

COVID-19 E AS QUESTÕES POLÍTICAS: MULTILATERALISMO, GLOBALIZAÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO E EROÇÃO DEMOCRÁTICA

COVID-19 AND THE POLITICAL ISSUES: MULTILATERALISM, GLOBALISATION, STATE OF EXCEPTION AND DEMOCRATIC EROSION

COVID-19 Y LAS CUESTIONES POLÍTICAS: MULTILATERALISMO, GLOBALIZACIÓN, ESTADO DE EXCEPCIÓN Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA

LILIAN MÁRCIA BALMANT EMERIQUE

<http://orcid.org/0000-0003-3944-3872> / <http://lattes.cnpq.br/8616115024503367> / lilamarcia@gmail.com
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

O artigo visa a fornecer alguns elementos para a análise de aspectos político-jurídicos envolvidos na pandemia do COVID-19. Emprega-se o método dedutivo com pesquisa analítico-descritiva e emprego de ferramentas de pesquisa bibliográfica e de referências recentes colhidas em sítios eletrônicos. O objetivo consiste em se situar perante três pontos: multilateralismo e globalização, estado de exceção e crise democrática, com base em três aspectos analíticos que compõem o problema de pesquisa: a pandemia geraria uma desarticulação capaz de desgastar o globalismo e o multilateralismo ou até mesmo provocar o fim da globalização? A crise sanitária poderia constituir-se num elemento novo que promoveria a normalização dos Estados de Exceção? O advento da pandemia do coronavírus representaria uma ameaça para a democracia? A investigação tem como hipótese a ser explorada que a pandemia da COVID-19 redimensiona o cenário internacional em relação ao multilateralismo desenhado pela globalização e reconfigura o cenário interno em termos de papel do Estado diante das situações de crise e conturbação social sanitária, também podendo repercutir negativamente sobre a sociedade em circunstâncias endógenas de desgaste democrático.

Palavras-chave: COVID-19; crise; erosão democrática; exceção normalizada; multilateralismo.

ABSTRACT

The article aims to provide modest elements for the analysis of political and legal aspects involved in the COVID-19 pandemic. The deductive method is used with analytical-exploratory research and use of bibliographic research tools and recent references collected in electronic sites. The objective is to address three points: multilateralism and globalization, state of exception and democratic crisis, based on three analytical aspects that make up the research problem: Would the pandemic create a disjunction that would wear out globalism and multilateralism or culminate in the end of globalization? ; would the health crisis be a new element that would promote the normalization of States of Exception? and would the advent of the coronavirus pandemic pose a threat to democracy? Research has as a hypothesis to be explored that the COVID-pandemic19 resizes the international scene in relation to the multilateralism drawn up by globalisation and reconfigures the internal scenario in terms of the role of the State in the face of crisis situations and social health upheaval, may have a negative impact on society in endogenous circumstances of democratic erosion.

Keywords: COVID-19; crisis; democratic erosion; normalized exception; multilateralism.

RESUMEN

El artículo tiene por objeto proporcionar elementos modestos para el análisis de los aspectos político-jurídicos implicados en la pandemia de COVID-19. Se emplea el método deductivo con investigación analítica-descriptiva y empleo de herramientas de investigación bibliográfica y de referencias recientes recogidas en sítios electrónicos. El objetivo consiste en situarse ante tres puntos: multilateralismo y globalización, estado de excepción y crisis democrática, con base en tres aspectos analíticos que componen el problema de investigación: la pandemia generaría una desarticulación capaz de desgastar el globalismo y el multilateralismo o culminar con el fin de la globalización? ; ¿constituiría la crisis sanitaria un elemento nuevo que fomentaría la normalización de los Estados de excepción? y el

advenimiento de la pandemia del coronavirus representaría una amenaza para la democracia? La investigación tiene como hipótesis a explotar que la pandemia de COVID-19 redimensiona el escenario internacional en relación con el multilateralismo diseñado por la globalización y reconfigura el escenario interno en términos de papel del Estado ante las situaciones de crisis y perturbación social sanitaria, también pudiendo repercutir negativamente en la sociedad en circunstancias endógenas de desgaste democrático.

Palabras clave: COVID-19; crisis; erosión democrática; excepción normalizada; multilateralismo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 MULTILATERALISMO E GLOBALIZAÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19; 2 A PANDEMIA E A NORMALIZAÇÃO DO ESTADO DE EXCEÇÃO; 3 EROÇÃO DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O estado de emergência sanitária determinado pela OMS¹ em relação ao coronavírus ativou nas Ciências Sociais vários debates em torno do potencial da epidemia para exacerbar crises já em curso. Ao paradigma da crise do multilateralismo e da globalização, a normalização da exceção de Estado e da crise da democracia. Nessa perspectiva, a pandemia lançou luz sobre discussões alusivas aos elementos econômicos, sociais, políticos, filosóficos, jurídicos etc., expandidos pela necessidade de dar respostas urgentes para tentar impedir sua progressiva expansão, com acréscimos diários dos casos, dos números de mortes e da falência dos sistemas de saúde pública nas áreas mais afetadas.

A crise de saúde pública provocou a proliferação normativa em vários países, com o intuito de instituir alguma legislação ou medida coercitiva correlacionada ao problema. O Direito e a lei, enquanto mecanismos de regulação social da conduta, tornaram-se a resposta imediata na ausência de uma solução mais eficiente do ponto de vista médico².

¹ Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de coronavírus. No dia 30/01/2020, devido ao aumento expressivo de casos 500 para quase 8 mil em menos de uma semana) e de mortes (que passaram de 17 para 170) e da expansão para 18 países a OMS (Organização Mundial de Saúde) passou a classificar a epidemia do coronavírus como emergência de saúde pública de interesse internacional - o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. HISTÓRICO da pandemia de Covid-19. Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 16 mar. 2020.

² De certa forma, este processo normativo está ocorrendo em todo mundo, mesmo em países onde não existiam, até o momento da produção normativa, nenhum ou muitos casos notificados (este era o caso do Brasil quando aprovou em fevereiro de 2020 a “Lei de quarentena” - Lei n. 13.679).

Esta pesquisa examina aspectos políticos e jurídicos envolvidos na pandemia da COVID-19, sem perder de vista a dificuldade de se escrever durante o transcurso de uma crise sanitária monitorada em tempo real, periodicamente em mudança no mapa nacional e internacional, juntamente à impossibilidade de seguir a vastidão de eventos em torno do problema mantendo atualidade e distanciamento dos fatos. Assim, o trabalho acadêmico fica condicionado pela contingência dos fatos relacionados ao momento em que são produzidos e publicados, trazendo limitadas contribuições para interpretação dos fatos analisados.

A investigação parte da análise da construção social em torno da epidemia do coronavírus em tempos de globalização e multilateralismo, de estado de exceção e de erosão democrática. Para isso, utiliza-se da metodologia dedutiva com pesquisa analítico-descritiva e recurso de pesquisa bibliográfica, apoiando-se em referências recentes adquiridas em sítios eletrônicos, por serem fontes iniciais mais atualizadas do debate.

O estudo tem o objetivo de situar e de se posicionar concisamente sobre três aspectos: crise do multilateralismo e da globalização, crise normativa do Estado - exceção como norma - e crise democrática, sem qualquer pretensão de exame exaustivo das disputas interpretativas políticas e jurídicas referentes à COVID-19. As dimensões analíticas exploradas são: a) crítica do impacto da pandemia ao processo de globalização e ao multilateralismo; b) debate em torno da pandemia enquanto um elemento novo para normalização dos Estados de Exceção; e c) a pandemia e os perigos para a democracia. Por fim, nas considerações finais pontuam as questões suscitadas e os desafios trazidos pela pandemia do coronavírus no campo do debate político e jurídico.

1 MULTILATERALISMO E GLOBALIZAÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19

A COVID-19 desencadeou o debate sobre o multilateralismo e a globalização dividindo opiniões entre os que a consideram uma mola propulsora para a globalização e aqueles que defendem que a pandemia imprimiu mais desgaste e/ou abre o caminho para o fim do globalismo e do multilateralismo. Não há acordo nas respostas dos analistas, conforme se verá a seguir.

A globalização num primeiro momento propagou a ideia de fluxo transfronteiriço de pensamentos, informações, pessoas, riquezas, produtos e serviços, o que resultou num mundo interconectado, mas também acarretou dificuldades, pois os líderes nacionais passaram a ter uma capacidade cada vez menor de proteger as vidas e os meios de subsistência dos seus

cidadãos. Portanto, a globalização³ não produz resultados iguais em todas as partes, antes, os processos podem produzir efeitos divergentes e até contrários em distintos lugares.

O chamado globalismo (visão de que a interdependência criada pela globalização é benfeitora) disseminou a imagem positiva da globalização e, de fato, existiram melhorias para pessoas que saíram da pobreza e houve uma fase não muito longa de recuperação frente as crises econômicas. Não obstante, este processo causou vulnerabilidades e desvantagens como fruto da interdependência.

Atrás da maior parte da descrição de reações peculiares à epidemia subjaz a realidade globalizada pela qual as estatísticas epidemiológicas e os seus efeitos em um país rapidamente impulsionam e modelam às respostas mundo afora. O coronavírus não conhece fronteiras e as imagens e as realidades da doença são rapidamente globalizadas pela mídia. Os efeitos globalizantes da COVID-19 resultam da divulgação de imagens pelos meios de comunicação e pelo impacto das agências internacionais e da pesquisa científica - entretanto, enquanto isso, também aumentam as desigualdades internacionais e intranacionais, sugerindo que há semelhanças que ultrapassam as grandes divisões socioeconômicas entre e dentro das nações.

A busca de respostas comuns é a base de uma reação genuinamente global a pandemia, notadamente na partilha de algumas descobertas científicas (por exemplo: o sequenciamento do genoma do coronavírus em tempo recorde feitos pelas pesquisadoras brasileiras), a procura por soluções que contraponham necessidades e realidades de situações locais específicas e a consciência de desigualdades estruturais maiores que estão abrindo espaço para a pandemia reforçar e reproduzir o abismo de desigualdades de uma sociedade cada vez mais interconectada.

Portanto, existem aspectos globalizantes da pandemia como também existem respostas com ênfase unilateral para conter a sua expansão. Assim, a ambiguidade marca o momento internacional. Frente à impossibilidade de agir eficazmente perante causas globais em desafios como, terrorismo internacional, migração, crises financeiras e econômicas, desigualdade crescente, mudanças climáticas ou de empregar estratégias de longo prazo neste propósito, os políticos pressionados pela sociedade recorrem à legislação e à ordem interna, com promessas de devolver ao seu país as grandezas do passado ou, ao menos, tentar recuperar a normalidade almejada.

³ Entende-se a globalização como um crescimento constante de características econômicas, políticas, sociais e culturais que são compartilhadas entre as fronteiras nacionais, mesmo se forem acompanhadas por rápidos crescimentos em afirmações locais e/ou étnicas, religiosas e linguísticas.

A austeridade, intensificada pela crise econômica desde 2008, não tem permitido aos cidadãos enquanto co-soberanos, trabalhadores, usuários dos serviços públicos, soluções mais assertivas para os problemas e a política desvia a atenção para a pertença nacional, promessas de segurança e o esplendor nacional de outrora. Os retrocessos apresentam como sintoma o desejo de uma desglobalização anárquica e unilateral, a formação de movimentos identitários radicais; crescente xenofobia e fobias das religiões não cristãs, crimes de ódio e populismo autoritário⁴. A pandemia torna-se um atalho para perturbar ainda mais o cenário de insatisfação generalizada e intensificar a procura por saídas unilaterais.

A progressiva perda de soberania econômica provocada pelo fato de atualmente nenhum Estado controlar isoladamente sua economia nacional, devido a dependência de investidores estrangeiros, acordos globais, finanças internacionais e mobilidade da mão-de-obra e capital, em certos contextos produz e conduz a um desvio ou escapatória evasiva para a soberania cultural⁵.

A crise gerada pela pandemia com impacto quase imediato na economia por conta da sua repercussão no mercado financeiro (queda mundial da bolsa de valores), sugerem que as respostas dos países identificam-se e refletem a frustração generalizada dirigidas as promessas não cumpridas da globalização. Neste caso, as saídas podem igualmente aparentar um retorno à clássica soberania territorial *westifaliana* apelando para medidas de âmbito interno e unilaterais, como por exemplo, o fechamento de fronteiras, a restrição de entrada em solo nacional etc.

Todavia, o conjunto das soluções muitas vezes propostas não parecem suficientes para arrumar o mundo, erguendo “muros” momentâneos para afastar os “inimigos” reais ou imaginários, garantir a sobrevivência na crise e impulsionar a democracia com ares renovados. Segundo Bremmer, os “muros” não são a solução mais eficaz, pois não prescindem de uma governação responsável e criam uma espécie de “*apartheid digital*” que traz a garantia de que alguns sejam bem servidos em detrimento de outros. O autor entende que a opção pelos muros de diversos tipos ainda predominará por algum tempo, enquanto os globalistas conseguirem tirar proveito do sistema tal como ele está posto e enquanto estes continuarem a servir para proteção temporária contra o “inimigo” e defende que a melhor saída passa pela reformulação do

⁴ GEISELBERGER, Heinrich (Ed.). **O grande retrocesso**: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo. Lisboa: Objectiva, 2017, p. 09-10.

⁵ APPADURAI, Arjun. O cansaço da democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (Ed.). **O grande retrocesso**: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo. Lisboa: Objectiva, 2017, p. 19- 22.

contrato social, muito embora a opção seja inexecutável para alguns países por muitos anos, até que a crise da globalização se acentue ao ponto de o globalismo malograr⁶.

Por fim, as incertezas causadas pela frustração em relação ao cumprimento das promessas da globalização, acabam por levar os Estados a não recorrerem aos regimes multilaterais (globais e regionais) com maior deferência devido às dificuldades de articulação coletiva, acarretando um declínio da Governança global e regional, a ampliação das contestações quanto à sua legitimidade, a vulnerabilidade às influências das principais potências e às disputas de poder e maior discricionariedade de comportamentos dos Estados, provocando imprevisibilidade e insegurança nas decisões tomadas. Finalmente, ocorre uma quebra em torno da credibilidade das decisões multilaterais e, por consequência, acresce a fragmentação nos acordos celebrados e a procura por soluções nacionais, conduzindo, pouco a pouco, ao declínio dos ideais da globalização, avigorado pelo apagamento democrático.

A maior parte das respostas dadas pelos Estados para pandemia seguem aleatórias, desiguais e descoordenadamente, numa linha de “cada um por si”. As organizações multilaterais aparentemente apagadas robustecem certo unilateralismo geopolítico, sinalizando para um futuro sem sincronia, sinergia e desordenado, isto é, um plano mundial instável, compartimentado, com mútua desconfiança entre os integrantes⁷. Todavia, nem todas as leituras convergem para um fim ou reversão da globalização provocado ou potencializado pelo coronavírus, alguns falam em desaceleração⁸ ou perda de velocidade do processo e, ainda há os que entendem que a pandemia renova o fôlego da interdependência internacional e cria a oportunidade de uma aliança mais global.

Para Luigi Ferrajoli, por exemplo, a pandemia produz dois ensinamentos importantes: a) nossa fragilidade e a nossa total interdependência diante de catástrofes globais, preconizando respostas urgentes fundadas num constitucionalismo planetário que culmine numa Constituição da Terra; b) defende a necessidade de adotar medidas homogêneas e eficazes para evitar uma

⁶ BREMMER, Ian. **Nós contra eles: o fracasso do globalismo**. Lisboa, Bertrand, 2019, p. 92 e 147.

⁷ TIMONER, Tom. Coronavirus: el fin de la globalización tal y como la conocemos. **Letras Libres**, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://letraslibres.com/economia/coronavirus-el-fin-de-la-globalizacion-tal-y-como-la-conocemos/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

⁸ OLIVEIRA, João José. Mundo vai parar, empresa pequena quebra e ricos dominam, dizem analistas. **UOL Economia**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/23/coronavirus-vai-concentrar-riqueza-e-mudar-cadeia-global-de-producao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 24 mar. 2020.

gama de procedimentos unilaterais e sectários, muitos deles inadequados e potencialmente propiciadores para a propagação do vírus⁹.

Assim, para Ferrajoli, a crise sanitária com alcance global pôs a globalização de joelhos e propõe uma linha de enfrentamento capaz de ultrapassar o unilateralismo e caminhar rumo ao reconhecimento da interdependência global, firmada numa visão de salto civilizacional a partir de um constitucionalismo global e de uma esfera pública planetária, firmada no princípio da solidariedade, interconectada com a ideia de uma Constituição da Terra, onde estejam previstas garantias e instituições com capacidade de responder desafios globais e dar proteção à vida de todos, uma vez que somos um único povo da Terra, algo que se aproximaria de um constitucionalismo global.

Edgard Morin entende que atualmente a crise planetária da humanidade não pede unilateralismo como respostas, mas, antes aviva a interdependência e a necessidade de solidariedade internacional para uma saída global. Conforme diz:

El virus nos dice entonces que esta interdependencia debe dar lugar a la solidaridad humana en la conciencia de nuestro destino común. El virus también nos revela lo que he llamado la "ecología de la acción": la acción no obedece necesariamente a la intención, puede ser desviada, desviada de su intención e incluso volver como un bumerán para golpear al que la ha desencadenado¹⁰.

Destarte, para Morin a crise econômica mundial originada pelo coronavírus poderá, a um custo elevado, gerar uma melhora ecológica planetária. Em meio a disputa de interpretações acima referida, a pandemia do COVID-19 ao mesmo tempo reforça e enfraquece o papel dos Estados. Reforça na medida em que os Estados definem a estrutura de reação e utilizam os poderes tradicionais do governo (vigilância, legislação, quarentena, controle de viajantes, regulamentação e fornecimento de assistência médica) para fazê-lo. Enfraquece o papel dos Estados na medida em que, na realidade, o vírus não respeita fronteiras, trazendo consequências sob a economia globalizada e forçando os órgãos extranacionais a reagirem ao seu impacto, notadamente pelas agências internacionais.

Não obstante, algumas ações que reforçam o papel do Estado seguem uma lógica obscura na contenção epidemiológica. Muitos países prescrevem medidas restritivas de direitos

⁹ FERRAJOLI, Luigi. O vírus põe a globalização de joelhos. **Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/597204-o-virus-poe-a-globaliza%C3%A7%C3%A3o-de-joelhos-artigo-de-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 18 mar. 2020.

¹⁰ MORIN, Edgard. Lo que el coronavirus nos está diciendo. **Clima Terra**, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.climaterra.org/post/lo-que-el-coronavirus-nos-est%C3%A1-diciendo-por-edgar-morin>. Acesso em: 17 mar. 2020.

humanos como o fechamento de fronteiras¹¹ e restrições de viagens, que podem prejudicar deslocação de pessoas, equipamentos médicos e bens indispensáveis para dar suporte à sociedade durante a crise. Quanto ao enfraquecimento do Estado, há uma associação deste resultado com o processo de globalização, do qual o coronavírus faz parte sem qualquer previsão.

Especialmente porque são ideias pouco objetivas para indicar horizontes melhores no plano da comunidade internacional, deixando a solução dos problemas suscitados pela globalização, inclusive o COVID-19, mais sob a incumbência dos Governos e das empresas privadas (em menor grau, principalmente ligadas ao setor da saúde), sem, no entanto, infligir maiores responsabilidades partilhadas no campo internacional.

O impulso de seguir tratando uma crise global com respostas internas e sem interdependência potencialmente pode ajudar a manter o próprio problema e as suas consequências ativadas por mais tempo. Por exemplo, não criar fundos internacionais e ajudas aos países mais afetados, ou as pessoas e países mais pobres pode causar mais calamidades com o avanço exponencial dos casos no mundo. Quer por questões pragmáticas ou com base em princípios (solidariedade, dignidade humana etc.), a pandemia precisa mobilizar respostas de caráter global para alcançar patamares mais eficientes de combate.

Logo, perdura o paradoxo entre necessidade de respostas eficientes e globais X as respostas concretas unilaterais, fomentadas pelos Estados para tentar conter a crise de saúde.

2 A PANDEMIA E A NORMALIZAÇÃO DO ESTADO DE EXCEÇÃO

A construção da pandemia como “fenômeno social” desenvolve um novo espaço para o debate público e torna-se uma causa que transcende o caso individual dos doentes ou o destino de grupos particulares mais afetados (no caso do coronavírus, por exemplo, os idosos). Passa a colocar em xeque o interesse coletivo. Em torno dela intervêm e mobilizam-se muitos grupos e as mais diversas instituições.

¹¹ Por exemplo: países como Itália, Espanha, Portugal, Alemanha, República Checa, Chipre, Dinamarca, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, EUA, Argentina, Chile, Peru, Honduras (alguns com fechamento parcial e outros total). SONTAG, Susan. *AIDS e suas metáforas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. Já alertava sobre a pandemia da AIDS/SIDA e ainda guarda atualidade o seu ensino: “As epidemias normalmente dão origem a propostas no sentido de proibir a entrada de estrangeiros, imigrantes. E a propaganda xenófoba sempre representa o imigrante como portador de doenças”.

Como toda epidemia, o COVID-19 manifesta fraturas sociais, pois nenhuma epidemia é só um problema médico, mas histórico e político. A doença exige respostas à altura de sua complexidade, não sendo possível tratá-la somente com medidas paliativas. Até porque, diversos fatores influenciam no seu curso, dentre os quais os fatores biomédicos podem, em dadas conjunturas, não ser necessariamente os mais influentes, inclusive podendo dar lugar a outros pontos de referência no seu desenrolar.

Os contextos sociais e culturais estruturam os paradigmas mutantes da epidemia nos países e essas forças condicionam, concomitantemente, as formas como a sociedade reage. Reações essas que demonstram as tensões sociais contemporâneas escondidas e desconhecidas na paisagem social. No exame da epidemia do COVID-19 em tempos de globalização e erosão democrática, se pretende debater se a pandemia constitui ou não um novo elemento para normalização dos Estados de Exceção, a partir da controvérsia entre as posições de Agamben e Jean-Luc Nancy.

Os males da globalização identificados nos ataques terroristas, nos movimentos migratórios, despertaram várias reações políticas centradas num modelo de “securitização”, que consiste numa política simbólica pós-democrática¹²: construção de muros/vedações e violência nas fronteiras e guerra ao terrorismo.

O autor Günter Frankenberg defende a tese de que as técnicas de Estado estão relacionadas ao modo como o poder político é exercido e as mudanças desses métodos no desenvolvimento histórico, geradas principalmente pelos cenários de ameaça terrorista, que subverteram os instrumentos, as regras e as estratégias de prevenção dos riscos, perverteram as técnicas para a segurança nacional e se revelaram como uma técnica securitária, pela qual o Estado infringe os limites de Estado de direito e normaliza o estado de exceção.

Segundo Frankenberg a técnica de Estado utilizada para informar, regular, dirigir, vigiar, controlar, disciplinar ou submeter, segue o padrão de produção de decisões vinculantes que visam coordenar, inclusive coercitivamente, as condutas e suas consequências. O *modus operandi* da técnica de Estado modificam-se e levantam problemas em torno do uso de novas tecnologias (principalmente TI) e de métodos para solucionar conflitos e problemas de

¹² Para aprofundamento sobre pós-democracia conferir: CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge, Polity, 2017.
Também: CASARA, Rubens R.R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

interdependência nos limites territoriais, sociais e funcionais do Estado em meio as incertezas e necessidades de coordenação¹³.

Em todo caso as técnicas descortinam um processo de normalização gradual do estado de exceção, no qual os instrumentos do direito de exceção são envoltos no manto da normalidade normativa tornando-os permanentes e cotidianos, pela sua juridificação, pelo uso de figuras extrajurídicas de argumentação e pela sua recepção na dogmática do direito normal, manifestando-se em três planos distintos: a) semântica de banalização dos instrumentos militares, da tortura etc., normalizada por um vocabulário reabilitado pelo conceito de inimigo; b) topografia da normatividade da situação normal em que o direito da repulsa de perigos converte-se num direito que inventa perigos, substituindo a segurança jurídica pela segurança dos bens jurídicos e causando a exclusão jurídica de fato do inimigo, pela ausência de sua proteção; c) normalização funcional pela qual são atribuídos novos encargos e autorizações de intervenção e a instituição do “direito penal do inimigo”¹⁴.

Inclusive interessa observar, a maneira como esse Estado de constante emergência é criada não só pelo poder político, mas também pelo Judiciário, ratificado pela mídia. A sensação do medo constante instaurada na sociedade. Essa mesma sociedade que futuramente estará apta a conceder seu aval para qualquer “pacote de segurança” que lhes faça crer numa solução quase mítica dos seus reais problemas de segurança. Nesse sentido, Serrano enfatiza que a exceção estará presente no Poder Judiciário quando houver uma desconstrução do direito e sua finalidade estiver voltada para aspectos políticos¹⁵.

Ainda que seja pertinente o alerta de Frankenberg para, diante das ambiguidades do Estado de direito, se fazer a defesa da legalidade democrática contra a tendência de naturalização do estado de exceção é preciso distinguir o caráter da exceção em apreço para não promover generalizações inoportunas de um trabalho que não pretendeu dar o alcance maior ao tipo de exceção por ele examinada, focalizada na securitização causada principalmente devido ao terrorismo.

As intervenções acionadas nos Estados pretendem proteger à saúde das pessoas, reduzir da curva de propagação de novos casos e visam impedir o colapso dos sistemas de saúde no pico da doença. Embora também se acerquem do discurso da segurança e estabeleçam a exceção (estado de emergência), as medidas justificam-se, ao menos inicialmente, pela necessidade de

¹³ FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*. São Paulo: UNESP, 2018, p.12-13; 24.

¹⁴ FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*. São Paulo: UNESP, 2018, p. 40-42.

¹⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 104.

ação diante de uma calamidade epidêmica, sem que com isso se inaugure ou aprofunde um contínuo ou natural uso do estado de exceção.

É evidente que o receio e a repulsa pelo perigo também justificam as ações, contudo as medidas de exceção não encontrariam base se, enquanto técnica de Estado, fossem implementadas como se todo dia existisse uma nova epidemia às portas, pois colocariam a sociedade num estado de alarme permanente, fomentariam a necessidade de segurança e postulariam o uso de faculdades jurídicas extraordinárias, às custas das liberdades e da proteção judicial.

Agamben critica os entendimentos que utilizam o conceito de necessidade para justificar medidas de exceção. Para tanto, salienta a importância da análise do conceito jurídico de necessidade. O autor analisa dois adágios latinos, que sejam *necessitas legem non habet* e *nécessité fait loi*, que significam “a necessidade não tem lei” e “a necessidade cria sua própria lei”, respectivamente. Tais dizeres, para ele, apenas ratificam a ideia de tornar lícito o que é ilícito, como uma justificativa para a transgressão em um caso específico utilizando-se medidas de exceção¹⁶.

No entendimento específico de Agamben as medidas de exceção podem bem acompanhar o cenário de epidemias, “parece quase que, esgotado o terrorismo como causa de medidas de exceção, a invenção de uma epidemia possa oferecer o pretexto ideal para ampliá-las além de todo limite”¹⁷. Todavia, Jean-Luc Nancy discorda da análise de Agamben, por entender que o problema do COVID-19 adquiriu proporções tamanhas que parecem impróprias as análises feitas sem ter em consideração esta dimensão pandêmica e sem levar em conta o prisma de uma espécie de exceção viral (biológica, científica da computação, cultural) trazida por uma pandemia¹⁸.

Jean-Luc Nancy corrobora na atual pandemia, sua reflexão já feita em tempos pretéritos sobre o impacto nacional e mundial da catástrofe de Fukushima ao afirmar que o equivalente geral de que a catástrofe revela é o domínio do dinheiro, agora já não há catástrofes naturais, o que se assiste é a uma catástrofe civilizacional que se propaga sempre que há um desastre, tudo é absorvido no equivalente econômico, há uma relação umbilical entre

¹⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 41.

¹⁷ AGAMBEN, Giorgio. O estado de exceção provocado por uma emergência imotivada. *Instituto Humanitas Unisinos*, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596584-o-estado-de-excecao-provocado-por-uma-emergencia-imotivada>. Acesso em: 13 mar. 2020.

¹⁸ NANCY, Jean-Luc. Paradoxia epidêmica: Eccezione virale. *Antinomie: scritture e immagini*, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://antinomie.it/index.php/2020/02/27/eccezione-virale/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

o aspecto econômico e o capitalismo, no seu princípio desenfreado de tornar tudo equivalente e mercantilizável. Não é um capitalismo de desastre, mas é a própria lógica do capitalismo, desde sempre associado à exploração¹⁹.

É preciso cautela, pois sempre é possível ponderar que algumas tensões surgirão entre o que se deve fazer para conter a propagação de novos casos de infecção pelo coronavírus (redução da curva), principalmente frente ao colapso dos sistemas de saúde - inclusive sistemas razoavelmente bem estruturados como o Italiano e o Espanhol - e determinados excessos cometidos na adoção de medidas, para não enxergar nestes estados emergenciais indícios de uma progressão dos discursos de “securitização”, agora assentados sob uma pretensa roupagem de proteção à saúde e à vida ou como uma possível desculpa para normalização da exceção como razão de Estado.

Assim, é preciso fugir ao recurso do peso de *ultima ratio* ou como a escolha pelo menor dos males perante numa fatalidade, caso existam meios menos gravosos de ação. Contudo, a pandemia num contexto repleto de incertezas, com uma velocidade de propagação rápida e com complicações capazes de levar a morte, sem resposta científica definitiva e causando dificuldades de respostas nos sistemas de saúde, acaba por demandar respostas mais enérgicas. Muito embora, com isso também não se quer simplificar por demais o alcance das medidas de emergência abraçadas sob a alegação de que a necessidade não conhece regras e de que nestas horas, até as normas supostamente indisponíveis podem ser abandonadas. As medidas precisam ter assento em postulados democráticos e de direitos humanos, sendo balizadas pela necessidade, adequação e proporcionalidade, pois os fins não justificam os meios.

Enfim, o cenário conturbado da pandemia exige medidas sérias, em caráter emergencial, para conter o progresso célere dos casos em todo mundo e nem tudo do que é feito poderá ser justificado dentro de uma análise conjuntural ampliada, sem ponderar a diferença entre medidas de exceção acionadas devido a uma calamidade e a banalização do Estado de Exceção, enquanto linha política mestra dos Estados. Logo, pode ser questionável ou precipitado concluir que, em se tratando de uma pandemia que requer medidas emergenciais para sua contenção, ser a intervenção por decretação do Estado de Emergência um indicativo preciso de que a pandemia corrobora para um processo de vulgarização do Estado de Exceção, mesmo que as ações tomadas sejam questionáveis ou de eficiência duvidosas da perspectiva dos direitos humanos.

¹⁹ NANCY, Jean-Luc. Paradoxia epidêmica: Eccezione virale. **Antinomie**: scritture e immagini, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://antinomie.it/index.php/2020/02/27/eccezione-virale/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

O importante na análise dos fatos deve ser a avaliação do tom dado as respostas tomadas e se estas respeitam relevantes aspectos democráticos e de direitos humanos, face a sua inegável importância para dar legitimidade e eficiência na consecução dos fins almejados no processo. E, para isso, torna-se imperioso se ocupar com as seguintes indagações, dentre outras cabíveis: os destinatários das medidas são tratados igualmente? Houve preocupação com a equidade nas decisões, tendo em vista as diferenças entre gênero, classe, vulnerabilidade e outros fatores importantes nos impactos sociais? As medidas emergenciais são fundamentadas em recomendações técnico-científicas mais consensuais na área de saúde ou estão contaminadas por questões de natureza política? Em suma, as perguntas identificam um foco numa abordagem em direitos humanos na construção das medidas emergenciais, tendo por base a manutenção das premissas do estado de direito.

3 A PANDEMIA NO CONTEXTO DE EROSÃO DEMOCRÁTICA

No campo internacional, de certa forma, há alguma dificuldade em conferir a pandemia de COVID-19 força bastante para derivar numa normalização da exceção, ou caracterizá-la como um acontecimento com peso suficiente para infligir um comprometimento tal ao multilateralismo ao ponto de sinalizar para o fim da globalização na forma como a ela é reconhecida atualmente. Contudo, não convém fechar os olhos para os efeitos da pandemia sobre países sujeitos aos regimes autocráticos e populistas, uma vez que nestes contextos, os governantes tendem a usar a pandemia para avançar com processos de erosão democrática para ampliar seus próprios poderes, utilizar a censura para conter os dissidentes, expandir teorias de conspiração e desconfiança na ciência.

A crise e corrosão da democracia nos últimos anos vem ganhando espaço e expressões globais. Uma vasta literatura, principalmente proveniente do norte global, estuda o fenômeno, resalta o ineditismo frente as crises democráticas passadas e advertem sobre os perigos no presente. Algumas análises menos otimistas, sinalizam um futuro caótico com risco de morte para a democracia, a virada para extrema direita e/ou emergência do (neo)fascismo.

O que tal literatura apresenta, ainda que na percepção dos autores existam diferença nas causas, nas ênfases de abordagem e na construção de respostas? De um modo geral, todos constatarem e dialogam sobre o momento de fragilidade e o declínio da democracia em várias partes do mundo. As palavras mais comuns se tornam: “erosão”, “corrosão”, “retrocesso”, “decadência”, “derrocada”, “esvaziamento” da democracia e de suas instituições.

Desde meados da década de 2010, a expansão global deste processo provoca um momento nebuloso. As experiências governamentais de inovações democráticas diminuíram substancialmente comparadas com a década anterior. Diversos países estão aprisionados em espirais democráticas regressivas e têm aumentado os casos de Estados sucumbindo ao problema. Os partidos políticos de vertente mais democrática e os movimentos sociais até agora não alcançaram sucesso em melhorar as relações de força numa outra direção. As correntes conservadoras e reacionárias expandem os espaços de ação e adesão.

O quadro é complexo, carece de esforço para compreender, denunciar, criticar e procurar caminhos para a sobrevivência da democracia e o seu aperfeiçoamento institucional, especialmente no sul global, onde a debilidade democrática é maior. Alguns autores têm denominado de *pós-democracia* a esta fase crítica enfrentada pelas democracias, apesar da rejeição ou crítica ao termo devido a sua imprecisão - já que pode induzir, equivocadamente, a conclusão de que se trata de uma nova etapa de superação positiva da democracia - a referência a esta imagem ajuda a situar o debate sobre a crise democrática hodierna²⁰.

Pós-democracia designa a tendência dominante na atualidade em que aparentemente, um sistema não apresenta diferença em relação à democracia ocidental clássica, ou seja, caracteriza-se por eleições livres, independência judicial, respeito aos direitos individuais, porém, a democracia é esvaziada desde dentro e o poder real é transferido do *demos*, a medida em que as decisões são subtraídas das mãos do povo e são tomadas pelas direções de grandes empresas transnacionais, pelas agências de classificação de risco, pelo mercado financeiro, pelas organizações internacionais e comunitárias e pelos órgãos tecnocráticos.

O Democracy Index, índice que procura aferir a democracia no mundo - por mais criticadas que sejam as variáveis adotadas para caracterização das notas atribuídas aos países -, no aspecto empírico indica uma crescente debilidade democrática em vários países, reafirmando

²⁰ Sobre o assunto: Colin Crouch (2004), entende pós-democracia como: “En este modelo, aunque por supuesto las elecciones existan y puedan cambiar los gobiernos, lo debate electoral público se limita a un espectáculo que está estrechamente controlado e gestionado por equipos rivales de profesionales expertos en técnicas de persuasión, y que se centra solamente en una pequeña gama de cuestiones escogidas por estos equipos. La mayor parte de los ciudadanos desempeña un papel passivo, inactivo o inconcluso apático, y responde unicamente a las señales que se le lanzan... la política se desarrolla entre bambalinas mediante la interacción entre los gobiernos elígitos y unas elites que, de forma abrumadora, representan los intereses de las empresas”. CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge, Polity, 2004, p. 11.

Rubens Casara (2017) discute a pós-democracia no Brasil sob a perspectiva do Direito, com ênfase no papel do direito penal na gestão dos grupos sociais considerados indesejáveis. CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

Luciana Ballestrin (2018) coloca ênfase nas peculiaridades do sul global em relação aos problemas suscitados pela pós-democracia. BALLESTRIN, Luciana. O Debate Pós-democrático no Século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, 2018, v. 4, n. 2, p. 149-164.

a preocupação com a expansão da pós-democracia apesar dos contornos diferentes do processo entre os Estados afetados²¹.

As leituras críticas da erosão democrática são balizadas em aspectos diversos, acentuam determinadas características e constroem distintas linhas de abordagem. Na literatura mais concentrada nos elementos políticos há um espectro grande de trabalhos nos quais o processo é identificado como fruto da expansão do populismo autoritário e da perda da consistência da democracia liberal e, um outro grupo que discerne o problema com um olhar mais negativo sobre a política, exibindo semelhanças do processo com uma nova onda fascista, neofascista ou de um fim apocalíptico com a morte da democracia.

Na percepção de Mounk, a democracia liberal tem se decomposto em suas partes integrantes, acarretando a ascensão da democracia iliberal (democracia sem valores liberais) e do liberalismo antidemocrático (liberalismo sem valores democráticos). Para ele o desencanto com o sistema político tem sua causa na estagnação do padrão de vida, no medo da democracia multiétnica e na ascensão das mídias sociais; o que ocasiona um sério risco para a sobrevivência da democracia liberal, carecendo de vitalidade para resgatar e defender os valores democráticos²². Ainda que se discorde total ou parcialmente das causas e/ou das saídas para o problema anotadas por Mounk, há que se concordar com a existência de uma crise da democracia contemporânea, com prejuízo para os valores liberais.

De acordo com Ginsburg e Huq existem duas direções para o declínio da democracia: a) o colapso completo e rápido pelo autoritarismo, geralmente promovido por golpes e; b) o caminho mais lento da erosão democrática em três principais pontos: i) eleições competitivas; ii) liberdade de expressão e associação; iii) *rule of law* (Estado de Direito)²³.

A erosão ocorre nos alicerces constitutivos da democracia, por isso importa identificar o momento em que a democracia começa a deteriorar, ainda que dessa desconstrução democrática não resulte um autoritarismo completo. O problema passa pelo incremento de

²¹ O Índice de Democracia da EIU (The Economist - Intelligence Unit) fornece um perfil do estado da democracia mundial em mais de 150 Estados, baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política e cultura política. Com base em suas pontuações cada país é classificado como um dos quatro tipos de regime: democracia plena; democracia imperfeita; regime híbrido e regime autoritário. Índice da democracia 2019 (INDEX) - “A décima segunda edição do Índice de Democracia constata que a pontuação média global caiu de 5,48 em 2018 para 5,44. Esta é a pior pontuação global média desde que a Economist Intelligence Unit produziu o Índice de Democracia pela primeira vez em 2006. Impulsionada por fortes regressões na América Latina e na África Subsaariana”. ÍNDICE de Democracia 2020: na doença e na saúde? Economist Intelligence. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 23 jan. 2020.

²² MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 31-32.

²³ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago and London: University of Chicago Press, 2018, p. 43.

alterações no regime legal e nas instituições com efeitos cumulativos que, em quantidade suficiente, alteram a qualidade da democracia. Também existem os casos híbridos ou progressivos, em que a lenta mudança culmina no colapso da democracia em relação às mudanças normativas e institucionais.

Em regra, os governos que contribuem para a erosão democrática apresentam traços populistas e/ou autoritários com as seguintes características: a) afirmação de um "antipluralismo moralizado" baseado na crença de que "eles e somente eles representam o povo", ao passo que as outras opções ou escolhas políticas são ilegítimas; b) seguem uma "noção não institucionalizada" de povo. Encontram oportunidade de ascensão na forma de um novo partido ou por meio da captura de um partido estabelecido por um candidato. A plausibilidade de cada uma dessas vias depende dos pormenores do sistema eleitoral de um país e dos arranjos legais para a seleção de candidatos dos partidos estabelecidos. Mesmo que candidatos e partidos utilizadores dessa retórica aparentem ser antissistema, eles geralmente abrigam a arquitetura geral da democracia, incluindo uma mídia nominalmente livre, tribunais, eleições livres e justas e um aparato burocrático que é diferente das formações partidárias²⁴.

O apelo paradoxal e ataque súbito à prática democrática, serve aos propósitos destes governantes que exploram e amplificam dilemas básicos da democracia constitucional liberal. No padrão da erosão democrática são oferecidos apelos estritos à parcimônia e à simplicidade naquelas situações em que a democracia exige procedimentos elaborados para resolver problemas cíclicos, refinar a qualidade das deliberações e para proteger os interesses das minorias. Daí tirarem proveito das profundas dificuldades teóricas arraigadas dos procedimentos democráticos modernos como um meio para desmantelar a competição política, o Estado de Direito e os direitos de liberdade.

De acordo com Ginsburg e Huq embora um líder eleito democraticamente possa desmantelar os predicados democráticos que possibilitaram sua ascensão ao poder, este líder tanto pode representar os pontos de vista e aproveitar as paixões de uma pluralidade substancial ou da maioria do país, como também pode falar plausivelmente em nome de um grupo que já havia sido excluído ou marginalizado da política nacional no passado, ou ainda tem o potencial para surgir da demanda por prestação de contas e em momentos em que os sistemas partidários tradicionais estão frágeis ou pressionados. O modelo tem um duplo caráter: tem potencial para funcionar como uma reivindicação de vozes espremidas ou ignoradas numa democracia e, ao

²⁴ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago and London: University of Chicago Press, 2018, p. 78-81.

extremo, pode se situar na média do apoio dessas mesmas vozes excluídas para eliminar o caráter pluralista da esfera pública e até a contestação democrática²⁵.

O quadro de erosão democrática referido, se soma o revés da crise de saúde provocada pela pandemia do COVID-19 e, neste tumultuado contexto, várias decisões para tentar deter o progresso da doença e/ou os seus reflexos negativos na economia são tomadas em contradição com os postulados democráticos, principalmente por líderes que representam a vertente da pós-democracia.

O coronavírus não é o grande responsável pela atual erosão democrática, entretanto acabou por se tornar uma desculpa ou um aliado a mais para abonar o aprofundamento da decomposição da democracia nos países que já padeciam com estes processos, isto é, os governantes dos países nos quais a corrosão democrática seguia vigorosa, mais frequentemente empregaram o aparato antidemocrático nas medidas emergenciais impostas para conter a propagação do vírus²⁶.

As medidas emergenciais as que mais afetam a democracia incluem principalmente a apresentação ao Poder Legislativo de polêmicos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo com processo legislativo acelerado. Apesar das circunstâncias emergenciais não se poder atender ao tempo necessário para o debate público, isto em si mesmo não é um problema, pois são padrões institucionais aceitos na democracia. No entanto, se o conteúdo normativo não for fundamentado na ciência, nas orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e de órgãos de saúde ou de especialistas econômicos e internacionais e, além disso, se der margem para medidas questionáveis e atentatórias aos direitos humanos, arrastando-os para fora do centro das soluções²⁷, podem resultar numa derrocada para a democracia, em maior ou menor medida, conforme o caso. Estas leis, uma vez aprovadas, no todo ou em parte, com alterações ou não do seu conteúdo pelos legisladores, permitem a emissão de vários documentos normativos

²⁵ GINSBURG, Tom; HUUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago and London: University of Chicago Press, 2018, p. 82-83.

²⁶ Viktor Orban na Hungria, Boris Johnson no Reino Unido, Donald Trump nos Estados Unidos da América, Jair Bolsonaro no Brasil, dentre outros governantes como Rodrigo Duterte na Filipinas, Abdul Fatah Al-Sisi no Egito, vão adotando medidas tardias, algumas delas polêmicas e com pouca base científica e de eficiência questionável.

²⁷ BACHELET, Michelle. Coronavírus: direitos humanos precisam estar no centro da resposta. **UNIC Rio de Janeiro - Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://unicrio.org.br/coronavirus-direitos-humanos-precisam-estar-no-centro-da-resposta-diz-bachelet/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

secundários pelo Executivo (por ex.: decretos, portarias etc.), alguns deles com proposições de eficácia duvidosas ou atentatórias para combater a pandemia²⁸.

Outras vezes os governantes pedem autorizações ao Legislativo para suspender determinadas leis e a permissão para emitir decretos livremente (governar por decretos com poderes plenipotenciários). Por vezes, quando o estado de emergência é a medida utilizada, posteriormente, são produzidas e encaminhadas normas com o intuito de ampliá-lo sem uma sustentação de base científica adequada para justificar a manutenção da medida indefinidamente.

Muitos documentos normativos também determinam o uso de medidas repressivas sem qualquer relação específica com os problemas da pandemia ou são excessivas para a situação como, por exemplo, a prisão para difusores de notícias falsas (normalmente a prisão recai sob aqueles que contestam informações oficiais do governo nos meios de comunicação), ou a polêmica responsabilização penal (prisão) para aqueles que desrespeitam as disposições previstas no estado de emergência, quando poderiam recorrer apenas à responsabilização civil e administrativa para amparar um efeito simbólico sobre a população, ainda que questionável.

O que é almejado com estas proposições é ter poder sob as questões da pandemia, decidir quando começa e quando ela termina e, ainda que o Legislativo fique impedido de manter suas sessões presenciais em funcionamento para evitar contaminação dos parlamentares ou tornar-se um foco de propagação da doença, o objetivo é seguir dirigindo o país

²⁸ No Brasil, a “lei de quarentena” (Lei n. 13.979/2020), circunscrevendo-se a epidemia de COVID-19, enumera algumas disposições mais bem aquilatas no debate sanitário brasileiro nos seguintes temas: nas restrições de direitos prevista na legislação (tais como o isolamento, quarentena, compulsoriedade de testes, vacinação, exames e tratamentos médicos, restrição temporária de entrada e saída do país de pessoas e bens; a requisição de bens e serviços privados pelo Estado, dentre outras) foram acrescentadas algumas salvaguardas; algumas melhorias de procedimentos introduzidas no texto pelo Congresso Nacional; exigência de transparência das ações da Administração Pública (licitação e informações permanentes); apoio social aos mais vulneráveis (matérias trabalhistas, previdenciárias e assistenciais); uso de medidas com respaldo em decisões científicas e com base em decisões de órgãos técnicos de saúde pública; e questões de dignidade da pessoa e proteção de direitos humanos. Contudo, se a lei da quarentena, apesar de ser de iniciativa do Executivo, apresentou melhorias pelo debate no Congresso, o mesmo não se passa em relação as disposições normativas secundárias emitidas posteriormente pelo Executivo (Portarias, Decretos, Decretos Legislativos, Medidas Provisórias, Resoluções, Instruções Normativas) algumas delas possuem vários dispositivos polêmicos. Apenas a título de exemplo: Portaria Interministerial n. 5 de 17 de março de 2020, que dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública O art. 5º estipula: “O descumprimento da medida de quarentena, prevista no inciso II do caput do art. 3º da Lei n. 13.979, de 2020, poderá sujeitar os infratores às sanções penais previstas nos arts. 268 e 330 do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, se o fato não constituir crime mais grave”. Para melhor compreensão, conferir VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, p. 102-138, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acesso em: 13 mar. 2020.

principalmente na base de normas (decretos especiais) emitidas pelo Executivo. Também existem normas que suspendem os instrumentos de democracia participativa (plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular) e de expressão de soberania popular (suspensão de eleições) ou direitos como o *habeas corpus*.

O afã pelas medidas antidemocráticas não cessa numa primeira recusa ou obstáculo interposto pelo Poder Legislativo, a estratégia continua sendo testada à medida que a epidemia progride e os mecanismos são apresentados como única alternativa viável para dar cabo do problema. O discurso que relaciona a doença com a imigração torna-se uma arma política discriminatória contra estrangeiros ou mesmo uma afirmação de que as teses nacionalistas defendidas por governantes populistas encontram fundamentos nos fatos, reacendendo as questões de soberania nacional em diversos temas²⁹.

Em resumo, diante da possibilidade - em alguns países uma probabilidade elevada - de governos populistas e regimes autoritários extrapolarem seus poderes comprometendo a própria democracia, importa confrontar as medidas adotadas pelos governos com as seguintes indagações: a) as decisões tomadas têm estrita conexão com a crise específica provocada pela pandemia? ou seja, qual é a sua contribuição para apontar uma saída para as dificuldades causadas pelo coronavírus?; b) as providências admitidas são proporcionais para tratar da epidemia ou produzem consequências negativas para a democracia liberal? Quais? e; c) não obstante as medidas de emergência relacionarem-se a emergência epidêmica e serem transitórias, os termos vagos, podem comprometer a clareza e fazer as medidas se arrastarem para além da crise (indefinidamente), logo, quando serão abolidas? Sob quais condições podem ser prorrogadas? Por quanto tempo?

Os questionamentos ajudam a orientar uma análise crítica das legislações e decisões tomadas durante a crise para compor um discernimento se estão servindo ou não a outros propósitos políticos que contaminam e contribuem para corrosão do processo democrático. As emergências podem levar ao uso indevido da legislação. Os poderes de emergência são esboçados e tem uma moldura prevista no texto constitucional ou estatutário. O colapso autocrático pode ser resultado do fracasso dos desenhistas/projetistas constitucionais e legisladores ordinários em pensar nas maneiras pelas quais os poderes de emergência formalmente designados possam ser mal utilizados. Logo, o cuidado deve ser redobrado na

²⁹ CHADE, Jamil. Populistas e regimes autocráticos usam vírus para ampliar poderes e censura. UOL, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/03/24/populistas-e-regimes-autocraticos-usam-virus-para-ampliar-poderes-e-censura.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 25 mar. 2020.

aprovação de legislações de emergência, pois a questão do desenho dos poderes emergenciais deve estar orientada pela máxima preocupação com a precisão com que estas normas são criadas.

Contudo, mesmo uma boa redação normativa nem sempre tem poderes para impedir uma ação extralegal, a ameaça pode estar oculta. Não se trata apenas de escrever regras contra os possíveis excessos, mas de projetar uma relação política e da sociedade civil engajada, isto é, a criação de mecanismos de "controle civil objetivo", por meio do desenho legal ou como resultado de mobilizações sociais para evitar arranjos problemáticos nas crises.

CONCLUSÃO

Os debates divergentes apresentados neste estudo denotam o momento paradoxal de discussão política e jurídica sobre a pandemia do coronavírus, em detrimento de outras leituras igualmente necessárias, que aqui se circunscreveram a três pontos centrais de análise: a crise do multiculturalismo e da globalização, a crise normativa do Estado - exceção como norma - e a crise democrática.

Em primeiro plano, a questão envolveu o debate sobre a pandemia em relação ao processo de globalização enquanto um fator de renovação do multilateralismo ou como confirmação das críticas que sinalizam para o desgaste do globalismo e do multilateralismo, ou mesmo, o fim da globalização. Face à disputa de interpretações, há que se considerar que a pandemia do COVID-19 reforça e enfraquece, simultaneamente, o papel dos Estados. Em que pese o entendimento de Ferrajoli e Morin sobre as dimensões a favor da globalização, inclusive com uma proposta de um Constitucionalismo da Terra (Ferrajoli) como respostas para os problemas suscitados pela pandemia da COVID-19 voltadas, principalmente para questões universais e ecológicas, por mais promissoras que sejam, há que se observar que boa parte das ações dos Estados durante a crise sanitária reforçam justamente o aspecto contrário, movidas por saídas unilaterais e o esvaziamento das organizações multilaterais, mesmo que não se possa concluir daí que o coronavírus seja um fator decisivo capaz de ocasionar o fim da globalização. No entanto, ficam alguns sinais de alerta para o desgaste do globalismo e seu otimismo excessivo em relação às respostas globais, ainda que elas se justifiquem e sejam até necessárias no contexto de uma crise sanitária mundial.

Um segundo ponto de análise foi delimitado a partir da controvérsia entre as posições de Agamben e Jean-Luc Nancy, no sentido de debater se a pandemia do coronavírus pode

constituir um novo elemento para normalização dos Estados de Exceção. O panorama complexo da pandemia requer medidas emergenciais séria para debelar um avanço veloz dos casos em todo mundo. Entretanto, nem tudo do que é feito neste intuito pode ser legitimado dentro de uma apreciação conjuntural alargada sem contrabalançar a distinção entre medidas de exceção para responder à uma calamidade e a banalização do Estado de Exceção, como linha política mestra dos Estados. Logo, é questionável ou precipitado concluir que, em se tratando de uma pandemia que requer medidas emergenciais para sua contenção, a intervenção por decretação do Estado de Emergência seja um indicativo preciso de que a pandemia consolida um processo de vulgarização do Estado de Exceção, mesmo que as ações sejam discutíveis ou de eficiência dúbia em matéria de direitos humanos e democracia.

O terceiro aspecto explorado no estudo foi o debate se o advento da pandemia representa um perigo concreto que potencializa a corrosão da democracia. A COVID-19, por si só, não provoca, atrai ou se apoia num modelo de pós-democracia, contudo em países já fustigados por este panorama político, ela pode ser um fator a mais de risco para a democracia periclitante, pois os governantes tendem a usá-la para prosseguir com os processos de corrosão democrática, ampliando seus próprios poderes e aproveitando para censurar e conter os dissidentes, sustentar a aprovação de medidas destituídas de razoabilidade, adequação e proporcionalidade que, em circunstâncias não emergenciais, dificilmente seriam aceitáveis do ponto de vista democrático e de direitos humanos.

As repercussões da COVID-19 no plano político e jurídico já iniciaram, o quadro de instabilidade momentânea deixará um saldo de enormes prejuízos, cujos efeitos são desconhecidos no seu conjunto. A superação virá com o tempo, porém, as sequelas permanecerão para lembrar-nos da inesperada doença que acometeu a política e freou o mundo em anos recentes.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. O estado de exceção provocado por uma emergência imotivada. **Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596584-o-estado-de-excecao-provocado-por-uma-emergencia-imotivada>. Acesso em: 13 mar. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

APPADURAI, Arjun. O cansaço da democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (Ed.). **O grande retrocesso**: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo. Lisboa: Objectiva, 2017. p. 17-32.

BACHELET, Michelle. Coronavírus: direitos humanos precisam estar no centro da resposta. **UNIC Rio de Janeiro - Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://unicrio.org.br/coronavirus-direitos-humanos-precisam-estar-no-centro-da-resposta-diz-bachelet/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BALLESTRIN, Luciana. O Debate Pós-democrático no Século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, 2018, v. 4, n. 2, p. 149-164.

BREMMER, Ian. **Nós contra eles**: o fracasso do globalismo. Lisboa: Bertrand, 2019.

CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CHADE, Jamil. Populistas e regimes autocráticos usam vírus para ampliar poderes e censura. **UOL**, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/jamil-chade/2020/03/24/populistas-e-regimes-autocraticos-usam-virus-para-ampliar-poderes-e-censura.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 25 mar. 2020.

COVID-19: pelo menos 25 países declararam o estado de emergência. **Expresso**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-19-Covid-19-Pelo-menos-25-paises-declararam-o-estado-de-emergencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge, Polity, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. O vírus põe a globalização de joelhos. **Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/597204-o-virus-poe-a-globaliza%C3%A7%C3%A3o-de-joelhos-artigo-de-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 18 mar. 2020.

FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre o Estado de direito e o Estado de Exceção. São Paulo: UNESP, 2018.

GEISELBERGER, Heinrich (Ed.). **O grande retrocesso**: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo. Lisboa: Objectiva, 2017.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago and London: University of Chicago Press, 2018.

HEUVEL, Katrina Vanden. A ameaça do coronavírus à própria democracia. **The Washington Post**, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/24/coronavirus-threat-democracy-itself/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

HISTÓRICO da pandemia de Covid-19. Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ÍNDICE de Democracia 2020: na doença e na saúde? Economist Intelligence. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MORIN, Edgard. Lo que el coronavirus nos está diciendo. *Clima Terra*, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.climaterra.org/post/lo-que-el-coronavirus-nos-est%C3%A1-diciendo-por-edgar-morin>. Acesso em: 17 mar. 2020.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NANCY, Jean-Luc. Paradoxia epidêmica: eccezione virale. *Antinomie: scritture e immagini*, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://antinomie.it/index.php/2020/02/27/eccezione-virale/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

NANCY, Jean-Luc. **Les catastrophes en équivalence**. (Après Fukushima). Paris: Éditions Galilée, 2012.

OLIVEIRA, João José. Mundo vai parar, empresa pequena quebra e ricos dominam, dizem analistas. *UOL Economia*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/23/coronavirus-vai-concentrar-riqueza-e-mudar-cadeia-global-de-producao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 24 mar. 2020.

PLANOS de emergência de coronavírus não podem ser usados para suprimir direitos humanos. *Notícias da ONU*, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471202>. Acesso em: 17 mar. 2020.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda, 2016.

SONTAG, Susan. **Aids e suas metáforas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

TIMONER, Tom. Coronavirus: El fin de la globalización tal y como la conocemos. *Letras Libres*. Disponível em: <https://letraslibres.com/economia/coronavirus-el-fin-de-la-globalizacion-tal-y-como-la-conocemos/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, p. 102-138, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acesso em: 13 mar. 2020.

WERMUTHM, Maiquel Ângelo Dezordi; BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. Da exceção Agambeniana à constituição planetária de Ferrajoli: desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus às categorias jurídico-políticas tradicionais. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria/RS, v. 15, n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/43057>. Acesso em: 26 mar. 2020.

YAMIN, Alicia Ely; HABIBI, Roojin. Direitos humanos e coronavírus: o que está em jogo pela verdade, confiança e democracia? *Health and Human Rights Journal*, 1 mar. 2020. Disponível em: <https://www.hhrjournal.org/2020/03/human-rights-and-coronavirus-whats-at-stake-for-truth-trust-and-democracy/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

Recebido em: 28/03/2020 / Aprovado em: 07/12/2021

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Covid-19 e as questões políticas: multilateralismo, globalização, estado de exceção e erosão democrática. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 16, n. 3, e43170, 2021. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369443170>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/43170>. Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2021 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira, Angela Araujo da Silveira Espindola, Bruna Bastos.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE A AUTORA

LILIAN MÁRCIA BALMANT EMERIQUE

PROFESSORA ASSOCIADA DA FACULDADE DE DIREITO E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. PÓS-DOUTORADO EM DIREITO NA UNIVERSIDADE DE VALÊNCIA (ESPANHA). PÓS-DOUTORADO EM DIREITO NA UNIVERSIDADE DE LISBOA. DOUTORADO EM DIREITO PUC-SP. MESTRADO EM DIREITO PUC-RIO E MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA. APOIO À INVESTIGAÇÃO: A) FAPERJ EDITAL DE APOIO À PESQUISA EM HUMANIDADES PROCESSO N.º E-26/210.112/2016 E CNPQ; B) CNPQ EDITAL UNIVERSAL Nº 26/2018 PROCESSO Nº 408728/2018-3; C) CAPES PRINT UFRJ - PROCESSO N.º 8888.364723/2019-00.