O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE COMO VETOR DE ENFRENTAMENTO DE CATÁSTROFES

THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY AS A VECTOR FOR DEALING WITH DISASTERS

Janaina Andreazi[1]

RESUMO: este artigo analisa o princípio da solidariedade como norma de caráter não programático prevista na Constituição da República de 1988 - art. 3º, I - como ferramenta para prevenção e mitigação de catástrofes. Utilizou-se como métodos o dedutivo, descritivo e, pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Concluiu-se que o princípio da solidariedade pode ser um motor para a existência de parcerias entre os entes públicos, bem como entres eles e a iniciativa privada.

ABSTRACT: this article analyzes the principle of solidarity as a non-programmatic norm provided in the Constitution of the Republic of 1.988 – art. 3rd, I – as a tool for the prevention and mitigation of catastrophes. Deductive, descriptive, and bibliographical and jurisprudential research were used as methods. It was concluded that the principle of solidarity can be an engine for the existence of partnerships between public entities, as well as between them and the private sector.

PALAVRAS CHAVES: art. 3º, I, CR. Princípio da solidariedade. Catástrofes.

KEYWORDS: art. 3rd, I, CR. Principle of solidarity. Catastrophes.

DATA DE RECEBIMENTO: 16/11/2023
DATA DE APROVAÇÃO: 30/07/2024

> Politicamente falando, a lição é que em condições de terror, a maioria das pessoas se conformará, mas *algumas pessoas não*, da mesma forma que a lição dos países aos quais a Solução Final foi proposta é que ela "poderia acontecer" na maioria dos lugares, mas *não aconteceu em todos os lugares*. Humanamente falando, não é preciso nada mais, e nada mais pode ser pedido dentro dos limites do razoável, para que este planeta continue sendo um lugar próprio para a vida humana.[2]

[1] Mestranda em direito pela PUC SP. Contato: jandreazister@gmail.com.

[2] ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém. Um Relato sobre a Banalidade do Mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 254.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa a demonstrar a existência do princípio da solidariedade como regra de direito e, não, apenas, como regra de conduta moral, é dizer, existe como vetor de condução de políticas públicas ao enfrentamento de catástrofes naturais, que inviabilizam a continuidade da vida de determinadas pessoas como cidadãs, colocando-as, em virtude dessas catástrofes, se não para sempre, durante um período relevante, à margem da sociedade.

Utilizou-se como métodos o dedutivo, descritivo e pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

Pôde-se, ao final, constatar que o princípio da solidariedade é, ainda, uma regra que se presume existente em outros princípios constitucionais, ou seja, não se o observa e/ou entende-se como princípio de caráter autônomo e não programático, de modo que sua aplicação, em termos de vetor para a aplicação de políticas públicas ainda está prejudicado, se ainda entendido apenas como complemento de outros dispositivos constitucionais e não como princípio autônomo.

Entretanto, trabalhos que vêm abordando esse princípio como necessário à condução de políticas públicas e não como mera regra de caráter moral, bem como a existência de julgados que assim o interpretam, demonstram que há caminho a ser explorado e seguido como meio de invocá-lo como veículo de condução de ações estatais e privadas que visem à melhora da existência digna da população brasileira vítima de catástrofes.

1 O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Vale a pena mencionar, ao menos a título de curiosidade, em quais das constituições do Brasil o princípio da solidariedade passou a ter um papel de destaque, como princípio, em seu interior, a exemplo da Constituição da República de 1.988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e **solidária**;”.

Nesse passo, antes de seguir ao exame das demais constituições, destaca-se que se adota como dado o fato de ser a solidariedade um princípio constitucional,

à medida que a Constituição impõe como meta (= objetivo) do Estado Brasileiro, construir uma sociedade que seja solidária, o que vai além da ideia de caridade ou algo que o valha.

Adotando a solidariedade como princípio autônomo de aplicabilidade do direito, veja-se Luiz Guilherme Arcaro Conci:

> El principio de solidaridad se extrae de la Constitución de uma buena proporción de preceptos constitucionales, principalmente del artículo terceiro cuando establece los objetivos del Estado social brasileño.[3]

Pois que não foi sempre assim e o princípio da solidariedade foi novidade como princípio apenas após o término do regime ditatorial no Brasil, com a promulgação da referida Constituição da República Federativa do Brasil.

Com efeito, não obstante constituições anteriores tenham usado o termo em algum dispositivo, não o fizeram senão como sinônimo de ajuda, amparo. Veja-se, abaixo, a partir da Constituição de 1934[4]:

> Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

A Constituição de 1937 não foi diferente:

> Art. 130 – O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Na mesma toada a Constituição de 1946: “Art. 166 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.”.

A Constituição de 1967 inovou apenas ao nomeá-lo como princípio, mas não como meio de construção de um estado de direito, sem prejuízo de manter a expressão como característica de formação de um cidadão educado:

> Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

---

[3] CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *El principio de solidaridad em Brasil: un análisis constitucional.* La Solidaridad Estudio Constitucional Comparado. Directores José Luis García Guerrero e María Luz Martínez Alarcón. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 263/279.

[4] Terceira constituição brasileira, posterior às Constituições de 1824 e 1891.

> [...]
>
> IV – harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;[5]
>
> Art. 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

Como adiantado, apenas a Constituição de 1.988 trouxe a solidariedade como princípio e é a partir daí que se respalda este artigo para sua análise[6].

2 O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1.988.

Destacou-se logo de largada que é objetivo do estado brasileiro construir uma sociedade também pautada na solidariedade. O que quer dizer que, diferentemente das constituições anteriores, nas quais se falava tão somente que os cidadãos brasileiros haveriam de ter compadecimento uns pelos outros e serem solidários em situações difíceis, em prol da educação "de um cidadão de bem"[7], a Constituição de 1988 elevou a solidariedade a outro patamar, identificando-a como princípio a orientar a construção de uma sociedade democrática.

Ou, ainda, há, dentre aqueles involucrados no âmbito do direito privado, que quando pensam em solidariedade, limitam-se ao que contempla, por exemplo, o art. 275, do Código Civil[8], é dizer, pensa-se em dívida, patrimônio.

---

[5] Já considerada a redação conforme a Emenda Constitucional de 1969. Parece-nos, aqui, que o intuito do princípio diz respeito, tão somente, às categorias de produção e desenvolvimento social por meio do trabalho. Nesse sentido, por todos: AFONSO, Túlio Augusto Tayano. *Evolução Constitucional do Trabalho na Ordem Econômica Jurídica Brasileira*. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/tulio_augusto_tayano_afonso.pdf. Acesso em 23 mar. 2023.

[6] "A solidariedade, hoje, como princípio jurídico, opõe-se vigorosamente ao individualismo que permeou as práticas jurídicas nos séculos passados. Paulo Lôbo percebe que o '***pathos*** da sociedade de hoje, comprovado em geral por uma análise mais detida das tendências dominantes da legislação e da aplicação do direito, é o da solidariedade, ou seja, da responsabilidade, não apenas dos poderes públicos, mas também da sociedade e de cada um dos seus membros individuais, pela existência social de cada um dos outros membros da sociedade'. Entre nós, o marco normativo da consagração da solidariedade social foi a Constituição de 1988." (*in* ROSENVALD, Nelson e NETTO, Felipe Braga. *Responsabilidade civil e solidariedade social: potencialidades de um diálogo,* p. 403. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/cc20%20correto.pdf?d=636808287111878095. Último acesso em 23 mar. 2023.

[7] Vejam-se os dispositivos transcritos no capítulo anterior.

[8] "Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.".

Não há de ser assim, porém. Sob pena de esvaziamento do princípio e do estado democrático de direito. O princípio da solidariedade não é novidadeiro, não *surgiu* como princípio apenas com a Constituição de 1988. Ele decorre de estudos e demandas anteriores, como é possível observar na Declaração Universal de 1948:

> Um marco importante no que diz respeito aos direitos humanos e consequentemente ao princípio da solidariedade foi a Declaração Universal de 1948, que trouxe consigo a aproximação do Direito e ética, atribuindo status normativo aos princípios, inaugurando assim um novo sistema focado principalmente na realização do princípio da dignidade humana.
>
> Sendo assim, tomam corpo, nesta segunda metade do século XX, os chamados direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração, dotados de alto teor de humanismo e universalidade, destinado não a um povo específico, mas ao gênero humano. Por isso também denominados direitos fraternos ou de solidariedade , cuja pretensão é a tutela de interesses de titularidade coletiva ou difusas como: direito ao desenvolvimento ou progresso equilibrado (art. 170, art. 174, § 1º e art. 192), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), defesa do consumidor (art. 5º, XXXII e art. 170, inciso V) à autodeterminação dos povos (art. 4º, inciso III), direito de comunicação (art. 220), direito à cultura (art. 215), à patrimonialização da cultura (art. 216), entre outros.[9]

Norberto Bobbio, já no século XX, em seu *A Era dos Direitos*[10], faz um esboço do que se espera da humanidade dali para diante:

> Todos esses esforços para o bem (ou, pelo menos, para a correção, limitação e superação do mal), que são uma característica essencial do mundo humano, em contraste com o mundo animal, nascem da consciência, da qual há pouco falei, do estado de sofrimento e de infelicidade em que o homem vive, do que resulta a exigência de sair de tal estado. ... A esse conjunto de esforços que o homem faz para transformar o mundo que o circunda e torná-lo menos hostil, pertencem tanto as técnicas produtoras de instrumentos, que se voltam para a transformação do mundo material, quanto as regras de conduta, que se voltam para a modificação das relações interindividuais, no sentido de tornar possível uma convivência pacífica e a própria sobrevivência do grupo. Instrumentos e regras de conduta formam o mundo da "cultura", contraposto ao da "natureza".

Observe-se que lá em Hobbes[11], estava-se diante do que hoje se usa chamar de direitos de primeira dimensão (ou primeira geração), ao passo que em Bobbio,

---

[9] PAZZIAN, Roberta Mucare e SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. *O Princípio da Solidariedade e o Direito Constitucional à Saúde em Tempos de Covid*-19. Revista Pensamento Jurídico. São Paulo. Vol. 14, nº 2. Edição Especial "Covid-19". 2020, p. 9.

[10] BOBBIO, Norberto. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão, p. 28.

[11] Partindo-se do pressuposto hobbesiano de que o homem em estado natural precisou do contrato social para evitar sua própria extinção, garantindo seus direitos individuais (os chamados direitos de primeira geração), certo é que o menos que se almejava era o princípio da solidariedade. Ainda mais

está-se a falar dos direitos da terceira dimensão (ou terceira geração), como desenvolvimento daqueles primeiros e dos de segunda dimensão – os direitos políticos -, ou, se se entender, como aqui, que esses direitos não estão separados em caixinhas isoladas mas, sim, que se intercalam, se complementam e devem ser considerados em conjunto para alcance do pleno exercício da cidadania, sob o ponto de vista da Constituição de 1.988.

Entrementes, ainda que Bobbio estivesse já com os olhos nos direitos sociais sob um ponto de vista de uma outra sociedade, já diferente daquela de Hobbes e Rousseau, por exemplo, dos séculos XVII e XVIII, certo é que, hoje, está-se diante de uma sociedade líquida[12], que está a pedir do Direito, mais do que a garantia dos direitos sociais sob o ponto de vista do homem autocentrado, mas sob o ponto de vista

considerando-se quem era o cidadão objeto do contrato nos idos do séc. XVII, o homem branco europeu daquele tempo: "Quando alguém transfere seu direito, ou a ele renuncia, fá-lo em consideração a outro direito que reciprocamente lhe foi transferido, ou a qualquer outro bem que daí espera. Pois é um ato voluntário, e o objetivo de todos os atos voluntários dos homens é algum bem para si mesmos (sic). Portanto há alguns direitos que é impossível admitir que algum homem, por quaisquer palavras ou outros sinais, possa abandonar ou transferir. Em primeiro lugar, ninguém pode renunciar ao direito de resistir a quem o ataque pela força para tirar-lhe a vida, dado que é impossível admitir que através disso vise a algum benefício próprio. O mesmo pode dizer-se dos ferimentos, das cadeias e do cárcere, tanto porque desta aceitação não pode resultar benefício, ao contrário da aceitação de que outro seja ferido ou encarcerado, quanto porque é impossível saber, quando alguém lança mão da violência, se com ela pretende ou não provocar a morte. Por último, o motivo e fim devido ao qual se introduz esta renúncia e transferência do direito não é mais do que a segurança da pessoa de cada um, quanto a sua vida e quanto aos meios de preservá-la de maneira tal que não acabe por dela se cansar. Portanto se através de palavras ou outros sinais um homem parecer despojar-se do fim para que esses sinais foram criados, não deve entender-se que é isso que ele quer dizer, ou que é essa a sua vontade, mas que ele ignorava a maneira como essas palavras e ações irão ser interpretadas. A transferência mútua de direitos é aquilo a que se chama contrato." (*O Leviatã*, Capítulo XIV. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5193169/mod_resource/content/1/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Último acesso em 24 mar. 2023.

[12] "Em um dos maiores sucessos entre os popularíssimos livros de auto-ajuda (sic) (vendeu mais de cinco milhões de cópias desde sua publicação em 1987), Melody Beattie adverte/aconselha seus leitores: 'A maneira mais garantida de enlouquecer é envolver-se com os assuntos de outras pessoas, e a maneira mais rápida e tornar-se são e feliz é cuidar dos próprios.' O livro deve seu sucesso instantâneo ao título sugestivo (*Codependent no More*), que resume seu conteúdo: tentar resolver os problemas de outras pessoas nos torna dependentes, e a dependência oferece reféns ao destino – ou, mais precisamente, a coisas que não dominamos e a pessoas que não controlamos; portanto, cuidemos de nossos problemas, e apenas de nossos problemas, com a consciência limpa. Há pouco a ganhar fazendo o trabalho de outros, e isso desviaria nossa atenção do trabalho que ninguém pode fazer senão nós mesmos. Tal mensagem soa agradável – como uma confirmação, uma absolvição e uma luz verde necessária – a todos os que, sós, são forçados a seguir, a favor ou contra seu próprio juízo, e não sem dor na consciência, a exortação de Samuel Butler: 'No fim, o prazer é melhor guia que o direito ou o dever.'" (BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 64); "A conclusão, ainda que preliminar não é auspiciosa. As tentativas de mitigar a agressão tribal pelas novas 'ações policiais globais' foram até aqui inconclusivas, e mais provavelmente contraproducentes. Os efeitos totais da incessante globalização têm sido marcadamente desequilibrados: a ferida do reinício da guerra civil chegou antes do remédio necessário para curá-la, que está, na melhor das hipóteses, na fase de testes (mas provavelmente na de tentativa e erro). A globalização parece ter mais sucesso em aumentar o vigor da inimizade e da luta intercomunal do que em promover a coexistência pacífica das comunidades." (*Ibidem*, p. 178).

de uma sociedade diversa e que está à beira de um colapso existencial – dado que regulada pelo consumo[13] – e climático.

Nesse contexto é que se busca no princípio da solidariedade uma forma de consolidar e mimetizar na sociedade do século XXI uma maneira de aplicação do direito de forma que possa ela sobreviver e lutar pela sua manutenção, porque diante do cenário em que se encontra, nem mesmo o crescimento econômico será viável, ante à ausência de pessoas dentro dessa sociedade, ou seja, pessoas capazes de integrar essa sociedade, seja porque elas deixarão de existir, seja porque estarão dela completamente alijadas, à medida que não terão acesso - sem a aplicação do princípio da solidariedade como regra de direito - nem mesmo aos direitos de primeira e segunda dimensão.

> [...], o princípio da solidariedade deve ser entendido como valor, que evoluiu historicamente, e passou de parte da doutrina cristã, que tinha como base a idéia (*sic*) do amor ao próximo, passando a constituir valor moral capaz de disciplinar as mais diversas relações em sociedade, vindo a se tornar princípio jurídico positivado, e por último direito humano universal, transformando o ordenamento jurídico, a sociedade e a política.[14]

Ulrich Beck[15] bem sintetiza o que se pretendeu dizer até aqui: “Na transição da sociedade de classes para a de risco, começa a diferenciar-se a *qualidade da solidariedade*.”.

Ou seja, a solidariedade é o liame necessário entre os seres humanos para que seja possível a manutenção de sua existência, é dizer, para que seja possível entender o país, o planeta, enfim, como um lugar comum, um interesse coletivo.

Por isso é que mesmo no âmbito das relações privadas, é importante que se o observe:

> [...], não se pode deixar de observar que existe um ponto a ser desenvolvido como tema, referente a uma terceira dimensão do contrato, calcada na solidariedade, um dos grandes pilares do Estado

[13] “O mundo cheio de possibilidades é como uma mesa de bufê com tantos pratos deliciosos que nem o mais dedicado comensal poderia esperar provar de todos. Os comensais são *consumidores*, e a mais custosa e irritante das tarefas que se pode pôr diante de um consumidor é a necessidade de estabelecer prioridades: a necessidade de dispensar algumas opões inexploradas e abandoná-las. A infelicidade dos consumidores deriva do excesso e não da falta de escolha.” (*Ibidem*, p. 62).

[14] QUINTANA, Julia Gonçalves e REIS, Jorge Renato dos. *O Princípio da Solidariedade como Meio de Realização do Macro Princípio da Dignidade*. Revista Constituição e Garantia de Direitos. ISSN 1982-310X, p. 224.

[15] *Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 58.

> democrático de direito. Dita face do contrato, todavia, não tem recebido a devida atenção por parte da doutrina.
>
> [...]
>
> [...] o contrato deve ser compreendido e utilizado como um instrumento de reconstrução de uma sociedade mais justa, saudável e equilibrada.
>
> A função solidária dos contratos não se confunde com os conceitos de boa-fé objetiva, pois extrapola o âmbito intrapartes, nem de função social, já que, mais do que objetivar impedir o desrespeito aos interesses sociais, estimula um comportamento positivo por parte dos contratantes de colaborar para o desenvolvimento da sociedade, inclusive no prisma das gerações futuras, indo além das suas obrigações legais.[16]

3 O STF. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE COMO ORDEM PROGRAMÁTICA.

Muito embora, em pesquisa realizada no sítio do STF (Supremo Tribunal Federal), em busca de decisões que tenham considerado o princípio da solidariedade como *ratio decidendi*, não tenha sido encontrado nenhum julgado abordando riscos catastróficos, notou-se que, ainda que timidamente, esse Tribunal está atento a ele. Veja-se, a título de exemplo:

> **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FLUXO MIGRATÓRIO MASSIVO DE REUGIADOS DA VENEZUELA. CONFLITO FEDERATIVO. PRETENSÃO DE REFORÇO NAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS NAS ÁREAS DE CONTROLE POLICIAL, SAÚDE E VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA FRONTEIRA. ACORDO REALIZADO E HOMOLOGADO. PEDIDO DE FECHAMENTO DA FRONTEIRA OU LIMITAÇÃO DE INGRESSO DOS VENEZUELANOS. INDEFERIMENTO. PEDIDO INCIDENTAL DA UNIÃO PARA SUSPENSÃO DE DECRETO ESTADUAL RESTRITIVO AOS IMIGRANTES. SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO. PREJUDICADO. PEDIDO DE CONDENAÇÃO DA UNIÃO A APORTAR RECURSOS ADICIONAIS PARA SUPRIR CUSTOS DO ESTADO COM SERVIÇOS PÚBLICOS AOS IMIGRANTES. POLÍTICA MIGRATÓRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ÔNUS DESPROPORCIONAL DO ESTADO DE RORAIMA DECORRENTE DO AUMENTO POPULACIONAL PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. FEDERALISMO COOPERATIVO. COOPERAÇÃO OBRIGATÓRIA. SOLIDARIEDADE. ARBITRAMENTO PROPORCIONAL EM METADE DA QUANTIA VINDICADA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

[16] CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio e SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função Solidária: A Terceira Dimensão dos* Contratos, pp. 2/3. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7283518d47a05a09. Último acesso 23 mar. 2023, pp. 2, 3 e 23.

> [...]
>
> 6. O princípio da solidariedade é constitucional e aplica-se nas relações entre os entes federados.
>
> [...]
>
> Tal se justifica nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da solidariedade, e encontra fundamento na Constituição da República desde seu preâmbulo e do conceito de "união indissolúvel", bem como o disposto no art. 3º, I e III, e, especificamente, no obrigatório auxílio que decorre do federalismo cooperativo e as competências de que trata o art. 23, além dos arts. 30, 144, 196, 205 e seus incisos, todos da Constituição Federal.
>
> Configura-se, assim, um **dever constitucional**, e não uma faculdade de cooperar.[17]

A constatação do olhar do STF sobre o princípio da solidariedade como regra de interpretação e não como regra programática está em recente publicação de Luiz Guilherme Arcaro Conci[18]:

> La tercera y última conclusión es que el Supremo Tribunal Federal admite el principio constitucional de solidaridad desde una perspectiva objetiva, hecha a partir de la mirada estatal, pero también desde una mirada subjetiva, o sea, de los deberes y derechos. Además, entende el principio de solidaridad como un critério de interpretación.

Nesse sentido, é possível concluir que o princípio da solidariedade não é uma norma de caráter programático.[19] E assim o é porque, como já asseverado, cada vez

---

[17] STF, Plenário, ACO 3.121/RR, Ministra Relatora Rosa Weber, j. 10 out. 2020.

[18] *Ob. cit.*, p. 279. No mesmo sentido: COSTA, Ilton Garcia e LUZ, Igor Henrique dos Santos. *A Força Normativa da Solidariedade: Entre a Adjetivação da Dignidade e seu Caráter Coadjuvante*. Revista Culturas Jurídicas, Vol. 7, Núm. 16, jan./abr., 2020, p. 178: "Constitui, a solidariedade, conforme indicado anteriormente, um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, da CF), e, embora, para parcela da doutrina, tenha a equivalência de uma norma programática (MARTINS, 2005, P. 24), trata-se, na verdade, de um valor, mas de cunho principiológico (e, por isso mesmo, normativo).

[19] "Já nessa direção, fazemos presente a premissa de incorreção da conclusão genérica de que as normas definidoras de direitos sociais sejam sempre catalogáveis no rol das chamadas normas programáticas.

Assim, só se conhece o conteúdo e o alcance de uma disposição constitucional depois de sua adequada interpretação. Portanto, é perfeitamente cogitável que uma Constituição não faça uso exclusivamente de normas programáticas para a veiculação de direitos sociais, mas lance mão também de outras formas de positivação, em que se estabeleçam novas formas de vinculação tanto do Poder Público como dos particulares envolvidos.

Só a análise do direito positivo é que vai permitir uma conclusão adequada a respeito da forma ou técnica de positivação utilizada pela Constituição em relação a cada direito fundamental social, mesmo porque, como já afirmado, frequentemente a Constituição positiva um mesmo direito por mais de uma forma, criando caminhos distintos para a sua realização.

Desse modo, se existe um direito que a Constituição deseja garantir sua efetividade, sua concreta aplicação social, da maneira mais ampla possível, é compreensível que o constituinte o formule por mais de um caminho, plasmando, portanto, estratégias diferentes, mas que sejam conducentes de um mesmo objetivo.

Muito embora se reconheça que esta possivelmente seja uma das formas mais presentes de positivação de direitos fundamentais sociais, fato é que o constituinte, ao menos em relação à parte

mais é necessário que a sociedade se quotize para manutenção de sua existência sob o ponto de vista difuso, não individual.

> [...]. Seria ótimo se estivéssemos aterrorizados apenas com o consumo e o humanismo, ou se o bom funcionamento dos sistemas pudesse ser restabelecido por meio de "reformas nacionais" e "ofensivas de inovação tecnológica". Seria ótimo se os cantos litúrgicos de mais mercado, mais tecnologias, mais crescimento e mais flexibilização ainda pudessem restabelecer a segurança em tempos conturbados.[20]

Com efeito, a perpetuação da cultura do individualismo e dos direitos individuais como os mais importantes para a sobrevivência do ser-humano já não tem mais lugar, não mais sustenta-se.

"O homem é um ser social"[21] – é dizer, não pode viver sozinho e, portanto, sem solidariedade – de modo que não se está a falar de uma regra moral, mas, sim, de uma regra de direito, que viabiliza a construção coletiva de uma sociedade livre, democrática e eficaz.

4 A POSSIBILIDADE DO ENFRENTAMENTO DE CATÁSTROFES SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE.

> Um ano após a calamidade de Petrópolis (RJ), em que mais de 200 pessoas morreram, o país vive mais uma tragédia relacionada a grandes volumes de chuva registrados em um intervalo curto de tempo. O alto índice pluviométrico que castigou o litoral norte de São Paulo no último dia 18 de fevereiro, associado a uma topografia íngreme sujeita a movimentação de massa e à ocupação de áreas de risco sem planejamento urbano, levou à morte mais de 60 pessoas atingidas por deslizamentos de terra e enxurradas. O **Portal da Unicamp** conversou com especialistas em Geologia e Geografia que

dos direitos sociais que consagrou, não quis se quedar limitado à demarcação de princípios a serem ulteriormente realizados.
Com efeito, não obstante certa confusão doutrinária estabelecendo quase que uma relação de sinonímia entre normas programáticas e as definidoras de direitos sociais, a leitura do texto constitucional permite evidenciar uma, *data-venia*, clara distinção entre elas, revelando que, na verdade, as normas programáticas se constituem em uma das formas de positivação de direitos sociais, mas não a única." (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direitos sociais*. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-2/direitos-sociais. Último acesso em 24 mar. 2023.

[20] BECK, Ulrich. *Ob. cit.*, p. 370.

[21] "Talvez também fosse absurdo imaginar o indivíduo bem-aventurado como um solitário. Ninguém optaria por ter a totalidade das coisas boas sob a condição de ser reduzido à solidão, *pois o ser humano é um ser social e destinado naturalmente à vida coletiva;* em conformidade com isso, o indivíduo feliz vive em sociedade, porque possui tudo que é naturalmente bom. E é obviamente preferível ter a companhia de amigos e de indivíduos bons à de estranhos e encontros casuais. Disso tudo concluímos que o indivíduo feliz necessita de amigos." (*Ética a Nicômaco*. Trad. Edson Bini, 4ª ed.. São Paulo: Edipro, 2014, pp. 345, 346).

> fizeram considerações sobre a repetição de um evento relacionando homem e natureza[22].

Esse é um registro de mais uma tragédia envolvendo catástrofes naturais que já assolaram várias regiões do país[23].

O que é possível entender dessas tragédias, causas e consequências, é que se não houver um trabalho conjunto, envolvendo entes públicos e entidades privadas, solução não haverá, que não mais mortes e pessoas alijadas do sistema[24].

Com efeito, se não houver planejamento conjunto sobre áreas que podem ser ocupadas sem risco aos habitantes e, igualmente, se ocorrida alguma catástrofe, não houver um plano de contingência, as pessoas desabrigadas e/ou atingidas pelo evento traumático não terão capacidade de recuperação – entenda-se como capacidade de recuperação, ter um teto sob o qual viver, alimentar-se, vestir-se, sem o quê elas não terão condições de retomar a cidadania, que envolve desde o acesso a itens essenciais – saneamento básico e saúde, por exemplo – além de não terem condições de voltar ao emprego que eventualmente antes possuíssem, de procurar um emprego, de consumir, em suma, por muito tempo depois da tragédia não terão condições de exercer sequer seus direitos civis.

E como dito inicialmente, não obstante haja um movimento solidário natural quando da ocorrência dessas tragédias, certo é que essa generosidade não é a aplicação do princípio da solidariedade previsto no inciso IV do art. 3º da Constituição da República.

> O movimento em prol da garantia do tripé: Liberdade, Igualdade e Fraternidade, se modificou diversas vezes durante a história. Sendo que na atualidade entende-se que para a efetivação dos dois primeiros é necessário que se ponha em prática a solidariedade. Não há liberdade, e muito menos igualdade material que se efetive sem a solidariedade.

---

[22] Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2023/02/28/litoral-norte-mais-uma-vez-tragedia-se-repete. Último acesso em 24 mar. 2023.

[23] Outros registros podem ser vistos também em: https://br.noticias.yahoo.com/veja-os-maiores-desastres-naturais-do-brasil-numero-de-mortes-124321752.html#:~:text=Petr%C3%B3polis%2C%20Brumadinho%20e%20Mariana%3A%20Confira%20os%20maiores%20desastres%20naturais%20do%20Brasil&text=A%20trag%C3%A9dia%20de%20Petr%C3%B3polis%2C%20no,vida%20de%20centenas%20de%20pessoas. (Chuvas na região serrana do Rio de Janeiro – 2011; deslizamentos em Caraguatatuba – 1967; rompimento da barragem em Brumadinho – 2019; chuvas em Petrópolis – 2022; rompimento da barragem em Mariana – 2015; enchentes na Bahia – 2022; tempestades no Vale do Itajaí, Santa Catarina – 2020). Último acesso em 24 mar. 2023.

[24] Leia-se sistema como emprego, consumo e acesso aos meios básicos de existência (saneamento básico, saúde e educação).

> Dito isto, passa a ser a Solidariedade, além de princípio, um Direito Fundamental, pois sem ele outros direitos restariam esvaziados.[25]

O princípio da solidariedade terá lugar à medida que município, estado e união se unam para a criação e implementação de políticas públicas - como por exemplo o seguro paramétrico - que tenham o condão de evitar e/ou mitigar as nefastas consequências desses eventos.

Nesse sentido e a título de exemplo, permita-se citar o seguinte trecho:

> [...]
>
> O seguro paramétrico é uma espécie muito recente no mercado. As primeiras soluções paramétricas aconteceram ao final da década de 90, desenvolvidas por empresas de energia e corretores de commodities – daí índice para mitigação de riscos climáticos, parametrização.
>
> No ano de 2006 o *World Food Programme* firmou com importante seguradora do mercado um contrato para cobertura de secas na Etiópia.
>
> [...]
>
> Outros eventos que facilitam a compreensão das possibilidades que esses mecanismos paramétricos podem oferecer é o desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro em 2011 e os constantes alagamentos no município de São Paulo: se houvesse seguro paramétrico desenhado para essas regiões, a recuperação da economia não apenas aconteceria como poderia dar-se em velocidade suficiente para evitar efeitos colaterais: falta de moradia, desemprego, disseminação de doenças, colapso no sistema de saúde local, etc.[26]

Esclareça-se, por oportuno, que se aponta o seguro paramétrico como uma ferramenta importante para mitigar os efeitos de catástrofes, porque ele é um seguro que garante determinado evento, desde que atingido um parâmetro pré-estabelecido. Explica-se: examina-se, por exemplo, mediante minuciosa pesquisa, o índice pluviométrico da região que demanda essa atenção e estabelece-se, no contrato, que, se atingido determinado valor desse índice, a seguradora responsável pagará o valor contratado.

Observe-se que não haverá necessidade de regulação de sinistro – que não raras vezes, em se tratando de grandes sinistros, pode levar meses -, simplesmente verificar-se-á se o parâmetro foi atingido e, sendo positiva a resposta, o valor da garantia será pago. É uma resposta quase imediata ao sinistro.

---

[25] QUINTANA, Julia Alves e REIS, Jorge Renato dos. *Ob. cit.*, p. 237.

[26] ANDREAZI, Janaina. *Notas sobre os Seguros Paramétricos. Antologia do Direito do Seguro.* Coordenadores Sandro Raymundo e Cesar Augusto Cassoni. São Paulo: Oficina do Texto, 2021. pp. 146 e 148.

É claro que o seguro paramétrico é apenas um exemplo – dentre muitas outras políticas, evidentemente – que expressa a aplicação do princípio da solidariedade entre entes públicos e privados, à medida que deverá ser contratado com lisura e em prol do interesse da sociedade, que contará com pessoas integradas dentro do sistema de consumo, que é o que hoje, ao menos neste século, rege a sobrevivência da estrutura liberal do mundo ocidental, no qual está inserido o Brasil[27].

> Existe, atualmente, uma série de normas que as edificações públicas e privadas devem seguir, sob pena de intervenção do Poder Público, como aquelas estabelecidas nos Códigos de obras municipais. Respeitando essas normas, os contratantes que pactuaram a construção estão cumprindo sua função social, deixando de gerar riscos e prejuízos para toda a sociedade.
>
> Essas obras, todavia, podem ir além de simplesmente cumprir as imposições legais e não aviltar a comunidade. Elas podem colaborar, voluntariamente, com a preservação do meio ambiente e, assim auxiliar o desenvolvimento social, otimizando a qualidade de vida das pessoas, atuando, de forma solidária, além das exigências legais, como no caso das chamadas "obras verdes".[28]
>
> [...], podemos mencionar a criação de consórcios públicos na Seara do Direito administrativo, onde o princípio da solidariedade viabiliza a criação de consórcios públicos para execução de várias políticas públicas. Desse modo, através do art. 241 da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal nº 11.107/05 é possível verificar que um consórcio público que é firmado entre entes federativos, que tem como objetivo desenvolver ações conjuntas que visem o interesse coletivo por meio de gestão associada de serviços públicos, é no cenário jurídico um viabilizador de políticas públicas de municípios de poucos recursos[29].

Por fim, neste capítulo, outro exemplo de que o princípio da solidariedade, ainda que não expressamente manifestado, é uma das chaves para a sobrevivência da sociedade, e que guarda relação com o objeto deste artigo: em matéria divulgada pela Folha de São Paulo, no dia 24/3/2023, há notícia de que o mercado segurador

---

[27] "... O consumo é o grande emoliente, produtor ou encorajador de imobilismos. Ele é, também, um veículo ade narcisismos, por meio dos seus estímulos estéticos, morais, sociais; e aparece como o grande fundamentalismo do nosso tempo, porque alcança e envolve toda gente. Por isso, o entendimento do que é o mundo passa pelo consumo e pela competitividade, ambos fundados no mesmo sistema da ideologia." (SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.* Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 49).

[28] CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio e SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Ob. cit.*, pp. 20 e 21.

[29] QUINTANA, Julia Alves e REIS, Jorge Renato dos. *Ob. cit.*, p. 238.

mapeará riscos climáticos no país, a fim de não apenas alimentar dados para criação de novos produtos, mas, também, para contribuir com a criação de políticas públicas[30].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira do que se propôs inicialmente, possível concluir que o princípio da solidariedade se mostra, hoje, como regra de direito e não, tão somente, como regra de conduta moral. Ele pode e deve ser vetor de condução, inclusive, de políticas públicas, com o fim – não apenas, mas também – de evitar catástrofes – ou mitigar seus efeitos no seio da sociedade.

Não obstante ele ainda não seja, por todos, entendido dessa maneira, porque compreendido por alguns, como se viu, como norma de caráter programático e não independente porque implicitamente contido em outros princípios.

Todavia, mesmo diante desse cenário em parte desfavorável, observou-se que há muitos trabalhos acadêmicos preocupados em estudar esse princípio e como ele pode ser aplicado e/ou conjugado com outros previstos na Constituição, de modo a viabilizar, na esteira do art. 3º, I, a construção de uma sociedade mais livre e mais justa, além de solidária. Isso porque, sem ela – a solidariedade -, a percepção é clara no sentido de que a sociedade está fadada ao fracasso – e se se está a falar de um estado democrático de direito, nos termos do art. 1º da Constituição de 1988[31], conclusão outra não poderá haver senão a de que o princípio objeto do artigo é fundamental – o uso desse adjetivo é proposital – à sobrevivência da humanidade.

---

[30] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/03/mercado-de-seguros-quer-mapear-risco-climatico-em-todos-os-estados.shtml#:~:text=O%20setor%20de%20seguros%20brasileiro. Último acesso em 25 mar. 2023.

[31] "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I – a soberania;
II – a cidadania;
III – a dignidade da pessoa humana;
IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V – o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.".

REFERÊNCIAS

AFONSO, Túlio Augusto Tayano. *Evolução Constitucional do Trabalho na Ordem Econômica Jurídica Brasileira*. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/tulio_augusto_tayano_afonso.pdf.

ANDREAZI, Janaina. *Notas sobre os Seguros Paramétricos.* Antologia do Direito do Seguro. Coordenadores Sandro Raymundo e Cesar Augusto Cassoni. São Paulo: Oficina do Texto, 2021.

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém.* Um Relato sobre a Banalidade do Mal. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Edson Bini, 4ª ed.. São Paulo: Edipro, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio e SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função Solidária:* A Terceira Dimensão dos Contratos. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7283518d47a05a09. Último acesso 23 mar. 2023.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *El principio de solidaridad em Brasil: un análisis constitucional.* La Solidaridad Estudio Constitucional Comparado. Directores José Luis García Guerrero e María Luz Martínez Alarcón. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

COSTA, Ilton Garcia e LUZ, Igor Henrique dos Santos. A força normativa da solidariedade: entre a adjetivação da dignidade e seu caráter coadjuvante. *In: Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 7, Núm. 16, jan./abr., 2020.

HOBBES, Thomas. *O Leviatã*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5193169/mod_resource/content/1/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direitos sociais.* Disponível em:

https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-2/direitos-sociais.

PAZZIAN, Roberta Mucare e SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. O Princípio da Solidariedade e o Direito Constitucional à Saúde em Tempos de Covid-19. *In: Revista Pensamento Jurídico*. São Paulo. Vol. 14, nº 2. Edição Especial “Covid-19”. 2020.

QUINTANA, Julia Gonçalves e REIS, Jorge Renato dos. O Princípio da Solidariedade como Meio de Realização do Macro Princípio da Dignidade. *In: Revista Constituição e Garantia de Direitos*.

ROSENVALD, Nelson e NETTO, Felipe Braga. *Responsabilidade civil e solidariedade social: potencialidades de um diálogo,* p. 403. Disponível em:

https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/cc20%20correto.pdf?d=636808287111878095.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização:* do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2017.