificação do acionista, pode ser levado em consideração a entrada dele através de login e senha, o que comprova o acesso ao sistema.

Saliente-se que essa previsão era uma demanda antiga das Sociedades por ações e seus acionistas, bem como de toda a doutrina, como uma resposta eficaz para o recorrente problema do absenteísmo dos acionistas, tendo em vista que as grandes companhias, muitas vezes, possuem sócios dentro e fora do país (COELHO, 2008).

Diante do exposto, pode-se concluir que a legislação editada em razão da pandemia trará benefícios incalculáveis ao Direito Societário (ao menos nos aspectos estudados), vez que no intuito de resolver a dificuldade de realização de Assembleias em virtude do distanciamento social, trouxe uma inovação há muito esperada pelos estudiosos da área.

## CONCLUSÃO

Em razão do Cenário Pandêmico, foi editada a Medida Provisória 931, convertida na Lei 14.030/2020, que trouxeram significativas mudanças na Lei de Sociedades Anônimas. Tal legislação impulsionou a edição da Instrução CVM nº 622, que regulamentou a realização de Assembleias digitais ou eletrônicas.

Sem dúvidas, tais normas vieram atender um anseio antigo daqueles que operam no Direito Societário.

Tem-se, portanto, que nesse momento de tantas incertezas surgiu um novo futuro, que traz maior acessibilidade, conforto e agilidade para a realização de Assembleias, com a utilização de instrumentos há muito disponíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Código Civil (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: 14 ago. 2020.

BRASIL. Lei 6.404/1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Assembléias Gerais de Sociedade Anônima em meio eletrônico**. São Paulo. Revista Eletrônica Faculdade de Direito da PUC-SP. 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/viewFile/737/504>. Acesso em: 14 ago. 2020.

Instrução CVM nº 622 de 17 de abril de 2020. **Altera a Instrução CVM nº 481, de 17 de dezembro de 2009, que dispõe sobre informações, pedidos públicos de procuração, participação e votação a distância em assembleias de acionistas**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 18 abr. 2009. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst481.html>. Acesso em: 14 ago. 2020.



**A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E A RESPONSABILIDADE CONTRATUAL:  
uma análise conforme a principiologia contratual  
e a teoria da imprevisão**

*Fernanda Paula Diniz<sup>1</sup>  
Naira Dau Almeida de Souza<sup>2</sup>*

O Contrato é uma das modalidades de negócios jurídicos mais comuns na sociedade. Desde uma simples compra e venda no mercado de bairro, à formação de grandes sociedades empresárias, o contrato está presente, criando obrigações e modificando a ordem econômica.

Ainda que a lei confira uma grande liberdade para as partes disporem sobre diversos negócios, os contratos devem obedecer a requisitos básicos para sua existência e validade, além de princípios que devem ser observados, como a função social dos contratos e a boa-fé objetiva.

Contudo, a pandemia do Coronavírus, veio, de forma surpreendente, alterar as bases dos negócios firmados. Ninguém poderia imaginar que uma pandemia poderia atingir todo o mundo de forma tão abrupta, impactando a economia mundial, e por consequência, os contratos.

Assim, o presente artigo visa analisar, de forma breve, o impacto das medidas de restrição social e a própria pandemia nas relações contratuais, sobretudo na dificuldade das partes de manterem os termos anteriormente acordados.

## **1. A PRINCIPIOLOGIA CONTRATUAL E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO**

A Comissão organizadora do Código Civil de 2002, dentre outras diretrizes, pautou sua atuação em três princípios fundamentais (o princípio da eticidade, da socialidade, da operabilidade), além da proteção aos direitos de personalidade.

Para Wilges Bruscato (2007), “a eticidade se traduz na preocupação com a boa-fé, a equidade e outros critérios éticos”. Por tudo isso, justifica a adoção, em alguns momentos, de normas genéricas ou cláusulas gerais, a fim de possibilitar a “criação de modelos jurídicos hermenêuticos”, de forma a permitir a constante atualização dos preceitos legais. Tal princípio estaria estampado, por exemplo, no art. 113 (que trata da interpretação dos negócios jurídicos conforme a boa fé e usos do lugar da celebração), art. 187 (que

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Professora da PUC Minas e da Universidade do Estado de Minas Gerais. Advogada.

<sup>2</sup> Pós-graduada em Direito Processual Civil pela FUMEC, Graduada em Direito pela PUC Minas e Advogada.

conceitua o abuso de direito) e o art. 422 (que determina que os contratantes devem pautar sua atuação nos princípios de probidade e boa-fé).

Além da eticidade, destaca-se a socialidade, como forma de superação do caráter individualista do Código Civil de 1916. Isso ficaria claro nas previsões acerca da função social do contrato, da propriedade e da posse, e ainda da empresa.

Segundo Wilges Bruscato (2007), a socialidade “é o carro-chefe axiológico do novo Código, trazendo, a reboque, os outros dois princípios”. Para a autora, poderia ser conceituada como a prevalência de valores coletivos sobre os individuais, seria “a atenção que todos os membros de uma determinada sociedade devem dar às exigências de sua existência como coletiva, por ser esta – a convivência – uma necessidade humana. Porém, isso não pode pressupor a desconsideração aos direitos e interesses individuais”. Tal princípio estaria previsto também no texto constitucional e na Lei de Introdução às normas de Direito brasileiro.

Por fim, tem-se o princípio da operabilidade, no sentido de “estabelecer soluções normativas de modo a facilitar sua interpretação e aplicação pelo operador do Direito”. Nesse sentido, buscou a comissão eliminar dúvidas que haviam persistido quando da aplicação do Código Civil de 1916 (como a distinção entre prescrição e decadência), e estabelecer cláusulas gerais, preceitos indeterminados, que deveriam ser aplicadas concretamente.

Por tudo isso, foi realizada uma releitura da principiologia do Direito contratual. Antes, se fundava nos princípios da autonomia da vontade, da obrigatoriedade dos contratos e da relatividade dos efeitos dos contratos. Hoje, na autonomia privada, boa-fé objetiva, função social dos contratos e no equilíbrio contratual.

Aufere-se que a autonomia pode ser entendida em sentido amplo, como uma derivação do direito à liberdade, a capacidade de um sujeito para determinar o seu comportamento individual. Contudo, no Direito Privado, este conceito é restringido. A autonomia é definida como a possibilidade de o agente decidir acerca da realização de atos ou negócios jurídicos.

A autonomia privada, sob este prisma, não é absoluta. Tem de ser conciliada ao direito de outras pessoas e com valores essenciais do Estado, como a igualdade, a solidariedade e a segurança. Desse modo, essa autonomia, denominada autonomia privada, proporciona ao indivíduo a possibilidade de tomar decisões, desde que respeitada a ordem legal. Nas relações contratuais, desse princípio se extrai a liberdade para contratar, nos limites impostos pela lei, pela ordem social e econômica, conforme o art.

421 do Código Civil<sup>3</sup>.

Outro princípio relevante é o da boa-fé objetiva<sup>4</sup>, que deve pautar todas as relações no Direito Privado, razão pela qual seu alcance muito além dos contratos<sup>5</sup>. Como bem afirma a doutrina, a boa-fé objetiva (que é o dever dos contratantes guardarem, tanto na conclusão, execução e até após o cumprimento do contrato<sup>6</sup> o dever de probidade, lealdade para com o outro), trata-se de verdadeiro dever acessório<sup>7</sup>, que deve ser observado por aqueles que concluem determinado ato ou negócio jurídico.

Adoção da boa-fé objetiva como novo paradigma contratual permite-nos concluir que os contratos não são apenas instrumentos a serviço de interesses individuais, apresentando uma dimensão que repercute frente a toda a sociedade e que apresentam fundamental importância na consecução de objetivos constitucionais. Introduce uma dimensão ética no direito contra-

<sup>3</sup> Art. 421. A liberdade contratual será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

<sup>4</sup> A distinção entre boa-fé subjetiva e objetiva é bastante proveitosa a esse estudo, para que possa se tornar mais clara a extensão desse princípio. Para tanto, cite-se a irretocável lição de Humberto Theodoro Júnior (2004, p. 10): “Ao contrário da tradicional *boa-fé subjetiva* (estado de espírito do agente frente à situação que envolve o fato ou negócio jurídico), “a *boa-fé objetiva* desliga-se completamente do elemento vontade, para focalizar sua atenção na comparação entre a atitude tomada e aquela que se poderia esperar de um homem médio, reticente, do bom pai de família. O eixo da análise é deslocada. Enquanto na primeira modalidade o reconhecimento do *animus nocendi* é vital, na segunda, desimporta”. Para aferir a boa-fé objetiva na formação e execução do contrato, e, portanto, para exigir-se do contratante alguma prestação derivada de *dever acessório*, recorre-se aos costumes do tráfego, já que todo contratante, na atual concepção da teoria dos contratos, está obrigado a agir de acordo com os usos e costumes observados pelas pessoas honestas”.

<sup>5</sup> Pode-se afirmar que o princípio da boa-fé pode ser identificado em três diferentes passagens do Código Civil: no art. 422, em que fica clara sua função integrativa ( “Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”); no art. 113, que destaca sua função interpretativa (“Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração”) e no art. 187 (“Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”), que coloca a função limitativa da boa-fé, como forma de impedir ou repelir o abuso de direito. (THEODORO JÚNIOR, 2004).

<sup>6</sup> Nesta última hipótese, a boa-fé objetiva está na chamada pós-eficácia das obrigações.

<sup>7</sup> Segundo Humberto Theodoro Júnior (2004, p. 17-18) há outros deveres acessórios que podem ser citados, independentemente de constarem em quaisquer contratos, quais sejam, o dever de informação, segurança, confiança, dentre outros.

tual. Comporta duas ordens de consequência: critério de referência hermenêutica, e ainda à ampliação ou retração do conteúdo obrigacional.

Importante ainda estudar o princípio da função social do contrato, que decorre da socialidade, acima explicada. Segundo esse princípio, o contrato não só produz efeitos entre as partes, mas traz repercussões a toda a sociedade, e está prevista no art. 421 do Código Civil como um dos limites à liberdade de contratar. Contudo, não só assim deve ser entendido. A função social não é apenas um limite, mas é também uma diretriz a ser cumprida.

Por fim, temos o princípio do equilíbrio contratual, do qual deriva a proteção ao contratante mais fraco nas relações contratuais assimétricas. Conforme Humberto Theodoro Júnior (2004, p.11): “O sinalagma contratual leva a ordem jurídica a proteger o contratante contra a *lesão e a onerosidade excessiva*”. Desse modo, conjugado com os demais princípios já estudados, tem-se que na hipótese de uma causa superveniente, que altere a base do contrato, incontestável a possibilidade de revisão, e ainda da rescisão contratual.

Insta ressaltar, contudo, a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) reforçou a máxima da intervenção mínima do Estado no campo dos contratos, a despeito do equilíbrio contratual (ou justiça contratual) também ser princípio reconhecido pela lei. Assim, a intervenção do Judiciário nas relações privadas fica, de certa forma, deixada como medida excepcional.

Pelo que se pode ver, tais princípios preveem o respeito ao pactuado pelas partes, com o respeito à lei, à segurança jurídica das negociações, da economia e por consequência, da própria sociedade. O rompimento de contratos em cadeia pode criar abalos econômicos de monta irreparável, por isso mesmo, a exemplo do que amplamente ocorre nas revisões de juros bancários, as posições majoritárias atuais dos tribunais são no sentido de reforçar a autonomia das partes na estipulação de cláusulas contratuais e de buscar, sempre que possível, a preservação dos contratos.

Todavia, o cenário trazido pela Pandemia, se mostrou totalmente inesperado e inevitável, trazendo, em alguns casos, a onerosidade excessiva da prestação de uma das partes do contrato, ou a impossibilidade total de cumprimento. Assim, com base nos princípios supracitados, e no instituto da teoria da imprevisão, torna-se necessário discutir a possibilidade de revisão dos contratos, o que será analisado no próximo tópico.

## **2. DA POSSIBILIDADE DE RESCISÃO CONTRATUAL E AFASTAMENTO DA MULTA PENAL**

Dentre as possibilidades de rescisão contratual o legislador fez previsão a situações que fogem ao controle das partes e que por isso impedem a

continuação das obrigações. Entre elas está a teoria da imprevisão ou cláusula *rebus sic stantibus*, que nas palavras de Álvaro Villaça Azevedo (2019, p. 34), “protege uma das partes do contrato, quando há impossibilidade de cumprimento da obrigação assumida, por brusca alteração da situação inicial, em que o contrato nasceu.” Assim, tal teoria possibilita que as partes venham rescindir o contrato por impossibilidade do cumprimento da obrigação.

Nesse sentido, preconizam os arts. 478 e 479 do Código Civil:

*Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.*

*Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.*

A jurisprudência, entretanto, sempre foi resistente a aplicabilidade da imprevisibilidade, justamente para garantir a segurança jurídica das diversas negociações que trazem reflexos diretos na economia nacional e ao interesse coletivo. Assim, conforme Álvaro Villaça Azevedo (2019), são necessários alguns requisitos para aplicabilidade da Teoria da imprevisão, entre elas a alteração radical do contrato, em circunstâncias extraordinárias, o efetivo prejuízo causado por esta circunstância e onerosidade excessiva.

Assim, abre-se a possibilidade de uma das partes buscar a revisão contratual podendo se reestabelecer o equilíbrio contratual ou mesmo a sua rescisão.

Por outro lado, a doutrina também tem se valido da teoria do motivo de força maior para buscar o equilíbrio das partes na relação contratual que tiveram seu estado *a quo* abalado pela atual pandemia da Covid-19. Neste sentido, Nelson Rosendal (2020) já defende a pandemia como motivo de força maior como razão extraordinária, comparada a guerras, revoluções, explosões, greves, bloqueios de portos, ações do governo ou desastres naturais para o descumprimento do pactuado.

O que se percebe é uma tendência do Judiciário brasileiro em abraçar tais teorias com o fim de se manter o equilíbrio das partes, com a continuação dos contratos e em último caso, a rescisão contratual. Inequívoco é que a Pandemia gerou repercussões econômicas relevantes, sobretudo com o fechamento do comércio e outras atividades consideradas não essenciais, o alto número de dispensa de empregados e ainda as reduções salariais e de

jornada, decorrentes de acordos entre empregados e empregadores.

Somado a isso, deve-se frisar que a principiologia contratual deve ser utilizada como diretriz para a análise dessas situações, mormente os princípios da boa-fé objetiva, equilíbrio contratual e função social.

Por tudo isso, deve-se considerar que configurada a alteração extraordinária na base contratual, além de ser imperiosa a revisão das obrigações estipuladas entre as partes, deve também ser afastada a multa penal pela inadimplência de uma das partes ou pela rescisão antecipada do contrato, como forma de se atender a principiologia dos contratos, e por patente ocorrência de força maior.

## CONCLUSÃO

A Pandemia do Coronavírus trouxe impactos significativos nos contratos, de forma geral. Como evento imprevisível e inevitável, a pandemia caracteriza um evento de força maior, e por isso justifica a aplicação da Teoria da Imprevisão, que, aliada à principiologia contratual contemporânea, resulta na possibilidade de revisão, e até rescisão dos contratos, com o afastamento da incidência de multa contratual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Álvaro Vilaça. **Curso de direito civil: teoria geral dos contratos**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)>. Acesso em: 17 agosto 2020.

BRUSCATO, Wilges. Os Princípios do Código Civil e o Direito De Empresa. **Gestão e Conhecimento**, v. 3, n. 2, art. 3, março/ junho 2007. Disponível em: [www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/nupepu/online/inicial.htm](http://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/nupepu/online/inicial.htm); acesso em 04 de setembro de 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LIND**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **O contrato e sua função social**. 2ª edição. *Rio de Janeiro: Forense, 2004.*

## REFLEXOS DA PANDEMIA NO MERCADO DE CONSUMO DE PRODUTOS E SERVIÇOS “INDOOR” DOS JOGOS DIGITAIS

*Laiane Maris Caetano Fantini<sup>1</sup>*

Os jogos digitais representam uma mídia da Revolução 4.0. Correspondem a uma forma de entretenimento ativo e social, eletrônico e interconectado, que tem provocado mudanças de hábitos e culturas em todo o mundo.

Os anos 2000 representaram uma nova fase para o mercado de jogos a partir da tecnologia de conexão à internet que moldou toda a indústria a partir de então. Num mercado com poucas barreiras à entrada, várias características desse mercado aliadas a essa tecnologia foram responsáveis pela mudança, tais como a variedade de produtos e serviços digitais num novo patamar de acessibilidade, novos gêneros (tipos de jogos), novas formas de monetização, um novo olhar sobre o “fato consumo” (SOUZA, 2003) e a possibilidade de fornecer esses jogos em uma nova plataforma, consideravelmente mais acessível em relação às demais: os equipamentos de comunicação móvel (ou *mobile*, como celulares e *tablets*). Não à toa, o mercado de jogos tem se mostrado um dos mais rentáveis do mundo.

Com as medidas intervencionistas buscando controlar e reduzir os efeitos da pandemia em vários países, as pessoas se viram compelidas a permanecer em casa e abrir mão de atividades sociais por questões de segurança. Essa mudança de comportamento refletiu em vários pontos, e em relação ao lazer, criou nas pessoas a busca por novas formas de interação social e de escapismo antes reservada às atividades “sociais e presenciais”, fazendo com que se buscassem alternativas *indoor*. A indústria do entretenimento teve um papel importante nisso, principalmente a dos jogos digitais.

Para entender um pouco da mudança desse paradigma no entretenimento e sua intensificação em razão das medidas de isolamento social, cabe explorar um pouco os aspectos relevantes do mercado de jogos digitais na perspectiva do consumo, principalmente para *mobile* (ou *mobile games*).

De acordo com o censo realizado em 2018 (SAKURA; FORTIM, 2018) a receita anual apenas de jogos *mobile* já ultrapassava, naquela época, a receita de jogos para computador e console (PlayStation, Xbox e NintendoSwitch), somadas. Além da facilidade de acesso à internet, um importante fator foi a

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Advogada especialista em Direito Empresarial pela PUC/MG. Pesquisadora bolsista da CAPES na área de Direito Privado pela PUC Minas, integrante do grupo de estudos DTec (UFMG), da Comissão da OAB de Direito para Startups.

popularização de celulares com maior capacidade técnica atrelada à acessibilidade de preço, já que, independentemente de consumir ou não um jogo de celular, as pessoas tendem a ter um *smartphone* para a realização de diversas atividades cotidianas.

A indústria de consoles é, até hoje, um oligopólio formado pela Nintendo, Sony e Microsoft, o que gera barreiras à entrada de novos concorrentes e dá poder a essas empresas exercerem domínio sobre os jogos que poderão ou não ser comercializados. Isso se deve ao fato que a empresa responsável por um console fornece uma licença para as empresas desenvolvedoras criarem produtos, compatíveis, de modo que não só tem o controle sobre fornecer ou não essa licença e ainda, de atuar como formadora de preço no valor dessas licenças (FORTIM, 2014).

Não é diferente no mercado *mobile* o qual, apesar da aparente livre concorrência, encontra sua vulnerabilidade com o duopólio formado pela Apple e Google. Essas empresas representam um sistema de competição imperfeita em que poucos agentes de mercado oferecem produtos similares ou idênticos (MANKIW, 2009), os quais são, no caso, os sistemas operacionais e a loja de aplicativos exclusiva.

Atualmente existem dois sistemas operacionais principais, o IOS (desenvolvido pela Apple) e Android (Google) os quais exercem seu poder econômico tanto na discricionariedade do fornecimento das licenças às desenvolvedoras quanto no exercício de escolha sobre quais desses produtos desenvolvidos serão vendidos nas lojas exclusivas de cada sistema operacional. Um caso recente, citado a título de exemplo, foi o bloqueio da Apple Store do jogo Fortnite desenvolvido pela Epic Games, o que levou a um processo judicial por conduta anticoncorrencial da empresa de celulares, iniciado em agosto deste ano.

O oligopólio formado por essas empresas cria também barreiras à entrada a outros agentes em razão de algumas externalidades típicas de mercados tecnológicos emergentes, como os efeitos de rede, os mercados de múltiplos lados e estrutura de “preço zero”. Essas características foram identificadas por Saito (2016) em relação a Google e a Microsoft e com as quais, conforme se demonstrará, o mercado de jogos digitais guarda algumas semelhanças.

Perpassando rapidamente por eles, os efeitos de rede consistem no “fenômeno segundo o qual o valor da participação individual de cada membro aumenta de acordo com o número de participantes em uma rede”, de modo que o aumento da demanda por um bem dentro dessa rede leva, complementarmente, ao aumento da demanda e disponibilidade de outro bem dessa rede. (SAITO, 2016).



Dessa forma, trazendo para o contexto da indústria de jogos, é economicamente interessante para as desenvolvedoras adquirirem licença para criar produtos e serviços em sistemas operacionais que possuem uma relevante rede de consumidores, como forma de compensar o custo e maximizar o lucro na produção de determinado bem. Em outros termos, o aumento pelo consumo de um celular com determinado sistema operacional vai gerar a demanda pelos produtos ou serviços oferecidos para aquele equipamento.

Os mercados de múltiplos lados (ou “*multi-sided platforms*”) são ambientes em que duas ou mais partes interagem por meio de uma plataforma, o que permite que a empresa distribua seu faturamento para um ou todos os lados dessa rede. Esse aspecto tem estreita relação com as formas de monetização dos bens, que variam conforme o tipo de jogo.

Existem os *Premium games*, jogos em que o consumidor paga um preço para ter acesso, os *Free with IAP* (gratuitos com possibilidade de compras dentro do jogo) e os jogos Free to Play (também conhecidos como *freemium games*, faturam essencialmente através de anúncios). Para um jogo ser oferecido gratuitamente para o consumidor, nos dois últimos casos, a monetização é transferida para um recurso interno dentro do jogo ou então para os anúncios, o que permite o oferecimento do bem principal de forma gratuita.

Por fim, o “custo zero”, ou seja, a aparente noção que o bem é oferecido sem custo algum para o consumidor, traz benefícios ao jogador mas não se ignora, por outro turno, que a não cobrança pelo acesso a esses bens leve o consumidor ignorar outros custos implícitos (SAITO, 2016), como a coleta de dados pessoais para formação de perfis comportamentais com o fim de otimizar o oferecimento de anúncios ou de produtos dentro do jogo.

A plataforma *mobile* reúne diversas vantagens, como menor barreira à entrada, jogos que exigem configurações básicas de um celular – dispensando a aquisição de aparelhos topo de linha e inacessíveis à maior parte das pessoas – e que, em razão disso, celulares sofrem menor impacto de obsolescência no desenvolvimento de jogos. Isso faz sentido se pensar que as desenvolvedoras de jogos *mobile* buscam difundir o consumo para o maior número de pessoas possível, não necessariamente se prendendo a uma relação com as plataformas, que já muito se interessam pela obsolescência.

Todos esses aspectos contribuem para o crescimento das receitas do mercado de jogos digitais para celular. De acordo com a NewZoo (2020), o celular continua sendo o segmento mais rentável para a indústria de jogos, gerando receitas consideráveis e engajamento com usuários contínuos variando entre gênero, idade e renda familiar.

A Pesquisa BGS realizada em 2020 desconstruiu alguns entendimentos equivocados sobre isso. Por exemplo, existe um considerável número de

consumidores de jogos digitais que possuem filhos e, em termos de situação econômica, a maior parte desses jogadores tem renda familiar mensal entre 1 a 2 salários mínimos. A média de idade é de 30 anos, o que demonstra que esse mercado tem sido procurado por pessoas maiores de idade, geralmente com renda e trabalho próprios. Ainda, curiosamente o percentual de jogadores na faixa de 12 a 15 anos é o mesmo de jogadores na faixa de 35 a 44 anos (15%) e muito próxima dos jogadores de 45 a 59 anos (14%).

O consumidor brasileiro de jogos digitais tem, essencialmente, perfil de consumidor de jogos *mobile*, posto que o celular está presente em todas as classes sociais, diferentemente dos consoles e do computador que estão concentrados nas classes A e B (SAKURA; FORTIM, 2018). Segundo o censo, 70% dos consumidores brasileiros acessam jogos gratuitos, os quais se classificam ou como *Free with IAP* ou *Free-to-play*. Isso é um fenômeno global, uma vez que os usuários de celular têm crescido 6.7% ao ano, gerando uma receita de U\$ 3.5 bilhões só em 2020 (NEWZOO, 2020). Essa facilidade, porém, pode ter influência ou relação com a dependência, no sentido do aumento, cada vez mais, de tempo dedicado a esse tipo de entretenimento.

Os fatores citados tanto em relação ao mercado de desenvolvedores quanto ao perfil de consumidores desses bens têm contribuído para o crescimento da indústria ao longo dos anos, mas as medidas de isolamento social em razão da situação de pandemia deram um novo fôlego ao mercado.

Essa externalidade tem causado um aumento na receita em diversos ramos de entretenimento *indoor*, como a Netflix que atingiu seu maior valor de mercado da história (RICHWINE; RANA, 2020), mas principalmente nos jogos *mobile*.

Para a indústria, a pandemia a afetou de várias formas. Na cadeia produtiva, os impactos podem ser vistos sob duas perspectivas. A atividade realizada por desenvolvedores de software normalmente pode ser feita de maneira remota, principalmente em se tratando de produtos voltados para plataformas *mobile* em que o custo computacional é relativamente baixo. Por outro turno, empreendimentos voltados à fabricação de hardware foram impactados com o fechamento das fábricas, mas os efeitos dessa queda de produção poderão ser mais concretos no futuro (NEWZOO, 2020).

Em relação ao consumidor, considerando que ele tem mais tempo para ficar em casa e consumir conteúdo *online*, a NewZoo (2020) registrou um aumento de 75% no tráfego de jogos na segunda quinzena de março. Segundo essa pesquisa, o principal fator do aumento do consumo de jogos está relacionado às medidas de bloqueio do Covid-19, impactando as receitas da com a App Store (Apple) com crescimento previsto de 10,3% e previsão de até US\$ 38.8 bilhões e a Google Play, com previsão de aumento de 15% e previsão

de receita de até US\$ 27.8 bilhões para este ano.

O consumidor tem feito cada vez mais uso de ferramentas interconectadas em seu dia a dia e o celular tem sido um instrumento usado não apenas para o trabalho ou para tarefas cotidianas, mas também para entretenimento, seja no uso de redes sociais ou outros conteúdos consumidos *online*, seja no consumo de jogos digitais.

Jogos digitais representam uma forma de distração, um escape à realidade, mas também são uma forma de interação social. Em razão disso, correspondem a um modo de entretenimento diverso de outros serviços *indoor*, cuja interação é passiva.

A facilidade de acesso ao mobile e à internet, somadas ao maior tempo do consumidor em casa em busca de novas formas de escapismo ou de interação social, tem refletido positivamente no crescimento do consumo de jogos digitais para *mobile*.

A pandemia impulsionou o crescimento da economia digital potencializando essas novas formas de mercado, de cadeias produtivas e de monopólio, evidenciando um novo aspecto de vulnerabilidade do consumidor diante dos produtos e serviços *indoor*, principalmente relacionados aos jogos digitais. Esse paradigma que está sendo consolidado pelo consumo de jogos digitais, principalmente nos jogos *mobile*, demanda do Direito um olhar sobre atento dessa nova realidade social para repensar novas formas de proteção.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FORTIM, Ivelise; SAKUDA, Luiz Ojima. A indústria e o mercado de jogos digitais no Brasil. In: **TIC: domicílios e empresas 2013** – Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2014.

GU, Tianyi. COVID-19's impact on the mobile games market: consumer engagement spikes as revenues exceed \$77 billion in 2020. Jun, 2020. **NEWZOO**. Disponível em: <https://newzoo.com/insights/articles/mobile-games-market-engagement-revenues-covid-19-gaming/>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

MANKIW, Gregory N. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

PESQUISA BGS DATA FOLHA. **Mercado de Games no Brasil**. 2020.

RICHWINE, Lisa; RANA, Akanksha. **Netflix doublés expected signups but warns coronavirus boost may fade**. Abril, 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-netflix-results/netflix-doubles-expected-signups-but-warns-coronavirus-boost-may-fade-idUSKCN223337>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

SAITO, Leandro. **Antitruste e novos negócios na internet. Condutas anticompetitivas ou exercício regular de poder econômico?** Orientadora Paula A. Forgoni. 2016. São Paulo, 2016. 236p.

SAKUDA, Luiz Ojima; FORTIM; Ivelise. **II Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais**. São Paulo: Homo Ludens, 2018.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 5ª Ed. São Paulo: LTr, 2003.

## CORONAVÍRUS E SEUS REFLEXOS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

*Elisângela Soares Chaves<sup>1</sup>*

No Brasil as políticas neoliberais de regulação e austeridade foram fortemente implantadas a partir da década de 1990 (SOUZA, 2017), ocasionando profundas mudanças no mercado financeiro e do trabalho, em conformidade com a lógica do capitalismo mundial.

Como corolário, houve sensível redução de gastos no setor da saúde, diminuição dos investimentos em pesquisa e transferência da produção nacional de equipamentos médicos e de medicamentos ao particular. Para os defensores do neoliberalismo o Estado tem que ser mínimo (CLARK E BAGNO, 2020), devendo estar presente, apenas, em atividades não lucrativas.

Por sua vez, no embate entre o capitalismo e os trabalhadores, o dono do capital impôs seu discurso de necessidade de reformas e flexibilização de direitos trabalhistas, para viabilizar a manutenção dos níveis de emprego. Os empregados, pressionados pelas novas formas de produção, centralidade de tecnologias e os altos índices de desemprego, sucumbiu diante do poder capitalista. Consequentemente, a precarização do trabalho aumentou de forma exponencial, em especial através da terceirizações, subcontratações e trabalhos informais (ROCHA, 1998).

Aliados a isso, as incertezas decorrentes da pandemia de coronavírus fez com que o Brasil adotasse uma política econômica de emergência, culminado com uma série de alterações na legislação trabalhista, muitas delas desfavoráveis ao trabalhador, ao pretexto do estado de calamidade econômica e de saúde vivenciados.

Depois de vários anos de acumulação de riquezas, inclusive através de incentivos fiscais benéficos, o Poder Econômico perdeu a chance de dar sua parcela de contribuição à população que o patrocinou, deixando de garantir um mínimo de dignidade aos trabalhadores que lhe prestaram serviços por vários anos (CLARK E BAGNO, 2020).

Nesse contexto foram editadas as medidas provisórias 927 (em 22 de março de 2020), 928 (em 23 de março de 2020) e 936 (em 1º. de abril de 2020), esta última convertida na Lei 14.020, de 6 de julho de 2020, as quais autorizavam os empregadores a adotá-las, excepcionalmente, no intuito de se manter o nível da empregabilidade durante o enfrentamento do estado de calamidade e emergência decorrentes do coronavírus.

Entretanto, o Senado Federal retirou de pauta a votação da MP 927, editada em 22 de março de 2020, ocasionando sua perda de validade (SE-

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de Minas Gerais e Especialista em Direito Social.

NADO..., 2020). Como consectário, não há mais embasamento legal para os empregadores adorem as regras excetivas previstas pela mencionada norma caduca, voltando a vigorar o preconizado pela CLT, sem qualquer tipo de flexibilização.

No entanto, tudo o que foi pactuado durante a vigência da MP em referência continua tendo validade, em razão do Princípio da Segurança Jurídica (MELLO, 2003).

No presente estudo serão abordadas algumas medidas previstas pela Medida Provisória editada em 1º de abril de 2020, a qual foi convertida na Lei 14.020, de 6 de julho de 2020, que repercutiram na legislação trabalhista. Através da referida norma, instituiu-se o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, cujas medidas são o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (I); a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário (II) e a suspensão temporária do contrato de trabalho (III).

O Benefício Emergencial será pago mensalmente, a partir da data que o Ministério da Economia for informado pela opção da empresa de reduzir a jornada de trabalho ou o salário, ou, ainda, da adoção da suspensão temporária dos contratos de trabalho de seus empregados, sendo seu valor calculado de acordo com situação envolvida (redução ou suspensão).

O montante corresponderá ao valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, sendo que na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário será calculado sobre a base de cálculo do percentual da redução (I), enquanto na hipótese de suspensão temporária do contrato de trabalho corresponderá ao valor mensal de cem ou setenta por cento do valor do seguro-desemprego, a depender da coparticipação ou não do empregado, em conformidade com o artigo 8º, parágrafo 5º da Lei 14.020.

Durante a declaração de calamidade pública poderá o empregador optar pela redução da jornada e trabalho e salário por até noventa dias (os quais podem ser prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo), devendo haver pactuação por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado.

Por sua vez, a suspensão temporária do contrato de trabalho poderá ser realizada pelo empregador de forma setorial, departamental, parcial ou na total, pelo prazo de até sessenta dias, (em até dois períodos de trinta dias), sendo possível a prorrogação por prazo determinado por ato do Poder Executivo.

Terá direito o empregado, durante o período de suspensão temporária do seu contrato de trabalho, a todos os benefícios concedidos pelo em-

pregador aos demais empregados, ficando, ainda, autorizado a contribuir para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo, na forma do art. 20.

As condições de trabalho serão restabelecidas, com retorno do contrato de trabalho aos patamares anteriores, no prazo de dois dias da cessação do estado de calamidade pública (I); da data estabelecida como termo de encerramento do período de redução pactuado (II) ou da data de comunicação do empregador que informe ao empregado sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado (III).

O artigo 10, por seu turno, estabeleceu garantia provisória no emprego ao empregado que receber o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, durante o período acordado de redução da jornada de trabalho e do salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho (I); após o restabelecimento da jornada de trabalho e do salário ou do encerramento da suspensão temporária do contrato de trabalho, por período equivalente ao acordado para a redução ou a suspensão (II) e no caso da empregada gestante, por período equivalente ao acordado para a redução da jornada de trabalho e do salário ou para a suspensão temporária do contrato de trabalho, contado a partir do término do período da garantia constitucionalmente estabelecida (artigo 10, alínea “b”, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

As reduções e suspensão previstas pela lei poderão ser pactuadas por negociação coletiva (convenção ou acordo) ou individualmente, por escrito, devendo observar, para tanto, as exigências estabelecidas pela lei.

Ao empregado com contrato de trabalho intermitente será pago benefício emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais), pelo período de três meses, independentemente do número de contratos que possuía, garantindo direito de contribuir facultativamente para o Regime Geral de Previdência Social, na forma do art. 20.

Substancialmente, essas foram as principais considerações acerca das alterações promovidas na legislação trabalhista brasileira em razão da pandemia de Covid-19. Não é possível, ainda, discorrer sobre a interpretação que será dada pelos Tribunais Trabalhistas, mas o Tribunal Superior do Trabalho, através de sua Presidente Maria Cristina Peduzzi, já manifestou no sentido de sua validade (REDUÇÃO..., 2020).

Por fim, mostra-se relevante questionar, a partir do momento excepcional vivenciado, certos ideais preconizados há muito pelo neoliberalismo. Ideais que se mostraram frágeis, diante das necessidades apresentadas pelo capital e pela sociedade, os quais precisaram recorrer ao Estado, novamente, a fim de responder com urgência à situação de emergência apresen-

tada (SANTOS, 2020).

Ademais, as consequências desse discurso aos trabalhadores foi nefasta. Os salários foram reduzidos, a concentração de renda aumentou, o desemprego disparou em níveis assustadores, além da precarização das condições de trabalho e enfraquecimento do poder de negociação dos sindicatos. As profundas mudanças na legislação trabalhista que vem sendo levadas a efeito, afastam, cada dia mais, a proteção do Estado ao trabalhador, como se fosse possível nivelá-lo ao empregador (o que é uma falácia).

Sucumbir aos anseios do Capital, sem refletir sobre os resultados que são possíveis de ocasionar, pode provocar uma mudança, sem retorno, na legislação, pois os novos conceitos, regras e princípios acabam ganhando contorno, reverberando na edição de novas leis restritivas (VIANA, 2000).

Repercutir os insucessos do passado, e seus reflexos no presente, provoca o planejamento do futuro (CAMARGO, 2014), sobretudo, na busca do bem social. Apenas assim, a sociedade poderá ser estruturada (BERCOVICI, 2020) para enfrentar outras pandemias, sem ter que achatar, ainda mais, o padrão mínimo de dignidade de seus trabalhadores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. O papel do Direito econômico diante da crise da Covid-19. **Revista Consultor Jurídico**, 7 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-07/estado-economia-papel-direito-economico-diante-crise-covid-19>> Acesso em 22 jul. 2020.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CLARK, Giovanni; BAGNO, Fernando de Castro Bagno. **A conduta dos planos de saúde privados durante a Covid-19**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/clark-bagno-conduta-planos-durante-covid-19>> Acesso em 22 de jul. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

REDUÇÃO de jornada e salário é válida diz Tribunal do Trabalho. **Correio do Povo**. Porto Alegre, 23 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/redu%C3%A7%C3%A3o-de-jornada-e-sal%C3%A1rio-%C3%A9-v%C3%A1lida-diz-tribunal-do-trabalho-1.415033>> Acesso em 22 de jul. 2020.

ROCHA, Ronald. O mundo do trabalho e o trabalho do luto. *In*: ARRUDA Jr., Edmundo Lima de; RAMOS, Alexandre Luiz (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2020.

SENADO deixa caducar MP que altera regras trabalhistas. **Agência Senado**. Brasília, 15 jul. 2020. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/15/senado-deixa-caducar-mp-que-altera-regras-trabalhistas#:~:text=0%20Senado%20retirou%20da%20pauta,pr%C3%B3ximo%20dia%2019%20\(domingo\)](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/15/senado-deixa-caducar-mp-que-altera-regras-trabalhistas#:~:text=0%20Senado%20retirou%20da%20pauta,pr%C3%B3ximo%20dia%2019%20(domingo)>)> Acesso em 22 de jul. 2020.

SOUZA, Washignton Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

VIANA, Márcio Túlio. A proteção social do trabalhador no mundo globalizado: o direito do trabalho limiar do século XXI. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 37, 2000.



## PANDEMIA, TRABALHO À DISTÂNCIA E O JUDICIÁRIO MINEIRO

*Lailson Braga Baeta Neves<sup>1</sup>*

O trabalho à distância, também chamado *home office*, há muito nos chama a atenção, posto que sinaliza para soluções relativas a atividade laboral futura.

Em face de nossas atividades, sempre nos reclamou maior cuidado, o serviço público e, em especial, no Judiciário, nosso campo de atuação.

Domenico de Masi, recomenda o teletrabalho ou *home office*, como mecanismo de conferir mais eficiência, conforto e possibilidade de maior criatividade no exercício de suas funções, em face do tempo ocioso.

Um trabalhador inserido na modernidade tem hora para entrar no ambiente de trabalho e hora para sair, mas nunca sob seu controle.

Sendo assim, ele tem que se deslocar, bem como uma multidão, por uma variante temporal de uma hora até três horas ou mais para chegar ao local de trabalho e fazer tudo aquilo que poderia fazer de sua casa.

Portanto, via de regra, já chega ao local onde exercerá suas funções, extremamente estressado e cansado, enquanto se executasse as mesmas tarefas em um ambiente mais favorável, ele as cumpriria com menor desgaste físico e mental, gerenciando suas atividades com outras que lhe aprouver.

Certo é que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com a criação e instalação dos programas de processos virtuais (PJe, Themis, etc.), já vinha viabilizando o trabalho a distância, executados por serventuários e magistrados, em concorrência com o labor presencial.

As ferramentas em questão vêm sendo aperfeiçoadas, permitindo, inclusive, a realização de sessões virtuais e até audiências de conciliação nos mesmos moldes.

A coexistência dos processos físicos, entretanto, obriga a presença física em muitas ocasiões, mas não de forma absoluta.

Já foram iniciados os procedimentos de digitalização dos processos físicos, o que reduzirá, por certo, a necessidade de presença física em sua movimentação e resolução.

Todos esses projetos e ações estão em consonância com o CPC/2015 em vigor, que predica a virtualização dos processos e atos processuais, como meio de celeridade processual e meio de realização concreta do Princípio da duração razoável do processo.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela PUC Minas. Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Foi diante de tal cenário, que o ambiente judiciário foi colhido pela pandemia que ora assola o mundo e, atualmente, com maior ênfase, o Brasil.

Por conseguinte, a obrigatoriedade de isolamento, ainda que não absoluto, provocou a aceleração de tais procedimentos e medidas que foram implantadas, mas não se pode dizer que o Tribunal de Justiça estivesse sem as condições necessárias para realizá-las.

De pronto, as sessões e audiências presenciais foram suspensas, transferindo-se para as virtuais, respeitando-se o direito de sustentações e intervenções orais, quando previstas em lei.

Assim, conforme a concordância das partes e seus patronos, em princípio, tais intervenções foram efetivadas por meio de áudios gravados e cujas mídias foram enviadas para os órgãos correspondentes.

Aqueles que não concordaram tiveram seus processos retirados de pautas para que fossem realizadas a sustentações orais quando as atividades presenciais forem retomadas.

Nesse ínterim, foi desenvolvido um programa que permite a manifestação por vídeo conferência, o que permite às partes e aos seus patronos terem interlocução com o magistrado por tal meio, bem como realizar sustentações e manifestações orais, o que soluciona a questão acima mencionada quanto ao direito de interlocução direta com os julgadores, e que afastará a necessidade de adiamento de julgamentos ou audiências pela necessidade de interlocução direta.

Certo é que, apenas nesse período, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais executou mais de 11 (onze) milhões de atos processuais, entre despachos, decisões, audiências, sentenças e acórdãos.

A calamidade que se abateu sobre o mundo nos faz refletir sobre a necessidade de mudança de paradigmas na vida cotidiana e nas relações em geral e o ambiente judiciário não pode deixar de participar de forma ativa de tais questões.

A eficiência do trabalho à distância, tanto no que diz respeito a celeridade, quanto ao seu potencial qualitativo, nos faz pensar na necessidade de sua permanência, com os consequentes aperfeiçoamentos que a própria atividade impõe.

Talvez, somente agora, diante de uma hecatombe de proporções épicas, estejamos voltados a refletir sobre os problemas do trabalho presencial e as vantagens da virtualização em nosso ambiente.

Podemos citar alguns pontos: dispensabilidade de ambientes trabalho muito grandes; menor deslocamento de pessoas, diminuindo a poluição sonora, do ar, diminuição do gasto de papel, maior acessibilidade das partes de advogados do interior; menor custo do processo; aumento da

transparência e do poder fiscalizador; aumento da celeridade processual e duração razoável do processo.

Mencionamos estes, apenas para ilustrar, mas ressaltando que não é a solução para todos os problemas da Justiça, todavia, uma ferramenta que deve ser utilizada sabiamente e com parcimônia, prestigiando a eficiência, mas sem o sacrifício da saúde mental e física dos agentes envolvidos (partes, advogados, serventuários e magistrados).

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BUENO. Cássio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**, 2ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2016.

Constituição Federal. **Organização Editora Jurídica**. 9ª edição atualizada até EC nº 95/2016. Barueri, SP: Manole, 2017.

DE MASI. Domenico. **O Ócio Criativo**, entrevista a Maria Serena Palieri. Trad. Lea Manzi. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DE MASI. Domenico. **O Futuro do Trabalho, Fadiga e Ócio na Sociedade Pós-Industrial**. Trad. Yadir A. Figueiredo. 7ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2003.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. Vol I. 57ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

## A CONDUTA DOS PLANOS DE SAÚDE PRIVADOS DURANTE A COVID-19<sup>1</sup>

*Giovani Clark*<sup>2</sup>

*Fernando de Castro Bagno*<sup>3</sup>

Nos últimos anos no Brasil, as políticas neoliberais de regulação e de austeridade (CLARK, CORRÊA E NASCIMENTO, 2017) ganhou vozes e ações realizando uma transformação no papel do Estado, via redução drástica do Estado Empresário e modificação da legislação em prol da setor privado, “revivendo” um suposto e idealizado Estado Mínimo, de Adam Smith, do final do século 18 e do início da revolução industrial.

Assim, os questionamentos quantos aos limites dos poderes regulatórios públicos fomentam os debates, cujos argumentos devem ser colhidos e criticados, de modo a verificar a pertinência e veracidade dos modelos implementados.

Especificamente no campo da saúde, há quem argumente que a ação do Estado causou a diminuição da quantidade das operadoras privadas de planos de saúde no país, ou mesmo teria diminuído a flexibilização dos planos comercializados, com limitação à autonomia da vontade do consumidor e ao aumento da eficiência do setor.

Por outro lado, os defensores da presença regulatória do Estado indicam sua necessidade na defesa dos interesses da coletividade e para proteger/viabilizar o direito constitucional à saúde, enquanto serviço público executado pelo setor privado.

Nesse debate, interessante observar o comportamento dos agentes privados do segmento de saúde diante da pandemia do coronavírus (Covid-19), de modo a validar, ou invalidar, as visões apresentadas quanto a ação estatal na saúde ou não.

Assim, após a constatação de que a pandemia da Covid-19 havia chegado ao Brasil, observou-se um considerável movimento por parte das operadoras privadas de planos de saúde no sentido de negar cobertura à realização de exames clínicos para o diagnóstico e aos procedimentos terapêuticos necessários as enfermidades do Coronavírus, bem como impor limites

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista Consultor Jurídico**. Data de publicação: 21 de maio de 2020. Disponível no link: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/clark-bagno-conduta-planos-durante-covid-19>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Econômico da UFMG e da PUC Minas.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito Público pela PUC Minas. Pós-graduado em Direito Processual pela PUC Minas e Advogado.

ao período de internação hospitalar.

Nesse sentido, a Diretoria de Fiscalização da ANS elaborou material interativo, disponibilizado em seu sítio eletrônico<sup>4</sup>, com a análise numérica dos efeitos da Covid-19 na saúde suplementar. Dentre os dados apresentados, verifica-se que no comparativo de março e abril de 2020, o número de reclamações por negativa de cobertura para exame mais que dobrou — aumento de 150% — e as reclamações por negativa de cobertura para tratamento ou internação aumentaram mais cerca de 600%.

A conduta dos planos privados de saúde chamou a atenção do Ministério Público Federal e em 19 de março de 2020 ele expediu ofício n.º 43/2020/AC/3CCR solicitando à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) providencias garantidoras da manutenção dos serviços médicos aos beneficiários<sup>5</sup>.

Igualmente preocupada com postura das operadoras privadas de plano de saúde, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública<sup>6</sup> em desfavor das seis principais operadoras do Estado, com o objetivo de garantir judicialmente os direitos dos beneficiários de acesso aos exames para diagnóstico e procedimentos de tratamentos indispensáveis à Covid-19.

Quanto ao referido pleito ajuizado, o juízo competente proferiu decisão liminar determinando às operadoras réis a liberação imediata de cobertura para o atendimento e tratamento em favor dos beneficiários suspeitos ou portadores da Covid-19, sob pena de multa de R\$ 50 mil por paciente.

Dito isso, de pronto o argumento de que a ausência da ação estatal no setor da saúde aumenta sua eficiência passa a se tornar mito, uma vez que diante da pandemia sanitária internacional, a postura dos principais agentes do dito setor privado foi de negar a prestação de serviço e não torná-la mais eficiente e disponível.

<sup>4</sup> Estudo disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNTMzYjNmZDQtO-DczOC00ZTFmLWJhNzUtNjdlM2FkMjZjMGJmIiwidCI6IjlkYmE0ODBjLTRmYTtNDjMNC1iYmEzLTBmYjEzNzVmYmU1Zij9>. Acesso em 06/05/2020.

<sup>5</sup> Ofício n. 43/2020/AC/3CCR, expedido pelo Ministério Público Federal, em 19 de março de 2020. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/3CCR\\_OficioANS.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/3CCR_OficioANS.pdf). Acesso em 03/05/2020.

<sup>6</sup> Petição inicial dos autos de n.º 1029663-70.2020.8.26.0100, protocolada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em [https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=2S0018NBY0000&processo.foro=100&processo.numero=1029663-70.2020.8.26.0100&uuiidCaptcha=sajcaptcha\\_2029764602c44b8e8ee-31731dee07194](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=2S0018NBY0000&processo.foro=100&processo.numero=1029663-70.2020.8.26.0100&uuiidCaptcha=sajcaptcha_2029764602c44b8e8ee-31731dee07194). Acesso em 03/05/2020.

Ademais, é necessário apontar que as condutas adotadas acima, no caso da Covid-19, se tornam ainda mais grave, pois a saúde trata-se de um direito social previsto na Constituição de 1988, nos termos do art. 6º, reconhecendo-se, portanto, o seu caráter básico na própria existência humana (SAMPAIO, 2004).

Na nossa ordem constitucional, o Estado (art. 196 da CR) é o verdadeiro responsável por assegurar o acesso aos serviços e ações na promoção, proteção e recuperação da saúde de cada indivíduo, bem como da coletividade, estabelecendo uma atuação estatal imprescindível, inclusive quando o setor privado presta tal serviço público.

Paralelamente, o texto constitucional também abriu oportunidade para a participação do setor privado na área do serviço público de saúde, nos termos do art. 197 e seguintes, dando sustentáculo ao já formado segmento da saúde suplementar no Brasil, que se desenvolveu nos últimos vinte anos sob a regulação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), nos termos da Lei Federal de n. 9.656/98.

No caso da pandemia, os comandos constitucionais e outros dispositivos infraconstitucionais são essenciais para obrigar as operadoras privadas de plano de saúde a cumprirem os contratos anteriormente firmados e garantir a assistência médicas de seus beneficiários.

Especificamente a respeito das medidas observadas no cenário de pandemia, deve-se registrar que a cobertura dos exames de detecção e infecção da Covid-19 já integram os planos de saúde básicos, nos termos do art. 10 da Lei n.º 9.656/98<sup>7</sup> não havendo de se falar em negativa por parte das operadoras privadas. Igualmente, a limitação do período de internação hospitalar também encontra-se expressamente vedada pelo art. 12 da referida lei<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 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:**

**§ 4º A amplitude das coberturas, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será definida por normas editadas pela ANS.**

<sup>8</sup> 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,

Outro argumento utilizado pelas operadoras privadas para a negativa de cobertura foi em relação ao período de carência dos contratos, contudo, como também se sabe, inclusive nos casos das doenças motivadas pela pandemia, a carência dos planos deve se aplicar os termos da Resolução n.º 259/2011 da ANS<sup>9</sup>, ou seja: três dias para exames laboratoriais e tratamento imediato nos casos urgentes ou emergentes.

Por fim, as operadoras privadas de saúde também argumentaram que a Covid-19 não estaria relacionado nas doenças de cobertura obrigatória dos seus planos, e por consequências elas não teriam o dever de oferecerem coberturas nos tratamentos das enfermidades causadas pelo vírus.

Em resposta, a ANS demonstrou que tais doenças estão cobertas no plano básico em vigor e, para sanar qualquer debate, editou a Resolução n.º 453/2020<sup>10</sup>, incluindo de forma expressa os procedimentos e exame de Covid-19 no rol de cobertura de procedimentos obrigatórios.

Assim, se considerada apenas a legislação vigente, não haveria dúvidas de que os beneficiários de planos de saúde privado estariam cobertos, tendo assistência médica e hospitalar garantidas, no cenário de pandemia.

Além disso, a ANS também propôs um termo de compromisso com as operadoras privadas de plano de saúde para que elas mantivessem o pagamento dos profissionais e de estabelecimentos de saúde; abrirem canais de renegociação para os planos individuais, familiares e coletivos com até 29

---

em clínicas básicas e especializadas, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina; (...) I - 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 dos procedimentos obstétricos;(...)

<sup>9</sup> Art. 3º A operadora deverá garantir o atendimento integral das coberturas referidas no art. 2º nos seguintes prazos: (...) IX – serviços de diagnóstico por laboratório de análises clínicas em regime ambulatorial: em até 3 (três) dias úteis; (...).

<sup>10</sup> [1] **Resolução n.º453/2020 da Agência Nacional de Saúde Suplementar.**

Art. 1º A presente Resolução altera a Resolução Normativa - RN nº 428, de 07 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde no âmbito da Saúde Suplementar, para regulamentar a utilização de testes diagnósticos para infecção pelo Coronavírus.

Art. 2º O Anexo I da RN nº 428, de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte item, “SARS-CoV-2 (CORONAVÍRUS COVID-19) - pesquisa por RT - PCR (com diretriz de utilização)”, conforme Anexo I desta Resolução.

Art. 3º O Anexo II da RN nº 428, de 2017, passa a vigorar acrescido dos itens, SARS-CoV-2 (CORONAVÍRUS COVID-19) - PESQUISA POR RT-PCR cobertura obrigatória quando o paciente se enquadrar na definição de caso suspeito ou provável de doença pelo Coronavírus 2019 (COVID-19) definido pelo Ministério da Saúde, conforme Anexo II desta Resolução.

vidas, administrando inclusive as eventuais inadimplências. Em contrapartida, a ANS flexibilizaria as regras de resgate de cerca de R\$ 15 bilhões do fundo de reserva<sup>11</sup>. Fundo esse mantido como garantidor das operações das próprias operadoras privadas, nos termos da Resolução n.º 392/2015 da ANS<sup>12</sup>. Contudo, apenas nove operadoras aderiram ao termo<sup>13</sup>.

Ademais, segundo a Agência Nacional de Saúde Suplementar, um de cada quatro brasileiros são beneficiários de planos de saúde, sendo que no terceiro trimestre de 2019, a saúde suplementar teria registrado um total de R\$ 158,7 bilhões em receita de contraprestações<sup>14</sup>. A título de comparação dos valores, o orçamento federal para a saúde no exercício de 2019 foi de R\$ 127,07 bilhões, segundo o portal da transparência<sup>15</sup>.

Não obstante, mesmo com a clareza da legislação e as ações da ANS, verificou-se na prática negativas e abusos cometidos pelas operadoras privadas de planos de saúde. Assim, se constata que, posto à prova, ao menos no segmento da saúde privada brasileira, ficou evidente que a ação estatal é crucial a fim de garantir o direito constitucional da população.

Afinal, tão logo instaurada a pandemia e a ampliação das demandas de assistência médica e laboratoriais da enfermidades da Covid-19 e, conseqüentemente, o “aumento” no custo da prestação de serviços supostamente não contabilizados nas projeções financeiras realizadas, a reação imediata das operadoras privadas de plano de saúde foi pela negativa de cobertura, haja vista o aumento das reclamações por recusa de cobertura de exame e tratamentos<sup>16</sup>.

Desse modo, considerando-se a pandemia um cenário teste das políticas econômicas neoliberais (SOUZA, 2017) brasileiras, a partir dos anos

---

<sup>11</sup> Informação disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/coronavirus-covid-19/coronavirus-todas-as-noticias/5481-ans-divulga-termo-de-compromisso-para-liberacao-de-recursos-as-operadoras>. Acesso em 06/05/2020.

<sup>12</sup> Informação disponível em: <http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MzE1M>. Acesso em 06/05/2020.

<sup>13</sup> Informação disponível em: <https://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/coronavirus-covid-19/coronavirus-todas-as-noticias/5497-coronavirus-ans-divulga-operadoras-que-aderiram-ao-termo-de-compromisso>. Acesso em 06/05/2020.

<sup>14</sup> Informação disponível em: <https://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor/sala-de-situacao>. Acesso em 05/05/2020.

<sup>15</sup> Dados do Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acesso em 03/05/2020.

<sup>16</sup> Estudo disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNTMzYjNmZDQtO-DczOC00ZTFmLWJhNzUtNjdIM2FkMjZjMGJmIiwidCI6IjlkYmE0ODBjLTRmYTctNDJm-NC1iYmEzLTBmYjEzNzVmYmU1ZiJ9>. Acesso em 06/05/2020.



90 do século 20 (regulação e austeridade), constatou-se a evidente necessidade do planejamento de política pública de saúde, e nesse caso concreto, com ações coordenadas e democráticas no combate à pandemia, devendo envolver o setor de saúde suplementar, mas sob a coordenação, regulação e atuação dos poderes públicos nacionais.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n, 71, p. 677-700, jul/dez 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

## ENSAIO SOBRE A SAÚDE PRIVADA DURANTE A PANDEMIA E A DEDUÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE DA BASE DE CÁLCULO DO IRPF

*Janaina Santos Curi<sup>1</sup>*

A pandemia do coronavírus em 2020 trouxe à tona diversas discussões acerca da importância do Sistema Único de Saúde e sua capacidade de atendimento. O combate à pandemia tem sido liderado pelo Poder Público, apesar das notórias críticas, do elevado número de óbitos e de escândalos envolvendo desvio de verbas na compra de equipamentos. Seja com a criação de leitos adicionais ou pela adoção de medidas que visam a prevenção do contágio, o SUS – em suas diversas esferas – tem sido o responsável pelas medidas de combate à pandemia em larga escala. A amplitude e a qualidade dos serviços abrangidos pelo SUS também é frequente objeto dos noticiários brasileiros, tendo em vista que a criação do Sistema foi uma conquista recente.

O SUS foi instituído pela Constituição da República de 1988 que, a partir do art. 196, disciplina a saúde como um direito de todos e determina que cabe ao Poder Público a sua execução diretamente, através de terceiros e por pessoa física ou jurídica de direito privado. No SUS, garante-se ao cidadão direito ao atendimento integral e o financiamento do sistema deve ser feito não somente com os recursos da seguridade social, mas também dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A opção constitucional, no fim da década de 80, reflete uma tentativa de retomar o cenário nacional-desenvolvimentista que vinha sendo consolidado desde a década de 30 e que foi fragilizado com a assunção do poder pelo governo militar em 1964. Nesse sentido, confirma os direitos econômicos e sociais ao adotar a “concepção de um Estado capaz de promover reformas estruturais no âmbito econômico, visando a um desenvolvimento nacional democrático e inclusivo” (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2018, p.686). Em contrapartida, a queda do muro de Berlim também influencia o texto constitucional, fazendo com que bens e serviços públicos, como a própria saúde, tenham sido transformados em produtos passíveis de exploração pelo mercado privado.

Assim, apesar da pretensão de universalização do acesso à saúde pública, manteve-se a norma que autorizava a dedução de despesas médicas

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Público pela PUC Minas e Bolsista CAPES/PROEX Taxas. Pós-Graduação em Direito dos Contratos pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN) e Advogada.

da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. Não se pretende realizar aqui extensa revisão bibliográfica acerca do instituto, mas é reiterado o entendimento de que tal disposição normativa encontra guarida na ideia de que se deve proteger da tributação os gastos considerados como essenciais para a manutenção do contribuinte e de sua família.

Essa é a posição de Ricardo Lobo Torres (1989, p. 36), que se debruçou sobre o tema do mínimo existencial e chegou à conclusão de que referida norma deriva do princípio da proteção à dignidade humana e constitui imunidade, apesar de aparecer em lei ordinária. Mizabel Derzi, atualizando a obra de Baleeiro (2010, p.98), pontua que a capacidade de o contribuinte concorrer para as despesas do Estado somente se inicia após a dedução de todos os gastos necessários à percepção e manutenção da renda em sentido lato – incluídos aí os gastos para o sustento, instrução e assistência do contribuinte e de sua família.

Cita-se ainda Leonetti (2002, p.248-249), que defende a ampla dedutibilidade dos gastos com saúde para abranger também despesas ainda não contempladas pela legislação em vigor, como aquelas destinadas à aquisição de medicamentos e óculos. Seu argumento baseia-se não somente na necessidade e involuntariedade dos gastos, mas também na incapacidade do Estado de prestar serviço adequado.

No entanto, pelo menos no que toca o direito à saúde, a pandemia tem demonstrado que o mercado privado carece da necessária percepção da essencialidade do serviço e, mesmo em relação aos procedimentos básicos, observa-se que há resistência em atender os pacientes que fizeram a opção pela contratação de planos de saúde particulares.

Em consonância com um Estado regulador (CLARK, NASCIMENTO, CORRÊA, 2008), a Agência Nacional de Saúde (2020b) somente incluiu os exames sorológicos para COVID-19 no rol de cobertura obrigatória pelos planos de saúde após ordem judicial proferida pela Justiça Federal de Pernambuco, nos autos da Ação Civil Pública n. 0810140-15.2020.4.05.8300. A decisão, entretanto, foi revogada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, mas os exames sorológicos para COVID-19 permanecem no rol de cobertura obrigatória, em razão do disposto na Resolução Normativa nº 460 (2020c), publicada pela ANS.

A discussão acerca do reajuste das mensalidades dos planos de saúde também contribui para a compreensão do cenário da saúde privada durante a pandemia. Afinal, a prorrogação do reajuste anual por 120 dias decorreu de forte pressão política da Câmara dos Deputados (KOIKE, 2020) e representa apenas um atraso entre os meses de setembro e dezembro de 2020, já que a recomposição dos valores será realizada ao longo do ano de

2021. Os reajustes que já haviam ocorrido não são afetados pela medida, razão pela qual o Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) tem buscado expandir seus efeitos, tornando-a retroativa para que beneficie todos os consumidores que tiveram seus planos reajustados desde março, quando começou a pandemia.

Em contrapartida, o boletim divulgado pela ANS (2020a) não apresenta um cenário de prejuízos para os planos de saúde. Os dados indicam que a taxa geral de ocupação de leitos durante o mês de junho manteve-se estável em relação ao mesmo período do ano anterior e os serviços cuja procura fora reduzida no início da pandemia – como consultas em pronto-socorro que não geraram internações e Serviços de Apoio Diagnóstico Terapêutico (SADT) – já vinham sendo retomados desde maio. Embora tenha havido aumento do índice de sinistralidade, que subiu de 60%, em junho, para 64%, em julho, o indicador permanece abaixo dos percentuais históricos – 78%, em junho de 2018, e 82%, em junho de 2019. Os níveis de inadimplência também permanecem próximos aos apurados em julho de 2019, seja para planos com preço preestabelecido ou preestabelecido por tipo de contratação, incluindo as modalidades Individual/Familiar e Coletiva.

A esse contexto somam-se os dados do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referentes ao exercício de 2019. Optaram pelo desconto simplificado – que não autoriza a dedução de gastos com planos de saúde – 57% dos declarantes, que possuem renda média de R\$ 44.645 anuais. Os optantes pela declaração completa, por sua vez, representam 43% dos declarantes e auferiram renda média anual de R\$ 82.336 (BRASIL, 2020).

No mesmo sentido é o levantamento realizado por Garcia et. al. (2020) a partir das Pesquisas de Orçamentos Familiares 2002-2003 e 2008-2009. Os resultados demonstram um aumento proporcional entre a renda das famílias e o gasto médio com planos de saúde, além de um crescimento das parcelas da renda e da despesa comprometidas com esses gastos – desconstruindo a tese de que tais despesas seriam involuntárias, afinal a variação proporcional à renda aponta para a existência de discricionariedade do contribuinte no momento da contratação do plano. Também se observa a concentração das despesas com planos de saúde entre as famílias com maior renda e que os planos de saúde são a principal modalidade de gasto médico.

Os gastos tributários destinados aos planos de saúde são relevantes – alcançaram 12,5 bilhões em 2015. Conseqüentemente, contribuem para a “reprodução de um sistema duplicado e paralelo” (OCKÉ-REIS, 2018), pois representam não somente perda de arrecadação para o SUS, mas também um incentivo para o mercado privado que estimula o consumo exagerado

dos serviços de saúde. Além disso, tendo em vista o perfil dos usuários dos planos de saúde, a manutenção dos gastos tributários contribui para uma distribuição fragmentada e desigual do direito à saúde entre os cidadãos brasileiros (OCKÉ-REIS, 2011).

A percepção do contexto constitucional e do Estado brasileiro como regulador, atreladas às notícias que indicam a postura da ANS e dos planos de saúde durante a pandemia somam-se ao perfil dos contribuintes optantes pela declaração completa – que autoriza a dedução de gastos médicos – e às pesquisas que traçam o perfil dos usuários dos planos de saúde. A partir daí, confirma-se que o problema da dedutibilidade de gastos com serviços privados de saúde da base de cálculo do IRPF não preocupa os mais pobres.

Da mesma forma, observa-se que a norma que autoriza a dedução de gastos médicos não parece se relacionar à concretização da universalização do acesso à saúde – objetivo expressamente trazido pelo texto constitucional. Notadamente em tempos de pandemia, quando a contenção do contágio em massa é crucial e somente pode ser realizada pelo Estado, através do SUS.

Discutir a atuação dos planos de saúde e da ANS durante a pandemia reforça a importância do SUS como política pública e convida para uma reflexão séria e aprofundada acerca do efetivo papel da norma que autoriza a dedução dos gastos com saúde da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) – apesar dos posicionamentos doutrinários fortemente favoráveis à ampla dedutibilidade dos gastos médicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Boletim COVID-19**. Saúde Suplementar – agosto 2020a. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/images/Boletim\\_COVID-19\\_Agosto\\_20.pdf](http://www.ans.gov.br/images/Boletim_COVID-19_Agosto_20.pdf). Acesso em 22 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Resolução Normativa nº 458, de 26 de junho de 2020. Altera a Resolução Normativa - RN nº 428, de 07 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde no âmbito da Saúde Suplementar, para regulamentar a cobertura obrigatória e a utilização de testes sorológicos para a infecção pelo Coronavírus (COVID-19), em cumprimento a determinação judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0810140-15.2020.4.05.8300. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2020b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-rn-n-458-de-26-de-junho-de-2020-263971789>. Acesso em 22 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Resolução Normativa nº 460, de 13 de agosto de 2020. Altera a Resolução Normativa - RN nº 428, de 07 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde no âmbito da Saúde Suplementar, para regulamentar a cobertura obrigatória e a utilização de testes sorológicos para infecção pelo Coronavírus e revoga a Resolução Normativa - RN nº 458, de 26 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 ago. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/>

dou/-/resolucao-normativa-rn-n-460-de-13-de-agosto-de-2020-272240980. Acesso em 22 ago. 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. Atualização Mizabel Abreu Machado Derzi. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Grandes Números IRPF: Ano-Calendarário 2018, Exercício 2019**. Brasília, DF: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA ENTRE A EFETIVAÇÃO E OS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS - 10.12818/P.0304-2340.2017v71p677. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG**, [S.l.], n. 71, p. 675-700, jan. 2018. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leornado Alves. Estado Regulador: uma (re)definição do modelo. In: **XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi**, 2008, Salvador. Anais XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 4180-4195

GARCIA, Leila Posenato et al. Gastos com planos de saúde das famílias brasileiras: estudo descritivo com dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares 2002-2003 e 2008-2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1425-1434, maio 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232015000501425&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015000501425&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 2 ago.2020.

KOIKE, Beth. **ANS cancela reajuste de planos de saúde por 120 dias**. São Paulo, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/08/21/ans-cancela-reajuste-de-planos-de-sade-por-120-dias.ghtml>. Acesso em 22 ago.2020.

LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto sobre a renda das pessoas físicas como instrumento de justiça social no Brasil atual**. 2002. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83402>. Acesso em: 2 ago. 2020. P. 248-249.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. **Mensuração dos gastos tributários em saúde: 2003-2006**. Brasília: IPEA, 2011. 21p. Texto para discussão n. 1637. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1637.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1637.pdf). Acesso em: 9 fev. 2020.

OCKE-REIS, Carlos Octávio. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2035-2042, jun. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-8123201800602035&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-8123201800602035&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 22 jan.2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.05992018>.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul. 1989. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>>. Acesso em: 2 ago. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v177.1989.46113>. P. 36.

## A PANDEMIA DE COVID-19 E O DIREITO AO TRANSPORTE GRATUITO DAS PESSOAS IDOSAS: ESTUDO DO CASO DE BELO HORIZONTE

*Estêvão Machado de Assis Carvalho<sup>1</sup>*

*Fernanda Paula Diniz<sup>2</sup>*

A Pandemia de Coronavírus, que atingiu de forma avassaladora o mundo inteiro, impôs aos administradores públicos a adoção de medidas urgentes e severas, no intuito de resguardar a vida e a incolumidade da população.

Medidas sanitárias e de readequação do convívio entre as pessoas, com a imposição de isolamento social e a necessidade de fiscalização quanto à adoção de hábitos de higiene pelos cidadãos e empresas se tornaram prementes e orientaram, via de regra, a atuação dos entes públicos, na citada busca pela manutenção de vidas, em uma situação sem precedentes no último século.

No Estado de Minas Gerais como um todo e especificamente em sua capital, Belo Horizonte, tal realidade também se apresentou de forma abrupta, obrigando os gestores a criarem comitês extraordinários, formados por profissionais de diversas áreas de conhecimento, no intuito de expedir instrumentos normativos que orientassem posturas e exigissem atitudes da população durante o período extraordinário de circulação do vírus.

Assim, no âmbito do Estado de Minas Gerais foi criado o Comitê Extraordinário Covid-19, chefiado pelo Secretário Estadual de Saúde e composto, como dito, por profissionais de diversas áreas, entre representantes de instituições públicas e da sociedade civil, com a finalidade de buscar soluções para os problemas sociais e de saúde decorrentes da pandemia.

Da mesma forma e com formato muito similar ao Comitê estadual, o Município de Belo Horizonte também criou um comitê municipal que agia com a mesma finalidade já descrita.

Ocorre que, com o bem intencionado propósito já citado de evitar o contato social entre as pessoas e garantir medidas de higiene que dificultassem o contágio pelo Coronavírus, tais comitês expediram diversos decretos que traziam normas de conduta a serem impostas às pessoas físi-

---

<sup>1</sup> Defensor Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador da Defensoria Especializada da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. Especialista em Direito Civil pela PUC Minas.

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Professora da PUC Minas e da Universidade do Estado de Minas Gerais. Advogada.

cas e jurídicas.

Alguns dispositivos constantes de tais decretos, muito embora, repita-se, tivessem boa intenção, padeciam de ilegalidade e inconstitucionalidade flagrantes, seja de natureza formal (ou seja, por não poderem ser previstos em decretos administrativos), seja de material (por violarem direitos e garantias previamente estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio).

Por todo o exposto, tem o presente trabalho a intenção de abordar o dispositivo do Decreto Municipal n. 17.332/20, que determinou a limitação da utilização do direito à gratuidade do transporte público pelas pessoas idosas no Município de Belo Horizonte, enquanto durasse a pandemia. Será também analisada a atuação da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, que propôs Ação Civil Pública contestando a constitucionalidade do referido Decreto.

## **1. A LIMITAÇÃO AO USO DO TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO PELAS PESSOAS IDOSAS AOS HORÁRIOS FORA DE PICO: NEGATIVA DE VIGÊNCIA ÀS NORMAS EXPRESSAS**

Como é cediço, a pessoa idosa, a partir dos sessenta e cinco anos, tem garantido o direito ao chamado passe livre, ou seja, ao transporte público gratuito, seja ele urbano (municipal), intermunicipal ou interestadual.

Tal direito decorre de norma constitucional expressa, prevista no §2º, do art. 230 da Constituição da República, que dispõe que:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º **Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.**

A referida previsão constitucional tem eficácia plena e independe de qualquer tipo de regulamentação.

Vale dizer, o disposto no citado artigo constitucional consagra direito do idoso, que não pode ser afastado ou limitado por ato normativo inferior ou por qualquer tipo de ato administrativo e impõe para os entes federados, além de uma obrigação de fazer, consistente na obrigação de fornecer o transporte gratuito, também uma obrigação de não fazer, ou uma obrigação negativa, consistente em não criar qualquer embaraço ao usufruto de tal direito.



Não fosse suficiente a previsão constitucional em comento, o direito ao transporte público gratuito por parte da pessoa idosa também foi consagrado no Estatuto do Idoso, em seu art. 39, senão vejamos:

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no **caput** deste artigo.

A dupla previsão legal do direito ao transporte gratuito da pessoa idosa (Constituição e Estatuto do Idoso) não é gratuita, e mostra a importância deste instituto, pois é ele que garante ao idoso acesso a todos os outros bens e serviços (saúde, educação, mercado de trabalho, etc), sendo, portanto, um meio garantidor da participação da pessoa idosa em sociedade.

Cumpra ser asseverado ainda, que nem na previsão constitucional, nem na previsão legal, há qualquer limitação quanto a, por exemplo, horário para o usufruto do direito em questão. Ou seja, os instrumentos normativos que poderiam criar qualquer limitação ao direito neles previsto não o fizeram.

Pois bem, com o intuito de criar mecanismos de combate à disseminação do Coronavírus, tendo em vista a pandemia que se instalou no mundo e o risco de aumento de casos na capital mineira, o Município de Belo Horizonte, através do Decreto Municipal 17.332, publicado no dia 16 de abril de 2020, instituiu normas restritivas ao funcionamento do comércio na cidade e ao tráfego de pessoas.

Ocorre que, dentre tais diretrizes, foi determinado, no art. 3º do mencionado ato administrativo o seguinte:

Art. 3º – A partir de 20 de abril de 2020, fica garantida a gratuidade no Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus do Município para os usuários com

mais de sessenta e cinco anos, exceto nos horários de alta demanda de passageiros, compreendidos entre 5h (cinco horas) e 8h59 (oito horas e cinquenta e nove minutos) e entre 16h (dezesesseis horas) e 19h59 (dezenove horas e cinquenta e nove minutos).

Portanto, o que faz o artigo em comento é limitar a gratuidade do transporte público municipal para os idosos aos horários de menor movimento, ou seja, aos chamados horários fora do pico.

Não se olvida a boa intenção da administração pública municipal, que parece ter tido o intuito de diminuir o fluxo de pessoas idosas nos ônibus do Município de Belo Horizonte nos horários em que os veículos estão mais cheios.

No entanto, não se poderia utilizar o argumento de que vivemos uma pandemia para, de forma flagrante, violar norma constitucional expressa e norma legal no mesmo sentido, sob pena de migrarmos de um Estado Democrático de Direito para um Estado Anárquico, o que é inadmissível.

Ora, é ponto pacífico que a norma constitucional é suprema e é ao redor dela que se organiza qualquer Estado. É ela também que organiza os entes federados, traçando suas atribuições e competências, bem como suas limitações de atuação. Não há como se conceber, por mais bem intencionado que tenha sido o ato, que o Poder Público Municipal, expeça ato administrativo que simplesmente negue vigência a uma norma prevista expressamente na Constituição da República.

A respeito do tema, cumpre ser colacionado trecho do livro *Direito Constitucional*, de autoria do Professor Kildare Gonçalves Carvalho, segundo o qual:

A ideia de rigidez revela a chamada supremacia ou supra-legalidade constitucional, devendo todo o ordenamento jurídico conformar-se com os preceitos da Constituição, sob o ponto de vista formal (competência para a edição de ato normativo e observância do processo legislativo previsto para a elaboração da norma jurídica), quer sob o ponto de vista material (adequação do conteúdo da norma aos princípios ou preceitos constitucionais). (CARVALHO, 2006, p. 317).

Neste diapasão, não resta dúvida de que qualquer ato público, legal ou administrativo, deve primeiro respeitar a Constituição da República, sob pena de nulidade absoluta e de não poder gerar qualquer tipo de efeito

prático.

Superada a questão da inconstitucionalidade e da ilegalidade acima apontadas, o que já seria suficiente para a anulação do dispositivo combatido, deve ser delineado, também sob o ponto de vista fático, o prejuízo que tal medida, qual seja, a limitação do transporte público gratuito para os idosos poderia, na prática, gerar para essas pessoas.

Como já foi mencionado, o transporte gratuito para o idoso garante a esse o usufruto de todos os seus demais direitos e foi essa a intenção do legislador ao criar o passe livre; garantir que a pessoa idosa tivesse um meio eficaz de acessar serviços e bens, sem ter que comprometer seu orçamento.

A título de exemplo, haveria, por certo, em Belo Horizonte, milhares de pessoas idosas com consultas médicas já agendadas e muitas destas nos chamados “horários de pico. Haveria também outros milhares de idosos dependentes do ônibus para ir trabalhar e não poderiam simplesmente escolher o horário para acessar os veículos.

Ademais, há inúmeros outros modos de se prevenir o contágio da Covid-19 dentro do transporte público, sem ter que violar, como já foi dito, normas legais expressas e muitas dessas medidas já vinham sendo adotadas pelo Município de Belo Horizonte, tais como, exigência do uso de máscaras dentro dos coletivos, fiscalização para que os veículos não circulem com excesso de passageiros, campanhas educativas, etc.

Neste sentido, visando a tentar resolver a controvérsia de forma também administrativa, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, enviou, em 18 de abril de 2020, recomendação à Prefeitura de Belo Horizonte para a revogação do art. 3º do Decreto Municipal 17.332, em face de sua inconstitucionalidade e ilegalidade patentes e, recomendando, ainda, que a prevenção do contágio de Covid-19 se desse por outras formas, conforme exposto acima.

No entanto, não houve resposta a tal recomendação por parte do Município, impondo-se o ajuizamento da Ação Civil Pública n. 505673813.2 020.8.13.0024, em 22/04/2020. O Exmo. Juiz da 3ª Vara de Feitos Tributários deferiu a tutela de urgência no referido processo, sob os seguintes argumentos:

Pois bem, conforme muito bem fundamentado pelo ilustre Defensor Público, vejo a probabilidade do direito consubstanciada na ilegal omissão do Município de Belo Horizonte de cumprir a sua obrigação de garantia e de asseguramento do transporte gratuito às pessoas maiores de sessenta e cinco anos nos períodos de cinco às oito horas e cinquenta e nove minutos e de dezesseis horas às dezenove horas

e cinquenta e nove minutos do dia, conforme lhe impõe o § 2º do art. 230 da Constituição Federal de 1.988, regulamentado pelo art. 39 da Lei n.º 10.741/2.003. Vejo-a também consubstanciada na privação do direito de ir e vir dessas pessoas, cujos horários de condução impõem a viagem no período de exclusão (inciso XV do art. 5º da CF/1.988), além da discriminação que isso enseja, ao diferenciar os idosos dos demais (art. 5º caput da CF/1.988).

É evidente que uma disposição emanada de um decreto municipal não pode revogar direitos e um tampouco obrigação constitucional. A obviedade desse erro jurídico primário nos incute a dúvida sobre a idoneidade da intenção do agente político emissor, apta a facilmente caracterizar o abuso de autoridade (Lei de n.º 13.869/2.019).

Não se argumente que esse decreto tem as suas raízes no art. 3º da recente Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2.020, que dispõe sobre as medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia em curso, eis que, a despeito da discussão sobre a constitucionalidade dessa norma, lá é delimitada a competência de cada ente federado, que não foi aqui respeitada, principalmente porque é impossível restringir a cláusula pétrea do direito de ir e vir das pessoas, fora da hipótese do Estado de Sítio (art. 136 da Constituição Federal) e, mesmo assim, não seria o prefeito que faria isso. No mesmo sentido está o fato do Município se eximir de sua obrigação, ainda que em horários restritos. (...)

A pandemia do coronavírus não pode afetar o pacto federativo sob o pretexto de se abrandar a crise que atravessamos. O respeito à Constituição é imperativo e somente a partir dele é que construiremos soluções para essa adversidade.

Não se justifica a facilidade de se restringir direitos sob pretexto de se combater a pandemia, quando é perfeitamente possível adoção de soluções mais elaboradas e inteligentes. “Se a mão está ferida, não a decepamos, mas curamo-la”.

O perigo de dano irreparável aos direitos dos idosos está evidente no impedimento deles utilizarem gratuitamente o transporte público em determinados horários, restringindo as suas locomoções ao trabalho, às consultas médicas, aos acessos a outros serviços, etc., o que é muito grave, caracterizando, assim, o segundo requisito da medida antecipatória. Por fim, a eventual reversibilidade dos efeitos desta decisão é perfeitamente possível, já que a proibição poderá ser plenamente restabelecida a qualquer momento.

Posto isso, defiro o pedido de tutela de urgência antecipada requerida em caráter antecedente e determino que o Município de Belo Horizonte se abstenha de excluir a gratuidade

do transporte público às pessoas maiores de sessenta e cinco anos nos períodos indicados no art. 3º do Decreto Municipal 17.332/2.020, sob pena de aplicação de multa no valor de quinze mil reais por restrição.

Ao ser citado para resposta, o Município de Belo Horizonte informou que a disposição combatida foi revogada pelo Decreto nº 17.345, de 24/4/2020, razão pela qual a Ação Civil Pública teria perdido seu objeto, o que acarretou a sua extinção.

Contudo, se pode verificar que a atuação da Defensoria Pública de Minas Gerais foi crucial para a revogação de tal disposição, que só se deu após a sua recomendação ao Município e à notícia de propositura de Ação Civil Pública.

## CONCLUSÃO

O Decreto Municipal n. 17.332/20 restringiu o direito à gratuidade do transporte público aos idosos, em notória afronta à Constituição Federal e ao Estatuto do Idoso.

A atuação da Defensoria Pública de Minas Gerais, através da emissão de recomendação ao Município e posteriormente, por meio do ajuizamento de Ação Civil Pública, garantiu a revogação de tal dispositivo pelo Município de Belo Horizonte, e a efetivação de direitos da população idosa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal n. 17.332 de 2020**. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1227955>. Acesso em 08 de julho de 2020.

BRASIL, **Constituição Federal**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 08 de julho de 2020.

BRASIL, **Lei 10.741/03**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em 08 de julho de 2020.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 12ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. 3ª Vara de Feitos Tributários. **Ação Civil Pública n. 5056738-13.2020.8.13.0024**. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5b0651d794acf2ed9e3419876dd5914121983bbb885681ec>. Acesso em 01 de setembro de 2020.

## QUESTÕES SOBRE O IDOSO EM FACE DA PANDEMIA<sup>1</sup>

*Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>2</sup>*

Quando se fala no “idoso”, tem-se presente o dado de que só existem dois destinos possíveis para o ser humano vivo: ou o denominado “envelhecimento” ou a morte. Além da *Ilíada* e da *Odisseia*, atribuiu-se a Homero uma série de Hinos dedicados a cada um dos deuses do Olimpo e, no dedicado a Afrodite – a Vênus dos romanos -, é narrada a história de Titono, irmão de Príamo, o último rei de Troia, e Eos, a Aurora. A deusa em questão levou Titono para os confins da terra e solicitou a Zeus que a ele concedesse o dom da imortalidade, esquecendo, entretanto, de pedir que a sua juventude fosse eternizada. O príncipe troiano, após uma primeira fase de plena felicidade ao lado da deusa, foi sendo acometido pelo envelhecimento, com todas as limitações físicas que o acompanham, até que sua imortal e eternamente jovem companheira veio a encerrá-lo num quarto luxuoso.

Quando tomamos, pois, o lugar do idoso na sociedade – o que vai ter repercussões no tratamento jurídico respectivo, a ponto de variar a própria definição de “idoso” de acordo com as peculiaridades da relação jurídica que se tenha sob consideração, como demonstrou o Professor Césio Sandoval Peixoto na sua tese de doutoramento (A construção de um conceito jurídico de idoso: a necessária adequação à realidade em transformação e aos princípios constitucionais) defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em fins de 2019 -, pensa-se em alguém cuja contribuição para a vida em sociedade pode ser tida como já dada ou, conforme as habilidades que tenha desenvolvido, alguém que pode dar uma contribuição de natureza distinta daquela que exigiria um maior vigor físico, normalmente aquela contribuição que, segundo Camões, estaria lastreada no “saber de experiências feito” que qualificava, nos Lusíadas, o Velho do Restelo. A decadência física, no sentido das habilidades exigentes de força e agilidade – o caso do Lidador nonagenário comemorando seu último aniversário em combate com os mouros, narrado por Alexandre Herculano (Histórias heroicas), mesmo com os avanços da medicina, hoje, seria uma raridade -, reclama respostas do direito, e mesmo pensadores ligados ao liberalismo

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na **Revista PUB – Diálogos Interdisciplinares**. Data de publicação: 12 de junho de 2020. Hiperlinks adaptados para notas de rodapé. Disponível no link: <https://www.revista-pub.org/post/12062020>.

<sup>2</sup> Organizador - Doutor em Direito pela UFMG. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Visitante na Università degli Studi di Firenze.

não defendem, no contexto ocidental, que se o deixe ao desamparo. A estrutura de um serviço público para o pagamento de benefícios de natureza previdenciária para o idoso e os seus dependentes, pensada na Alemanha recém-unificada por Bismarck, que, ao enfrentar uma necessidade real, solapou em especial a atuação dos socialistas, é adotada na maior parte dos países do ocidente. Entretanto, as alegadas limitações financeiras da previdência vêm, cada vez mais, fundamentando modificações no próprio conceito de idoso, postergada a idade a partir da qual ao indivíduo passa a não mais ser exigido que, pelo próprio braço, faça o seu viver, como diria Fernando Brant. Recordemos que as reformas da previdência foram, desde a Emenda n. 20, de 1998, realizando maiores restrições a que o indivíduo pudesse habilitar-se à percepção dos benefícios.

No contexto da pandemia, notou-se que o grupo de vulnerabilidade mais evidente são os idosos. Mesmo os adversários do recolhimento, que juram, sob críticas que já compareceram a este veículo (vide Paulo Velten<sup>3</sup>, acessado em 5 jun 2020; Patricia Bianchi<sup>4</sup>, acessado em 20 abr 2020; Carlos Marés<sup>5</sup>, acessado em 1 abr 2020; Marie Madeleine Hutyra<sup>6</sup>, acessado em 27 mar 2020; Guilherme Purvin<sup>7</sup>, acessado em 29 mar 2020; e Ricardo Camargo<sup>8</sup>, acessado em 8 abr 2020) que a economia não se pode submeter a sentimentalismos com a saúde de quem não mostra utilidade para a existência das pessoas superiores, não têm dúvidas de que os idosos não devem ir às ruas, embora já se tenha visto, em um país onde o perigo de uma recaída na extrema-direita é bem mais remoto, um dos que ajudaram a terminar o ciclo salazarista viesse, de repente, a sustentar a proposição fascista da existência de um dever de heroísmo da parte dos idosos, como se o heroísmo não fosse exatamente excepcional, merecendo a justa reprimenda do escritor Valter Hugo Mãe<sup>9</sup> (acessado em 5 abr 2020). Contudo, os riscos a que sujeitos os idosos não são esconjurados pelo fato de permanecerem em casa, embora, claro, sejam minimizados. Recordemos, em primeiro lugar, que, conforme a posição social, as probabilidades de serem eles contagiados serão maiores ou menores. Idosos que convivam com parentes ou outras

<sup>3</sup> <https://www.revista-pub.org/post/05062020>.

<sup>4</sup> <https://www.revista-pub.org/post/19042020>.

<sup>5</sup> <https://www.revista-pub.org/post/01042020>.

<sup>6</sup> <https://www.revista-pub.org/post/27032020>.

<sup>7</sup> <https://www.revista-pub.org/post/290302020>.

<sup>8</sup> <https://www.revista-pub.org/post/07042020>.

<sup>9</sup> <https://www.jn.pt/opiniao/valter-hugo-mae/ao-contrario-de-ramalho-eanes-12032194.html?fbclid=IwAR25mUOSxCJ8JqtcZujVcu4w94wvSp6JiSc22SRtaHTgXXYF2mQ3HzcHfv8>.

pessoas que tenham, necessariamente, de estar expostas ao contágio, como guardas de trânsito ou técnicos de enfermagem, correm o risco, ainda que os parentes sejam “assintomáticos”, que não adoeçam.

Abra-se um pequeno parêntesis em relação aos “assintomáticos”: tive a curiosidade de ir ao sítio da OMS para verificar a nova descoberta de que é rara a transmissão da COVID-19 por indivíduos assintomáticos, tida como uma “retratação” em especial pelos negacionistas: seria um pronunciamento da Dra. Maria van Kerkhove<sup>10</sup>, no briefing do dia 8 de junho de 2020 (acessado em 9 jun 2020), e verifiquei que o pronunciamento, de acordo com a transcrição ali constante, nos minutos 32:33 a 34:04, diz que a proporção só pode ser aferida mediante a observação dos assintomáticos, e que a conclusão a que se chegou decorreu de indivíduos que tiveram de ser descobertos e seguidos, até porque também é tênue a diferença entre o assintomático e o sujeito acometido de doenças mais suaves, o que me leva a lembrar que o “assintomático” portador somente é identificado, mesmo, quando alguém na família acaba contraindo o vírus, e, exteriormente, entre o assintomático portador e o não portador não existe nenhuma diferença, de tal sorte que só seria possível, para se chegar a uma identificação mais segura, mediante uma solução que repugna a qualquer democrata que se preze, qual seja, colocar agentes de rastreamento - espionagem - no trajeto diário de cada cidadão.

Por outro lado, retornando ao idoso, não se pode esquecer que existem residências que sequer divisórias, em especial nas favelas, sem contar com a realidade dos moradores de rua (vide João Alfredo Telles Melo<sup>11</sup>, acessado em 15 abr 2020). Estas questões o mercado não tem como resolver, por si próprio, até porque não têm como ser traduzidas em termos de um encontro da oferta com a procura: exigem, por menos que os seguidores da linha Paulo Guedes gostem, uma implementação de políticas públicas em que o Estado efetivamente atue, em caráter positivo, sobretudo na preservação dos direitos postos pelo artigo 230 da Constituição Federal e pela Lei 10.741, de 2003, em especial no artigo 15, § 1º.

Não pretendi, aqui, realizar um estudo exaustivo das percussões da doença no status jurídico do idoso, até porque o tempo não permitiria, e tampouco ofertar soluções, até porque crer que se tem a solução ao alcance da mão é uma atitude intelectualmente temerária. O levantamento dos

---

<sup>10</sup> [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-08jun2020.pdf?sfvrsn=f6fd460a\\_0&fbclid=IwAR2arQuA5UXtCuwcKR5XRxmIV-7DEVcyxpLIDneDQn7\\_rfZqo1OJVt04450](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-08jun2020.pdf?sfvrsn=f6fd460a_0&fbclid=IwAR2arQuA5UXtCuwcKR5XRxmIV-7DEVcyxpLIDneDQn7_rfZqo1OJVt04450).

<sup>11</sup> <https://www.revista-pub.org/post/15042020b>.



problemas, para que, a partir das respectivas características, se possam identificar o remédio adequado e os efeitos colaterais com que se está disposto a arcar, tal é a responsabilidade de quem fala em nome do lugar por excelência de produção do conhecimento. A consciência de cada qual e a necessidade de o Estado não se demitir do dever de prestar serviços públicos, ao invés de se tornar mero portador e utilizador do porrete contra os indesejáveis de acordo com a visão das forças políticas que estejam em vantagem, ainda se põem como exigências da realidade.