

Organizadoras
Ana Claudia Santano
Flávia Balduino Brazzale

DEMOCRACIA EM TEMPOS DE PANDEMIA



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Organizadoras
Ana Claudia Santano
Flávia Balduino Brazzale

DEMOCRACIA EM TEMPOS DE PANDEMIA



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Integrantes – Transparência Eleitoral Brasil

Coordenação

Ana Claudia Santano

Marilda de Paula Silveira

Membros fundadores

Ana Claudia Santano

Marilda de Paula Silveira

Luciana Christina Guimarães Lóssio

Rodolfo Viana Pereira

Diogo Rais

Raquel Ramos Machado

Marcelo Pogliese Weick

Memórias do encontro internacional “Democracia em tempos de pandemia”, realizado entre os dias 18 e 19 de junho de 2020.

Dados para Catalogação

S232d

Santano, Ana Claudia; Brazzale, Flávia Balduino (Org.)

Democracia em tempos de pandemia / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia;
Transparência Eleitoral Brasil.— Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia,
Transparência Eleitoral Brasil, 2021.

ISBN 978-65-87981-03-1

DOI: 10.29327/551082

1. Democracia. 2. Ciência Política. 3. Covid-19.
I. Título.

CDD: 321.8

As opiniões aqui expostas não são de responsabilidade da Transparência Eleitoral Brasil ou do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, nem podem ser atribuídas a estas instituições e não correspondem posições oficiais, cabendo aos autores eventual responsabilização por estas.

Livro editorado e publicado pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia e pela Transparência Eleitoral Brasil.

APRESENTAÇÃO

A COVID-19 tem nos lembrado fortemente dos desafios da administração e gestão eleitoral, assim como de reformas. Organizar eleições é difícil inclusive em circunstâncias mais corriqueiras e “normais”. Há a dificuldade da logística, prazos bastante exíguos, um verdadeiro exército de funcionários públicos permanentes e temporários, como os mesários, todos sob um intenso escrutínio político.

Em 2020, podemos adicionar a esse rol a pandemia, com a sua repentina necessidade de introduzir mecanismos pouco ou não testados de votos, aliados com o aumento das medidas de proteção da saúde, tudo isso em períodos muito curtos de tempo, tal como ocorre em momentos de emergência. Em todo o mundo, a pandemia tem colocado uma pressão enorme sobre as autoridades, ao mesmo tempo em que também desafia a confiança pública sobre as instituições e a democracia. Estas pressões estão expondo as lacunas e as fragilidades das disposições legais sobre temas eleitorais, as deficiências das lideranças políticas, como também as vulnerabilidades da capacidade administrativa e de infraestrutura de reação à pandemia.

Em resposta a tais pressões, estamos vendo exemplos da resiliência e de engenhosas autoridades e cidadãos se adaptando às condições radicalmente novas em uma velocidade altíssima. Temos visto a aceitação dos primeiros resultados, a cooperação entre diferentes entidades e órgãos, além de presenciar exemplos inspiradores de adoção de regras especiais de voto, que têm ajudado aos cidadãos a votarem em segurança. Contudo, também se tem visto algumas eleições organizadas durante a pandemia gerando controvérsias e confusão que enfraquecem a confiança pública. Construir esta confiança, que tem sido severamente desafiada pela pandemia, requer não somente excelência operacional, mas também uma plataforma comum onde as regras sejam justas e claras, e, o mais importante, que tenham o perfil de um propósito compartilhado para a defesa da democracia.

TERESE PEARCE-LAANELA

*Diretora-chefe de área de Processos Eleitorais
International IDEA.*

PRESENTATION

COVID-19 has starkly reminded us of the challenges of electoral management and reform. Organizing an election is difficult even under ordinary circumstances: difficult logistics, ruthless deadlines, an army of temporary workers all under intense political scrutiny.

In 2020 we add a pandemic with the sudden need to introduce untested or scaled-up voting and health measures, all under very tight time frames. Across the globe, the pandemic has placed tremendous pressure on authorities and challenged public trust. These pressures are exposing gaps and weaknesses in legal frameworks, in political leadership, in administrative capacity, and in infrastructure.

In response to these pressures, we are seeing examples of resilient and resourceful authorities and citizens adapting to radically new conditions at breakneck speed. We have seen acceptance of close results, inter-agency cooperation, and seen inspiring examples of how special voting arrangements have helped at-risk citizens vote safely. But we are also seeing COVID elections creating controversy and confusion that undermines public trust. Building public trust, which has been severely challenged by this pandemic, requires not only operational excellence but also a common platform where the rules are fair and clear, and most importantly, a sense of shared purpose to protect democracy.

THERESE PEARCE-LAANELA
Head of Electoral Processes
International IDEA.

PREFÁCIO

A Democracia é um regime político essencialmente desafiador, que tem por característica fundamental uma natureza dinâmica, construída a partir de percalços e superações de conflitos e adversidades, inerentes às sociedades pluralistas. O processo eleitoral, neste sentido, cumpre papel basilar na busca da superação dos dissensos, visando à legitimidade e à normalidade da soberania popular.

A concepção de um processo eleitoral transparente e legítimo, desta forma, apresenta-se como condição precípua à formação de uma sociedade efetivamente democrática, promotora da liberdade, da igualdade política, da educação cívica e da efetiva participação popular nas decisões fundamentais, elementos norteadores de uma sociedade justa e solidária, tal como a preconizada nos objetivos da Constituição de 1988.

Criada em 1932 e prestes a completar noventa anos, a Justiça Eleitoral brasileira encontra-se, mais do que nunca, imbuída no desafio de construção e consolidação da nossa democracia, tendo, no fomento a uma cultura política elevada em princípios de transparência, participação e cidadania, um dos seus mais relevantes pilares.

Não por outro motivo, buscando motivar estudos e reflexões sobre a qualidade e os desafios impostos à democracia no Brasil e no mundo, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia orgulha-se de irmanar-se a instituições de grande prestígio e relevância tais como o International IDEA e a Transparência Eleitoral Brasil na publicação desta obra intitulada “Democracia em tempos de pandemia”, produto de debates e teses suscitados durante encontro internacional realizado nos dias 18 e 19 de junho de 2020, em meio a um cenário de grande aflição e desafios impostos pela maior crise sanitária mundial dos últimos cem anos.

Como regime resiliente, a democracia encontra em momentos de adversidade como os vivenciados nos últimos tempos o natural alimento para a sua regeneração e desenvolvimento, possível, justamente, a partir do livre pensar e da circulação de ideias, preceitos que encontram na presente obra um importante respaldo.

Mais do que organizar as eleições e as consultas populares e resolver eventuais conflitos jurídicos entre candidatos e partidos políticos, a Justiça Eleitoral tem um compromisso, inerente à sua história, com a sua missão educacional, sem a qual as ideias de democracia e processo eleitoral se restringem a meros arcabouços procedimentais de escolha de elites políticas governantes, distantes da legitimidade necessária a uma efetiva consolidação da soberania popular como fundamento de organização do Estado de Direito.

Assim, nada mais apropriado que o incentivo da Justiça Eleitoral à realização de eventos acadêmicos e publicações como esta que ora apresentamos, que, por certo, em muito contribuirá para o fortalecimento do regime democrático no Brasil.

Des. Roberto Maynard Frank
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
PRESENTATION	5
PREFÁCIO	7

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS VENCEDORES DO CONCURSO DE ARTIGOS

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AS OBRIGAÇÕES BRASILEIRAS EM ADOTAR MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	29
<i>Yasmim Salgado Santa Brígida e José Cláudio Monteiro de Brito</i>	
1. INTRODUÇÃO	29
2. A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM FACE À CRISE DO CORONAVÍRUS	30
3. A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	45
4. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54
A PARADIPLOMACIA COMO RESPIRADOR: FEDERALISMO NA PANDEMIA E O CASO ETIÓPIA-MARANHÃO.....	59
<i>Renan Guedes Sobreira e Cynthia Gruending Juruena</i>	
1. INTRODUÇÃO	59
2. COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 EM SEDE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS	61

3. CASO ETIÓPIA-MARANHÃO	69
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	80

PANDEMIA, DEMOCRACIA E AUTOCRACIA: OS TIPOS- -IDEAIS DE DEMOCRACIA E AUTOCRACIA PERANTE A COVID-19 E A ANÁLISE DO COMBATE À PANDEMIA NO BRASIL EM UM VIÉS COMPARATIVO.....	85
---	----

Lisandra Cristina Lopes e Loyhan Ferreira Torres

1. INTRODUÇÃO	85
2. DEMOCRACIA E PANDEMIA	87
3. A PANDEMIA NA CHINA: O CASO DA AUTOCRACIA VIGILANTE	90
4. A DEMOCRACIA NO COMBATE À COVID-19: O CASO PORTUGUÊS.....	94
5. PANDEMIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO CRÍTICA E COMPARATIVA.....	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	105

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

I. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PANDEMIA

AFETAÇÃO ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA: PROPOSTA INCLUSIVA A PARTIR DO <i>IUS</i> <i>CONSTITUTIONALE</i> COMMUNE LATINO-AMERICANO	113
--	-----

Ana Carolina Lopes Olsen e Flávia Balduino Brazzale

INTRODUÇÃO.....	113
1. O MODELO SOCIAL DE DEFICIÊNCIA: AS BARREIRAS DECORRENTES DO COMBATE À COVID-19	115
2. A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO <i>IUS CONSTITUTIONALE</i> COMMUNE NA AMÉRICA LATINA: COMBATE À DISCRIMINAÇÃO.....	120

3. DIRETRIZES DO <i>IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE</i> PARA A PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA DE COVID-19: INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO	125
4. CONCLUSÃO.....	131
5. REFERÊNCIAS	132

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

2. MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA

DEMOCRACIA: A DESCRENÇA NO PRESENTE QUE COMPROMETE O TRIUNFO NO FUTURO DO QUE JÁ SE ACREDITAVA CONQUISTADO NO PASSADO.....	139
--	-----

Alexandre Godoy Dotta e Dione Jesabel Wasilewski

INTRODUÇÃO.....	139
A CONQUISTA DA DEMOCRACIA NO PASSADO	142
DEMOCRACIA E JUSTIÇA DO PRESENTE.....	146
DEMOCRACIA CORROÍDA E FUTURO.....	151
CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS.....	155

LA PROGRESIVIDAD DE LOS DESCA Y LA POLÍTICA FISCAL EN LATINOAMÉRICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA	159
--	-----

Fernando Manuel Castro Figueroa e Marina del Pilar Olmeda García

I. INTRODUCCIÓN	159
II. PLANTEAMIENTO	160
III. NATURALEZA E IMPORTANCIA DE LOS DESCA.....	163
IV. LOS DESAFÍOS DE LOS DESCA EN LATINOAMÉRICA FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19.....	164
V. LA POLÍTICA FISCAL	170

VI. CONSIDERACIONES FINALES.....	174
VII. FUENTES DE CONSULTA.....	176
LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL E A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	179
<i>Leandro Ferreira Bernardo e Mariane Yuri Shiohara Lubke</i>	
INTRODUÇÃO.....	179
1. LIMITES AO ESTADO DIANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO COMBATE DA COVID-19	180
A) COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PARA COMBATE DA PANDEMIA	183
B) LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE LOCOMOÇÃO	184
C) IMPOSIÇÃO DE USOS DE MÁSCARAS	185
2. DO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO NO COMBATE DA PANDEMIA	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	190

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

3. TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO GASTO PÚBLICO: UM ENSAIO CRÍTICO SOBRE O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	193
--	-----

José Osório do Nascimento Neto

1. INTRODUÇÃO	193
2. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO COM TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOBRE O GASTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL	193

3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DOS ASPECTOS PROCEDIMENTAIS	195
4. MAS COMO PROCEDER EM TEMPOS DE PANDEMIA?	202
REFERÊNCIAS.....	204

PARÂMETROS PARA A TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS: O DESAFIO DE SER TRANSPARENTE EM TEMPOS DE PANDEMIA ...	209
--	-----

Tailaine Cristina Costa e Karoline Strapasson Jambersi

1. INTRODUÇÃO	209
2. ESTADO DEMOCRÁTICO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO	210
3. TRANSPARÊNCIA E FISCALIZAÇÃO	217
4. PARÂMETROS DE TRANSPARÊNCIA E O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	221
5. À GUIA DE UMA CONCLUSÃO	225
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

4. SISTEMA DEMOCRÁTICO E PANDEMIA

ESCOLHAS (IR)RACIONAIS EM CENÁRIOS DE INCERTEZA: A PANDEMIA ENQUANTO PAVIMENTADORA DE UM CAMINHO RUMO À DUPLA CRISE ECONÔMICA-DEMOCRÁTICA?..	231
--	-----

Victor Hugo Petersen

1. INTRODUÇÃO	231
2. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-ECONÔMICOS	232
2.1. (I)RRACIONALIDADE DAS DECISÕES INDIVIDUAIS	232
2.2. DECISÕES E COMPORTAMENTOS EM CENÁRIOS DE RISCO E INCERTEZA.....	235
2.3. TEOREMA DA IMPOSSIBILIDADE DE ARROW	238

3. UMA COMPREENSÃO DAS DIFERENTES CRISES SOB A ÓTICA DAS TEORIAS ECONÔMICAS.....	240
3.1. CRISES DEMOCRÁTICAS E CRISES ECONÔMICAS.....	240
3.2. IMPLICAÇÕES DA PANDEMIA E UMA VISÃO TEÓRICO-ECONÔMICA.....	245
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM FUTURO INCERTO.....	249
5. REFERÊNCIAS.....	252

UMA CRISE SANITÁRIA É UMA CRISE POLÍTICA: RUPTURA DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE COVID-19	255
---	-----

Pedro Abrantes Martins

1. INTRODUÇÃO.....	255
2. DEMOCRACIA POSTA À PROVA.....	256
3. O ARGUMENTO AUTORITÁRIO.....	259
3.1 PANORAMA MUNDIAL.....	260
3.2 DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB ALERTA.....	262
4. DESCONSTRUINDO O AUTORITARISMO	264
5. CONCLUSÕES.....	266
REFERÊNCIAS.....	267

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

5. ELEIÇÕES E PANDEMIA

O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	273
--	-----

Mariana Matos de Aquino

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA DISCUSSÃO	273
2. RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	275
2.1. O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC).....	276

2.2. CROWDFUNDING E DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS.....	281
2.3. AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....	282
2.4. O FUNDO ESPECIAL DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	283
3. POSSÍVEIS IMPACTOS DA SUSPENSÃO DO FEFC NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	283
4. CONCLUSÕES.....	287
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	288

ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DA
QUALIDADE DO DEBATE POLÍTICO NO AMBIENTE DIGITAL 293

Raimundo Augusto Fernandes Neto e Vitória Olinda Barros

1. INTRODUÇÃO.....	293
2. DEBATE POLÍTICO DEMOCRÁTICO.....	295
3. COMUNICAÇÃO NO AMBIENTE VIRTUAL.....	296
3.1 ACESSO E UTILIZAÇÃO DA INTERNET.....	298
3.2 ACESSIBILIDADE DIGITAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DAS PESSOAS NÃO ALFABETIZADAS.....	300
4. DESAFIOS NA ARENA DIGITAL.....	301
5. CONCLUSÃO.....	305
REFERÊNCIAS.....	306

A POSSIBILIDADE DE ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES
BRASILEIRAS DE 2020 À LUZ DA ANUALIDADE ELEITORAL
EM RAZÃO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL
ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA PROVOCADA PELO
NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)..... 309

Paulo César Nobre Machado Filho

1. INTRODUÇÃO.....	309
2. A VISÃO DOUTRINÁRIA DA ANUALIDADE ELEITORAL: REGRA OU PRINCÍPIO?.....	310

3. O TRATAMENTO CONFERIDO À ANUALIDADE ELEITORAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	318
4. O ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES EM RAZÃO DA PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19) DIANTE DA ANUALIDADE ELEITORAL.....	329
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	333
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	334

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

6. GOVERNO E PANDEMIA

IMPACTOS DO POPULISMO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: PROMESSAS E REALIZAÇÕES.....	341
<i>Luiz Guilherme Arcaro Conci e Heloise de Carvalho Campos</i>	
INTRODUÇÃO.....	341
1. A FORMATAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E SUAS TRANSFORMAÇÕES A PARTIR DE 1988.....	342
2. O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO COMO FÓRMULA DE DESESTABILIZAÇÃO E CONTENÇÃO DOS GOVERNOS.....	344
3. A “NOVA POLÍTICA” E O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO.....	349
4. A MUDANÇA DE RUMO E A “VOLTA DOS QUE NÃO FORAM”: O PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19.....	352
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	354
REFERÊNCIAS.....	356
DIVERGÊNCIA POLÍTICO-FEDERATIVA NA PANDEMIA: DEMOCRACIA OU RUPTURA?.....	361
<i>Maria Luiza Miranda da Costa e Francisca Sandrelle Jorge Lima</i>	
1. INTRODUÇÃO.....	361
2. A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E A POSTURA DE ENFRENTAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS.....	363

2.1 DIVERGÊNCIAS ENTRE GOVERNO FEDERAL E GOVERNOS LOCAIS	365
2.2 PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	366
2.3 PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O ELO DOS ENTES DURANTE A PANDEMIA.....	368
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	369
REFERÊNCIAS.....	369
PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARADA SOB O VIÉS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO	371
<i>Sophia Ferreira Barreto e João Alexandrino da Silva Neto</i>	
INTRODUÇÃO.....	371
1. AS DIFERENTES ABORDAGENS DE BRASIL E ARGENTINA NO COMBATE À COVID-19.....	372
1.1. A PANDEMIA NA ARGENTINA.....	372
1.2. A PANDEMIA NO BRASIL	374
1.3. INTERSECÇÃO DE PROBLEMÁTICAS.....	377
1.4. COMPARAÇÃO DE RESULTADOS.....	378
2. REFORMAS CONSTITUCIONAIS.....	380
3. REDEMOCRATIZAÇÃO.....	382
4. PRESIDENCIALISMO	386
À GUIA DE CONCLUSÃO	390
REFERÊNCIAS.....	392
CRISE E PANDEMIA: FREUD E O ESTADO TOTALITÁRIO DO SÉCULO XXI	397
<i>Luiza Cecilia Ramme</i>	
INTRODUÇÃO.....	397
1. PERSPETIVA FREUDIANA.....	398

2. DIÁLOGO ENTRE A OBRA PSICOLOGIA DAS MASSAS E ANÁLISE DO EU E O ESTADO TOTALITÁRIO CONTEMPORÂNEO:.....	410
CONCLUSÃO	414
REFERÊNCIAS	414
 GOVERNOS LIDERADOS POR MULHERES E SUCESSO NO COMBATE DO COVID 19.	417
<i>Maria Sara de Lima Dias e Paula Caldas Brognoli</i>	
1. INTRODUÇÃO	417
2. METODOLOGIA	418
3. MULHERES E LIDERANÇA DE GOVERNOS.....	420
4. DESENVOLVIMENTO.....	422
5. CONCLUSÃO.....	423
BIBLIOGRAFIA.....	424

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

Eixos temáticos

7. RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PANDEMIA

UMA ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE PODER: ORDEM GLOBAL EM TEMPOS DE PANDEMIA	429
<i>Alexandre Cavalcante Carrera</i>	
INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA POLÍTICA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DA ORDEM GLOBAL	429
SITUAÇÃO DA ORDEM GLOBAL PRÉ-CORONAVÍRUS – PANORAMA HISTÓRICO	430
SITUAÇÃO DA ORDEM GLOBAL DURANTE A PANDEMIA	436
REFLEXÕES IMPORTANTES SOBRE OS RUMOS DA ORDEM GLOBAL INTERNACIONAL	438
CONSIDERAÇÕES FINAIS	441
REFERÊNCIAS	442

PARTE II – COMUNICADOS

I. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PANDEMIA

AFETAÇÃO ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA: UMA PROPOSTA INCLUSIVA A PARTIR DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO	447
--	-----

Ana Carolina Lopes Olsen e Flávia Balduino Brazzale

OS LIMITES DA POLÍTICA INTERNACIONAL EGOÍSTICA EM FACE DA ASCENSÃO DE UM “NOVO NORMAL” IMPOSTO PELA PANDEMIA	451
--	-----

Vinícius Cássio Ferreira de Souza

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AS OBRIGAÇÕES BRASILEIRAS EM ADOTAR MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	455
--	-----

Yasmim Salgado Santa Brígida

PARTE II – COMUNICADOS

2. MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA

MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA: LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL E A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	463
---	-----

Leandro Ferreira Bernardo e Mariane Yuri Shiohara Lubke

O INIMIGO INVISÍVEL NOS COMPLEXOS PENAIIS DA AMÉRICA LATINA: RESISTIR PARA NÃO SUCUMBIR.....	465
--	-----

Flávia Balduino Brazzale e Francieli Korquievicz Morbini

LIBERDADE RELIGIOSA EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO QUANTO À CELEBRAÇÃO NOS TEMPLOS RELIGIOSOS.	469
--	-----

Carolina Hissa e Veronica Trindade

PANDEMIA, MEDIDAS RESTRITIVAS E REFLEXOS NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO	473
--	-----

Márcia Fernandes Bezerra

PODER DE POLÍCIA E LIMITES ÀS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS INDIVIDUAIS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS	477
---	-----

Márcia Fernandes Bezerra

ESTADO DE EXCEÇÃO, POPULISMOS E A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NA PANDEMIA DA COVID-19	481
---	-----

Carina B. Gouvêa e Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco

ESTADO DE EXCEÇÃO E PANDEMIA: A ATUALIDADE DA REPRESSÃO NA DEMOCRACIA	485
---	-----

Fernanda Durazzo

LA PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES Y LA POLÍTICA FISCAL EN LATINOAMÉRICA EN TIEMPOS DE CRISIS.....	489
---	-----

Mtro. Fernando Manuel Castro Figueroa

PARTE II – COMUNICADOS

3. TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA

TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA: LEITURA CONSTITUCIONAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS	497
--	-----

Mariane Yuri Shiohara Lubke e Leandro Ferreira Bernardo

INDÍGENAS NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE 2020	501
--	-----

Tamiles da Silva Lenz de Moraes

CORRUPÇÃO NO BRASIL EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19: UMA ABORDAGEM NO CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.979/2020..... 505

Carina Tavares Rosa

LIMITES E POSSIBILIDADES DA DIVULGAÇÃO DE DADOS DA PANDEMIA (COVID-19) PELO GOVERNO BRASILEIRO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 509

Alan José de Oliveira Teixeira

A INCLUSÃO DIGITAL E A TRANSPARÊNCIA PARA O CONTROLE SOCIAL EM UM CONTEXTO DE CRISE ANTE A DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PELO PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA 513

Sofia Laprovitera e João Pedro Batista Correia Carvalho

PARTE II – COMUNICADOS

4. SISTEMA DEMOCRÁTICO E PANDEMIA

LA NECESIDAD DE FORTALECER LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA. NUEVAS CRISIS Y VIEJAS INTERROGANTES..... 519

Issac Roberto Martínez Barraza

HIPERPRESIDENCIALISMO Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DE LOS GOBIERNOS NACIONALES: LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 523

Anna Luisa Walter de Santana e Rafael Alejandro Mendoza Mojica

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E CRISE DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19..... 527

Ana Clara Carvalho dos Santos e Liz Novais da Silva

PANDEMIA, DEMOCRACIA E AUTOCRACIA: OS TIPOS-
-IDEAIS DE DEMOCRACIA E AUTOCRACIA PERANTE A
COVID-19 E A ANÁLISE DO COMBATE À PANDEMIA NO
BRASIL EM UM VIÉS COMPARATIVO..... 531

Lisandra Cristina Lopes e Loyhan Ferreira Torres

LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM VERTIGEM: ANÁLISE
JURÍDICA DAS FAKENEWS SOBRE O COVID-19 535

Raphaella Nascimento de Carvalho e Leandro Lucas Faccin

SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO EM TEMPOS DE
PANDEMIA 539

Janaina Braga Norte

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES
PARANAENSES AO PROBLEMA..... 543

Nahomi Helena de Santana

A (RE)PRODUÇÃO DO VIVER EM TEMPOS DE PANDEMIA:
REFLEXÕES SOBRE AS TAREFAS DE CUIDADO..... 547

Izabella Sabatini Sampaio Rocha e Maria Clara de Mendonça Maia

ESCOLHAS IRRACIONAIS EM CENÁRIOS DE INCERTEZA:
A PANDEMIA ENQUANTO PAVIMENTADORA DE UM
CAMINHO RUMO À DUPLA CRISE ECONÔMICA-DEMOCRÁTICA?551

Victor Hugo Petersen

DEMOCRACIA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E JUSTIÇA
CONSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA COVID-19 555

Marina Faraco

TERRA DE MULHERES: É POSSÍVEL FALAR EM UM MODELO FEMININO DE GOVERNO? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESPOSTAS À PANDEMIA NA NOVA ZELÂNDIA, NA ALEMANHA E NO BRASIL..... 559

Lisandra Cristina Lopes

PARTE II – COMUNICADOS

5. ELEIÇÕES E PANDEMIA

A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA E AS DOAÇÕES PARA COMBATE À PANDEMIA: ESTUDO DE POSSÍVEL CASO PARADIGMÁTICO..... 565

Isadora Mourão Gurgel Peixoto Alves e Raul Lustosa Bittencourt de Araújo

A POSSIBILIDADE DE ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS DE 2020 À LUZ DA ANUALIDADE ELEITORAL EM RAZÃO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)..... 569

Paulo César Nobre Machado Filho

O FUNDO ELEITORAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM TEMPOS DE PANDEMIA..... 573

Mariana Matos de Aquino

ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DA QUALIDADE DO DEBATE POLÍTICO NO AMBIENTE DIGITAL 575

Raimundo Augusto Fernandes Neto e Vitória Olinda Barros

A CONSTITUCIONALIDADE DO ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES E AS SUAS IMPLICAÇÕES CRONOLÓGICAS LEGAIS AUTOMÁTICAS..... 579

Luís Sérgio Barros Cavalcante Júnior e Raul Lustosa Bittencourt de Araújo

AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020 EM MEIO AO
ENFRENTAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS:
CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS VIRTUAIS E A DEMOCRACIA
INTRAPARTIDÁRIA..... 583

Ingrid Eduardo Macedo Barboza

PARTE II – COMUNICADOS

6. GOVERNO E PANDEMIA

PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA
ANÁLISE COMPARADA SOB O VIÉS DA REDEMOCRATIZAÇÃO
E DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO 589

Sophia Ferreira Barreto e João Alexandrino da Silva Neto

GOVERNOS LIDERADOS POR MULHERES E SUCESSO NO
COMBATE DO COVID-19..... 593

Prof. Dra. Maria Sara de Lima Dias e Paula Caldas Brognoli

DIREITO À SAÚDE E IGUALDADE: UMA ANÁLISE DA
REQUISICÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS NA
PANDEMIA DA COVID-19 597

Bárbara Mendonça Bertotti

PANDEMIA E DESINFORMAÇÃO: A POSSIBILIDADE DE
RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PELO USO
DAS REDES SOCIAIS..... 601

Geovane Couto da Silveira

A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE
AO CORONAVÍRUS DIANTE DA SUPERLOTAÇÃO DOS
CAMPOS DE REFUGIADOS DA GRÉCIA 605

Susana de Miranda Pires e Carolina Soares Hissa

DIVERGÊNCIA POLÍTICO-FEDERATIVA NA PANDEMIA:
DEMOCRACIA OU RUPTURA? 609

Maria Luiza Miranda da Costa e Francisca Sandrelle Jorge Lima

POSSÍVEIS CEDÊNCIAS DO CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PÓS-PANDEMIA..... 613

Alan José de Oliveira Teixeira

AS FISSURAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS EXPOSTAS NA
CRISE DO CORONAVÍRUS..... 617

Humberto Coelho Rabelo e Jorge Pereira Matos

NECROPOLÍTICA E PANDEMIA: O AVANÇO BOLSONARISTA
EM DIREÇÃO À POLÍTICA DO DEIXAR MORRER..... 621

Izabella Sabatini Sampaio Rocha e Maria Clara de Mendonça Maia

MECANISMOS CONSTITUCIONAIS PARA EFETIVAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NA PANDEMIA DA COVID-19 625

Abraham Hand Vargas Mencer

EL ROL DEL ESTADO EN TIEMPOS DE PANDEMIA,
REPENSANDO MODELOS Y PRIORIDADES 629

Issac Roberto Martínez Barraza

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y LA CULTURA DE LA
LEGALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA ... 633

Fernando Manuel Castro Figueroa

PARTE II – COMUNICADOS

7. RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PANDEMIA

A PARADIPLOMACIA COMO RESPIRADOR: FEDERALISMO
NA PANDEMIA E O CASO ETIÓPIA-MARANHÃO..... 643

Cynthia Gruendling Juruena e Renan Guedes Sobreira

UMA ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE
PODER: ORDEM GLOBAL EM TEMPOS DE PANDEMIA 647

Alexandre Cavalcante Carrera

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

**VENCEDORES DO
CONCURSO DE ARTIGOS**

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AS OBRIGAÇÕES BRASILEIRAS EM ADOTAR MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Yasmim Salgado Santa Brígida¹
e José Cláudio Monteiro de Brito²

1 INTRODUÇÃO

Ao se internalizar obrigações internacionais, analisa-se em que medida a cooperação internacional impulsiona a implementação de políticas públicas de proteção de direitos humanos no Brasil e enfrentamento da pandemia. Em decorrência de pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, a demanda pela cooperação internacional para o enfrentamento da crise sanitária, econômica, comportamental/social é crescente. Explicar-se-á o papel dos Estados na proteção e garantia de direitos humanos, ressaltando o controle de suas obrigações e responsabilidades, tanto em âmbito legislativo, judiciário e executivo/administrativo.

Por isso, relacionar-se-á o Direito Internacional público em cooperação com o direito nacional e a administração pública no combate à crise pandêmica e em evitar violações de direitos humanos perpetradas pelos gover-

-
- 1 Advogada. Mestranda (CESUPA), com bolsa pela CAPES. Membro dos grupos de pesquisa: Filosofia Prática: Investigação em Política, Ética e Direito (do curso de filosofia da UFPA); Pura Teoria do Direito (LAJUPA-CESUPA); Razão Pública, Secularização e Direitos Humanos (CESUPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: yasmimsantabrigida@gmail.com
 - 2 Doutor (PUCSP). Professor da Pós-Graduação e Vice-Coordenador do Programa do CESUPA. Professor da Graduação do CESUPA. Titular da Cadeira nº 26, da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, e titular da Cadeira nº 22, da Academia Paraense de Letras Jurídicas. Belém, Pará, Brasil. E-mail: jclaudiobrito@brasil.com

nos com medidas a pretexto de combater o coronavírus. Em seguida, resalta-se a importância da ação conjunta dos Estados e outros agentes com os organismos multilaterais (OMS, OIT, OMC, Banco Mundial, FMI). A crise expõe a questão do fortalecimento de qualquer instituição, em especial a Estatal, na coordenação das relações, como, por exemplo, ao implementar o Regulamento Sanitário Internacional, que é diretamente relacionado com a adesão social da população, a qual dependerá do comportamento de seus líderes e da comunicação (transparente e honesta) entre estes.

Ao considerar a soberania como responsabilidade, demonstrar-se-á que o Brasil internalizou as normas internacionais, além de este se obrigar perante os organismos internacionais como a OMS e outros organismos multilaterais diretamente afetados pelo evento da pandemia. O artigo aborda as normas e obrigações mais importantes referentes às condições decentes de vida, à saúde, ao trabalho/emprego, ao desenvolvimento social e econômico, à proteção de grupos hipossuficientes e vulneráveis, como trabalhadores, migrantes, crianças e adolescentes. Somado a isso, serão expostas as diretrizes da Resolução n. 01/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, intitulada “Pandemia e Direitos Humanos nas Américas”.

Considerando que a crise decorrente da pandemia impacta diferentemente diversos grupos sociais, elenca-se o compromisso do Estado brasileiro na proteção dos grupos hipossuficientes e vulneráveis, demonstrando que tais demandas exigem a intervenção estatal, neste momento de pandemia e crise generalizada, com medidas de grande escala e integradas para ajustar os pacotes de políticas públicas às necessidades. A pesquisa é bibliográfica qualitativa com análise da dogmática do direito internacional público, utilizando-se de normas internacionais e nacionais sobre o tema, seguida da doutrina sobre direitos humanos, onde utilizam-se as obras de Cançado Trindade e Mazzuoli, dentre outros autores e documentos relativos ao contexto de pandemia.

2 A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM FACE À CRISE DO CORONAVÍRUS

Esta seção abordará quais são os compromissos dos Estados, em especial do Brasil, perante as obrigações internacionais assumidas para a cooperação, e como este é um fator de proteção aos direitos humanos. Além disso, aborda-se como a cooperação (internacional e nacional) possibilitará o enfrentamento da crise decorrente da pandemia do coronavírus.

No âmbito da doutrina internacional, Cançado Trindade defende a relação inevitável entre o direito e a ética, onde os ditados da *recta ratio* fundamentam a justiça, visto que o direito positivo auxilia na divisão dos bens humanos básicos, como o da vida e o da saúde. Nesse ínterim, aborda-se que a emergência e consolidação do *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos decorrem da reação da consciência jurídica universal, em face aos frequentes abusos cometidos contra os seres humanos convalidados pela lei positiva³. Os Estados têm o papel de implementar os valores jurídicos essenciais e universais. Dessa forma, o direito internacional serve como integração para a organização da sociedade internacional em uma ordem pública universal.

A pandemia ressalta a funcionalidade do conceito de bem público internacional na matéria de saúde. Este artigo considera a saúde como um bem público mundial oponível a todos, geridos segundo o interesse coletivo. A crise causada pela pandemia do vírus SARS-CoV-2 é tripla: comportamental, sanitária e econômica. Esses três elementos impactam diretamente na condição humana. Somado a isso está o fato de que os seres humanos não se encontram em condições de igualdade nesta situação, tanto no plano da informação como no acesso a bens materiais (os que não podem ser consumidores, a ausência de saneamento básico, a miséria). Daí porque se defende a importância da cooperação internacional para se evitar o caos, a violação de direitos humanos.

Num mundo preenchido por ideias plurais, o novo *jus gentium* assegura a unidade da *societas gentium* aplicado a todos os povos, que não pode se fundamentar em meras “vontades” dos sujeitos de direitos e, sim, na *lex praeeptiva* apreendida pela razão humana, onde acima da força está o Direito, assim como acima da vontade está a consciência⁴.

Dessa maneira, tem-se a abertura do direito interno de cada Estado à internacionalização da proteção de direitos humanos⁵. O Estado, atualmente, responsabiliza-se por seus atos de gestão e império, em casos de omissões de qualquer de seus poderes (executivo, legislativo e judiciário) ou agentes; é uma entidade criada por seres humanos, composta deles e para eles existe em função do bem comum.

3 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**, 2015.

4 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**, 2015.

5 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, 2003.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, criou a base para um sistema, um ordenamento jurídico internacional, o qual possui, em seu conteúdo, costumes, princípios e normas, cujo fundamento da dignidade da pessoa humana vigora em normas positivas e realiza-se mediante o consenso social, projetando-se na consciência jurídica da comunidade⁶. Nesta declaração está a instituição de um sistema internacional, e nela está expressa a proteção da vida digna no art. XXV, 1º da DUDH: “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde (...) cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, (...) ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”⁷.

A situação que se vivencia é justamente a necessidade de medidas de proteção à vida, decorrente de uma situação fora do controle por uma crise generalizada decorrente da pandemia viral. O bem comum internacional exige a flexibilização da soberania estatal - princípio da soberania como responsabilidade - em favor da primazia das normas mais favoráveis às vítimas e da compatibilização e prevenção de conflitos entre as jurisdições internacional e nacional em matéria de direitos humanos, por meio do controle de convencionalidade⁸. Com a cooperação internacional, há a relativização da soberania devido ao fato de que o Estado não é o principal sujeito de direito internacional, mas sim o indivíduo. Os Estados têm o papel de implementar⁹ os valores jurídicos essenciais universais para a manutenção da paz.

Atualmente, a jurisdição universal responde à necessidade universal para punir ou proibir violações graves de Direito Internacional Público e Direito Humanitário e evitar ameaças à vida humana por qualquer motivo, daí porque todos os Estados estão vinculados aos princípios decorrentes da consciência jurídica universal¹⁰, para assegurar a proteção dos problemas que afetam a humanidade como um todo (na sua dimensão espacial e temporal, compreendendo as presentes e futuras gerações), especialmente, no contexto de crise generalizada decorrente de pandemias.

6 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**, 2015.

7 ONUBRA. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

8 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, 2003.

9 Cada Estado-parte tem o dever de assegurar os direitos protegidos na jurisdição de um tratado específico, o que requer atividades específicas para atingir tal fim, segundo o art. 2.2 do PIDCP (1966).

10 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**, 2015.

Então, o Estado deve se adequar às exigências da ordem internacional. Por causa disso, faz-se necessário considerar a ordem internacional como jurídica, para se usar da legitimidade, legalização e juridicidade dos direitos humanos, através de uma ética universal. Assim, o indivíduo possui acesso direto à jurisdição internacional para fazer valer seus direitos (inclusive contra o próprio Estado)¹¹.

Em seguida, a interação entre o Direito Internacional e o Direito Regional para dar eficácia aos Direitos Humanos é de extrema importância para analisar a influência do direito internacional dos direitos humanos no ordenamento jurídico estatal, a qual é possível por diversas vias, sendo uma delas o controle de convencionalidade. Em meio a essa nova ordem pública, as codificações surgem para organizar o sistema das relações internacionais, trazendo segurança ao direito. Desse modo, tem-se o sistema global (ONU) de proteção aos direitos humanos, representado por suas instituições como a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho Econômico e Social, ao qual pertence a Organização Mundial da Saúde.

Nesse sentido, os países membros desse sistema se comprometem a respeitar suas diretrizes e objetivos, possuindo responsabilidade perante os direitos e garantias do sistema. Uma dessas metas é a cooperação internacional para a resolução de problemas, explicitada na Carta das Nações Unidas (1945), art. 1, III: “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário”¹², além do art. 55 e 56 sobre a cooperação para o desenvolvimento econômico e social, e o art. 62, que institui o ECOSOC para fazer estudos e recomendação a respeito de tais assuntos à AGU e aos Estados Membros. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) assegura a vida no art. 6, complementado pelos art. 11¹³ e 12, 2¹⁴, do Pacto Internacional de Direito Econômicos Sociais e Culturais (1966), explicando a proteção da vida digna, no aspecto da saúde.

11 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**, 2015.

12 ONUBRA. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

13 Segundo tal art.: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família (...). Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”. ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, 1966.

14 Conforme tal disposição: “Estados Partes (...) reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental; 2. As medidas que os Estados Partes do

A Proclamação de Teerã¹⁵ afirma a indivisibilidade dos direitos civis e sociais, no seu ponto 13. Em seguida, tem-se a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (1986), no art. 2, §1, onde reconhece que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento, e que essa política de desenvolvimento deveria, assim, fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento, e todos são responsáveis pelo desenvolvimento individual e coletivo¹⁶; bem como a Convenção n. 168 da OIT, relativa à promoção do emprego e à proteção contra o desemprego.

Somado a isso, está em vigência atualmente a Agenda 2030 da ONU¹⁷, visando implementar políticas e os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável, com base num espírito de solidariedade global reforçada, com a participação de todos os países e pessoas.

Dentre as metas dessa agenda está a questão da saúde. No ponto 26, o documento proclama a promoção da saúde física e mental e do bem-estar para aumentar a expectativa de vida para todos. Dessa forma, tem-se o acesso a cuidados de saúde de qualidade; proclama, ainda, o progresso na luta contra doenças e epidemias transmissíveis, que constituem um desafio para o desenvolvimento sustentável.

Os ODS são integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais. As metas são globais, e cada governo define suas próprias metas nacionais, decidindo como aquelas devem ser incorporadas nos processos, políticas e estratégias nacionais de planejamento.

Dentre elas, há o Objetivo 3, que visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. No ponto 3.d¹⁸, há o apelo

presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças (...); d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos (...)" . ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, 1966.

15 ONU. **Proclamação de Teerã**, 1968.

16 AGNU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986.

17 ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2015.

18 ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2015.

para o reforço da capacidade de todos os países para o alerta precoce, reduzir e gerenciar riscos nacionais e globais de saúde, metas que o Brasil incorporou em seu atual Plano Nacional de Desenvolvimento Humano (PNDH3).

Além disso, a Carta da OEA¹⁹ instituiu o sistema regional de proteção às pessoas (OEA), que integra a ONU. Dentro deste tratado, está a previsão da Comissão Interamericana (art. 106). No Estatuto da Comissão Interamericana, em seu art. 18, estão elencadas as funções deste órgão: promover recomendações aos governos dos Estados sobre determinados assuntos (para que adotem medidas em defesa dos direitos humanos em âmbito interno), preparar pesquisas, relatórios, estudos, solicitar informações aos governos dos Estados.

Em seguida, a CADH²⁰ firma os direitos especificamente, estatuidando a Corte Interamericana de Direitos Humanos e vinculando as obrigações a as responsabilizações aos Estados. Este tratado vincula, em especial, o Brasil perante suas obrigações internacionais, visto que os Estados são fiscalizados pelos mecanismos de controle dos direitos - é a supervisão internacional da compatibilidade dos atos internos com obrigações internacionais²¹. Dentre seus direitos está, no art. 4º, a proteção à vida; no art. 5º, a integridade pessoal (física, psíquica); e, no art. 23, direitos políticos (todos os cidadãos devem participar da direção/coordenação dos assuntos públicos, diretamente ou por representantes) com a promoção da democracia participativa como consolidação do regime democrático.

Assim, fica nítido que existem dois níveis de responsabilidades para os Estados: um regional e um internacional, compondo uma dupla jurisdição, todas preocupadas com a realização humana. O controle da convencionalidade é um instrumento poderoso para o respeito e a garantia efetiva dos direitos humanos.

Os sistemas internacionais ou regionais de proteção dos direitos humanos são subsidiários aos sistemas nacionais e atuam quando todos os mecanismos (administrativos e judiciais) internos estabelecidos por um país se esgotam, ou por serem inexistentes ou insuficientes para efetivar a proteção dos direitos humanos. O próprio Estado, dentro de sua soberania, incorporará

19 OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 1967.

20 OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**, 1969.

21 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, 2003.

essas obrigações, com a aprovação e ratificação de instrumentos internacionais de acordo com sua tradição legal. Assim, o Estado se vincula a cumprir tais obrigações e não pode se escusar de cumpri-las ao alegar direito interno - princípio *pacta sunt servanda*, segundo o art. 27 da Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados²².

No Brasil, os tratados internacionais passam pela fase externa de Negociação, Assinatura e Ministério das Relações Exteriores; depois, para o DAI (Departamento de Assuntos Internacionais), ao Congresso Nacional (decreto legislativo) e ao Presidente da República (decreto executivo), procedimento previsto no art. 49, II c/c 84, VI e VIII, CF/88.

No Brasil, existe uma previsão específica para os direitos humanos, no art. 4º, II, art. 5º, §2º e art. 1º, III da CF. Então, o Estado deve cumprir com as obrigações dessas normas devido ao seu conteúdo, segundo Mazzuoli²³ (ideia reforçada no voto do Ministro Celso de Mello no RE 349.703/RS). Desse modo, os tratados anteriores à Emenda 45 possuem *status* de norma constitucional, pelo critério material, em consonância com os art. 29 CADH e art. 2º CADH. Essa previsão garantia, na época, o controle difuso.

Os tratados internacionais, que foram incorporados depois da Emenda 45 da Reforma do poder judiciário (onde criou-se o controle difuso e concentrado das normas), possuem *status* de equivalência à emenda constitucional, pelo critério formal do art. 5, §3º CF/88 (tratado assinado e ratificado por 2 turnos e 3/5 de aprovação no Congresso Nacional). Visto isso, tem-se o controle de convencionalidade, que é a dupla verticalidade (constitucional e convencional) da norma (ações dos governos, leis, decretos, regulamentos, decisões judiciais) inferior à CF/88²⁴.

Então, mesmo que não exista um tratado específico para medidas gerais a serem adotadas em situação generalizada de crise em decorrência de pandemia, tem-se um conjunto de normas e princípios gerais do direito internacional que concedem certas orientações para os países decidirem o que adotar, de forma geral. Dentre elas, está a prevenção da proliferação do contágio por

22 BRASIL. **Decreto N. 7.030/2009**. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

23 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, p. 113- 139, 2009.

24 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, p. 113- 139, 2009.

meio de medidas de isolamento social e demais políticas públicas para se evitar violações de direitos humanos em diversos setores da sociedade.

O combate à pandemia requer um modelo de desenvolvimento socioeconômico baseado na solidariedade, onde se destaca o papel da Organização Mundial da Saúde em matéria de prevenção das pandemias, a qual precisa ter interesses políticos a seu favor para poder exercer a efetiva proteção da saúde. O Brasil, então, deve considerar as recomendações da OMS²⁵, primeiro por ser um órgão técnico, especializado em pesquisas sanitárias, em informações comparativas de como a pandemia está se desenvolvendo em diversas regiões, em medicamentos e vacinas, todos comprovados por relatórios e números, além de experiência com meios de prevenção ao lidar com pandemias anteriores.

A situação complexa da pandemia exige que os governantes nacionais adotem medidas urgentes, incentivando a população a seguir as recomendações da autoridade sanitária nacional. Isso exige a cooperação política e técnica entre os países, principalmente os vizinhos, como expressão da solidariedade continental para a proteção do “bem público regional”²⁶. São diversas áreas e modalidades de políticas públicas²⁷.

O Brasil possui mais de 16 mil km de fronteiras, com uma vida quotidiana de benefícios mútuos; logo, os Ministérios da Saúde da região devem cooperar para o intercâmbio de informações e soluções (social, sanitária e clínica) para enfrentar a epidemia. Daí, defende-se a formalização e institucionalização das relações intergovernamentais, a fim de oportunizar a cooperação entre Universidades, Institutos de Pesquisa, Escolas de Saúde Pública e graduações

25 A OMS assumiu a responsabilidade pela Classificação Internacional de Doenças, que se tornou o padrão internacional para fins clínicos e epidemiológicos. O órgão aconselha os ministérios da saúde sobre questões técnicas e prestam assistência na prevenção, no tratamento e na assistência em todo o setor da saúde, incluindo a intervenção em crises e na resposta a emergências humanitárias, instituindo o Regulamento Sanitário Internacional, que os países devem seguir para identificar focos da doença e impedir a sua propagação e trabalhando para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionados à saúde. No Brasil, a OMS é representada pela Organização Pan-Americana de Saúde. OPASBRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020.

26 BUSS, Paulo. A pandemia e a cooperação internacional em saúde. **Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, 2020.

27 Nos Estados Unidos, o governo também resgatou a “*Defense Production Act*”, a fim de obrigar a General Motors (GM), e outras, a fabricar bens ligados à defesa nacional como respiradores e máscaras, para assistir a pacientes. EUA. Trump Orders General Motors to Make Ventilators. **The Wall Street Journal**.

nas profissões da saúde, para a capacitação de recursos humanos, implementação de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, recursos para diagnóstico e tratamento e medidas de proteção aos trabalhadores da saúde²⁸.

A OMS classificou, em 30 de janeiro de 2020, o surto do novo coronavírus como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional, 2007. No dia 11 de março de 2020, a OMS reclassificou o novo coronavírus como pandemia²⁹ e demonstrou preocupação com os níveis alarmantes de contágio e de falta de ação, pois a situação requer ação urgente e agressiva (alguns países possuem falta de capacidade, outros, falta de recursos e alguns, falta de vontade).

O Regulamento Sanitário Internacional vale como norma jurídica para os países que o internalizaram, visto que dispõe sobre a atuação para prevenir a propagação de epidemias, segundo as melhores evidências científicas disponíveis para orientar políticas públicas que possam assegurar a saúde e o gozo dos direitos humanos.

O posicionamento da OMS³⁰, perante tal crise sanitária, foi no sentido de que se os países detectarem, testarem, tratarem, isolarem, acompanharem os casos e mobilizarem as pessoas para a resposta, os países com poucos casos podem prevenir focos da doença. Comprovando isso está o fato de que vários países já mostraram que o vírus pode ser reprimido e controlado. Mas para isso, o comportamento social é imprescindível para o controle da situação e o único meio eficaz de se evitar a proliferação do vírus.

No entanto, existe uma verdadeira crise comportamental em face à exigência de rápida mudança de hábitos sociais, de higiene e eventos, porque o

28 O Brasil, devido a elementos históricos e políticos (quem produz e financia o conhecimento), é distante da comunidade científica e da indústria em áreas de conhecimento para a produção de medicamentos e da vacina para a covid-19. As grandes empresas farmacêuticas mundiais têm direcionado essa complexa e custosa plataforma tecnológica à produção de anticorpos monoclonais terapêuticos. O Brasil privilegiou a transferência/compra de tecnologia de empresas estrangeiras, então, a balança comercial farmacêutica é deficitária e dependente da importação de insumos e medicamentos de alto custo, considerando a desvalorização do real e o aumento das compras governamentais de emergência.

29 OPASBRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020.

30 OPASBRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020.

cidadão mediano subestima o risco da pandemia³¹. Além disso, também se exige a atuação dos governantes com agilidade, transparência, comunicação, decisões baseadas em evidências, corte de privilégios e de outros gastos supérfluos de recursos, mas o que se presencia é uma crise no comportamento destes. Então, cidadãos e governantes optam pelo imediatismo, no qual pequenos ganhos imediatos são preferíveis a custos imediatos, mesmo quando os custos futuros associados a esse ganho imediato compensariam a escolha ótima³².

A máxima eficiência de qualquer medida de distanciamento social e política pública depende da obtenção do máximo de adesão social e comprometimento possível, logo autoridades precisam estar cientes de que a cooperação da população dependerá do comportamento de seus líderes. Então, por exemplo, o relaxamento gradual de quarentenas depende de uma população ciente de que precisará continuar em extrema vigilância quanto a hábitos de higiene, uso de máscaras e distanciamento social voluntário tanto quanto possível para que a situação não se deteriore³³. Para sair da pandemia, é necessária a colaboração de todos (população entre si, população e lideranças políticas, e lideranças políticas entre si). A comunicação entre as lideranças políticas de cada região e sua população precisa ser clara, transparente, honesta e verdadeira, diferentemente do que ocorre no Brasil: há informações falsas circulando por todos os meios de comunicação, propagadas até mesmo por agentes do governo³⁴.

O que acirra a crise social são as crescentes violações de direitos humanos, dentre as quais estão as violações cometidas por governos a pretexto de combater o coronavírus. Pelo menos 30 dos 35 países que fazem parte da OEA colocaram em vigor uma legislação especial que aumenta o poder do Estado, porém, apenas 10 países notificaram tais medidas – daí a necessida-

31 Inclusive, aquele que optar por não cumprir com os procedimentos considerados preventivos à proliferação do contágio pode incorrer em crime, conforme os artigos sobre propagação de doenças contagiosas do Código Penal brasileiro (o art. 267 trata de crime quando se causar a propagação de germes patogênicos e o art. 268 trata de crime quando se infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa).

32 CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**, 2020.

33 CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**, 2020.

34 CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**, 2020.

de da vigilância por organismos não-estatais³⁵. Diversos Estados declararam estados de emergência/exceção/catástrofe por calamidade pública/emergência sanitária nacional, mas as suspensões de garantias e direitos devem ser notificadas, conforme o art. 27 da CADH.

Nesse caso, os Estados possuem o ônus de provar que as medidas adotadas são conforme o princípio da legalidade e necessárias para atingir o objetivo de proteger a vida e a saúde pública na sociedade democrática³⁶, e que não existem outros meios menos nocivos para os alcançar (não podem ser genéricas, indefinidas e justificar o uso arbitrário da força ou a supressão do direito de acesso à justiça).

No entanto, sete países latino-americanos aprovaram leis que criminalizam a opinião durante a pandemia, oportunizando a perseguição política a jornalistas e opositores³⁷. As medidas de restrição à liberdade de expressão, em especial da imprensa, não possuem justificação legítima, porque não evitam a proliferação do vírus, além de que tais medidas confrontam a função e dever dos funcionários públicos de garantir que seus pronunciamentos não violem os direitos daqueles que contribuem para a deliberação pública.

As medidas criminais para sancionar disseminação de informação ou notícias possuem como objetivo o efeito inibitório da disseminação de críticas e informações. Nos países com um sistema de justiça em que se realiza o controle de convencionalidade, se a jurisdição interna não resolver, a Comissão Interamericana possui ferramentas para tentar parar com as violações (como a requisição de informação direta aos Estados, medidas cautelares para os casos de situações graves de ameaça à vida e à integridade, e o sistema de casos e petições para o processamento de denúncias individuais)³⁸.

35 AZEVÊDO, Roberto. Pandemia deixará 'cicatrizes' no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, 2020.

36 Além do respeito aos direitos inderrogáveis, em especial o direito à vida, à integridade pessoal e a proibição de tortura, tratamento desumano, cruel e degradante, a proibição de escravidão e servidão, liberdade de consciência e religião, proteção da família, os direitos das crianças e os políticos.

37 Esse tipo de medida viola art. 13, 3^ª da CADH, por exprimir um viés autoritário dos Estados contrário à democracia, segundo a jurisprudência da Corte InterADH nos casos: *La Última Tentación de Cristo vs. Chile* (2001), *Palamara Iribarne vs. Chile* (2005), *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006), *Kimel vs. Argentina* (2008), *Perozo y Otros vs. Venezuela* (2009), *Ríos y otros vs. Venezuela* (2009), *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (2010), **Fontevicchia y D'amico Vs. Argentina (2011)**, *Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia* (2012), **Caso Mémoli vs. Argentina (2013)**, *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela* (2015), *Carvajal Carvajal Y Otros vs. Colombia* (2018).

38 AZEVÊDO, Roberto. Pandemia deixará 'cicatrizes' no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, 2020.

A pandemia da Covid-19 é comparada a uma guerra³⁹. É dentro desta categoria que Estados nacionais vêm reagindo ao desenhar políticas públicas para proteção da saúde e da renda das pessoas, e em um espectro maior da economia que, diretamente afetada, precisará se reorganizar. Organizações como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial⁴⁰ defendem que o melhor é investir para mitigar os efeitos da pandemia⁴¹. Nesse contexto, exibe-se a criação de um plano de recuperação econômica em escala mundial que confira mais importância aos mecanismos multilaterais existentes, bem como a agrupamentos como o G-20 e os BRICS⁴².

Para isso, faz-se essencial o esforço de cooperação internacional, com medidas de alívio de dívidas externas, uma arquitetura financeira internacional que dê conta da recuperação, um entendimento da ordem econômica e comercial sobre acesso às tecnologias de saúde, insumos e flexibilização de patentes⁴³.

Em seguida, a crise econômica consiste nas dificuldades econômicas impostas pela mudança de comportamentos (como a diminuição da exportação e do consumo devido às medidas de restrição), a queda do comércio e investimentos internacionais e problemas econômicos adicionais a depender de

39 A crise sanitária decorre do colapso do sistema de saúde de todos os países do mundo porque quando a velocidade de propagação do vírus não é reduzida rápida e substancialmente, aumenta-se a letalidade de todas as outras doenças e interações por conta da falta de leitos e profissionais de saúde, equipamentos, protocolos sobre a prioridade para usar aparelhos, colapso do sistema funerário. O distanciamento social é a única medida viável e eficiente contra a pandemia; esse momento exige o estabelecimento de regras sanitárias mais rigorosas em todos os setores em que se planejar relaxar o distanciamento social, caso contrário isso anula os esforços de quarentena. CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**, 2020.

40 ONUBRA. Banco Mundial apoiará 100 países em desenvolvimento a enfrentar pandemia de coronavírus. **Banco Mundial**, 2020.

41 O presidente do Banco Mundial anunciou que a instituição terá implementado 100 novos programas de apoio emergencial aos países em desenvolvimento diante da pandemia de COVID-19, para ajudar os países a se recuperarem da pandemia. Desse total, 50 bilhões de dólares virão da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), que fornece doações ou empréstimos facilitados para as economias mais pobres, além da necessidade de sistemas de proteção social para trabalhadores dos setores em crise (pequenas e médias empresas e o de turismo), e a suspensão temporária do pagamento das dívidas com os credores do G20 (ONUBRA, 2020). O Escritório do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da UNESCO (IPDC) elaborou um programa intergovernamental que mobilizou apoio para o desenvolvimento da mídia, de extrema importância em tempos de emergências de saúde pública e desastres naturais.

42 UFRGS. O impacto da pandemia nas relações internacionais: Entrevista do professor Fabiano Mielniczuk. **Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, 2020.

43 AZEVÊDO, Roberto. Pandemia deixará 'cicatrices' no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, 2020.

quais e quando políticas públicas forem adotadas. Por enquanto, não há crise agrícola acontecendo nos principais países produtores de alimento, diferentemente dos setores de exportação, produtos eletrônicos, automotivos e serviços. Os riscos econômicos são os problemas de gestão na macroeconômica como gastos extraordinários, com o aumento da demanda global por alguns insumos e produtos específicos na pandemia (custos de curto prazo para prevenir o contágio), além da falência de empresas, a ruptura de contratos de trabalho, a crise internacional (taxa de câmbio, comércio internacional, fluxos de financiamento) (CONTI, 2020).

A OMC (Organização Mundial do Comércio)⁴⁴ tem o propósito de atuar como mediador em negociações comerciais multilaterais e resolver disputas comerciais internacionais, mas sofre com bloqueios de nomeações, ameaças de corte de verbas e abandono por parte de Washington⁴⁵, em um momento em que se exige o fortalecimento da multilateralidade.

O mercado gira em torno das convenções estabelecidas entre os Estados representados por seus governantes, porque é o movimento de internacionalização que expande o mercado consumidor das empresas para escoar a produção excedente⁴⁶. Logo, o comércio internacional é imprescindível para garantir escala de produção e o abastecimento de bens essenciais, pois nenhum país é autossuficiente no combate à pandemia. A integração e a cooperação internacional são a resposta para a gerência do problema.

Essas relações de cooperação influenciam no âmbito nacional. No Brasil, até o dia 04 de junho de 2020, havia 555.383 casos confirmados de pessoas infectadas pelo novo coronavírus e 31.199 óbitos, segundo o relatório de situação da OMS nº 136⁴⁷. No entanto, tais dados não incluem muitos casos não

44 A disputa entre Estados Unidos e China é geopolítica e duradoura, não só comercial, mas tecnológica e científica, com a saída dos EUA da OMC, enfraquece-se o multilateralismo. Essas relações são importantes, porque conforme as relações geopolíticas e econômicas internacionais, tem-se um impacto direto nas importações e exportações brasileiras, que possui a China como principal parceiro comercial em abril de 2020, a exportação foi no valor de 6.919.813.424, e a importação de 2.020.131.400. BRASIL. Balança comercial brasileira: Acumulado do ano. **Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2020.

45 AZEVÊDO, Roberto. Pandemia deixará 'cicatrizes' no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, 2020.

46 ONU. Impactos da Covid-19 na Exportação: Panorama do Comércio Exterior. **Fundação Instituto de Administração**, 2020.

47 OPAS/BRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020.

diagnosticados e os que nem chegaram aos hospitais. O Brasil, então, precisa que suas autoridades competentes, tomadores de decisões públicas, encarem a situação de forma cooperada (com todos os agentes da comunidade), visando amenizar os impactos da crise generalizada, a fim de evitar violações de direitos humanos fundamentais. Uma forma de se fazer isso é observar as normas internacionais de proteção, os comunicados de organismos multilaterais especializados em seus respectivos assuntos.

A pandemia de covid-19 também é um tema de direitos humanos: “la salud es un derecho humano reconocido en el corpus iuris internacional de los derechos humanos”⁴⁸, entre outras razões, pelo profundo impacto que causa sobre os regimes democráticos. A Comissão Interamericana, para atuar durante a pandemia, inclusive preventivamente, adotou a Resolução n. 01/2020, intitulada “Pandemia e Direitos Humanos nas Américas” pela qual formula recomendações da maior relevância⁴⁹.

Afirma-se no seu preâmbulo: “La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; poner en marcha medidas de atención y contención que resultan urgentes y necesarias para proteger efectivamente a sus poblaciones, acordes con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”⁵⁰.

Deste documento, destacam-se quatro pontos⁵¹: o primeiro é a compreensão do direito à saúde como direito autônomo; o segundo, destaca a necessidade de adotar um enfoque de direitos humanos em todas as estratégias⁵², medidas ou políticas oficiais relacionadas à pandemia, ou seja, adotar “ (...)

48 OEA. **Resolución N. 1/2020.** Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

49 VENTURA, Deisy; AITH, Fernando. Covid-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos. *Jornal USP*, 2020.

50 O documento segue afirmando: “(...) por lo que se torna esencial la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio, así como de medidas de seguridad social y el acceso a sistemas de salud pública que faciliten el diagnóstico y tratamiento oportuno y asequible; a fin de brindar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad la atención integral de la salud física y mental, sin discriminación” OEA. **Resolución N. 1/2020.** Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. Comissão Interamericana de Derechos Humanos.

51 VENTURA, Deisy; AITH, Fernando. Covid-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos. *Jornal USP*, 2020.

52 A resolução considera que: “Recordando que en el contexto específico de pandemia, los Estados tienen el deber de incentivar la investigación aplicada, la innovación y la difusión de nuevas tecnologías científicas directamente aplicables a la lucha contra la propagación del patógeno”. OEA. **Resolución N. 1/2020.** Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

un plan de actuación que guíe los procedimientos a seguir para la prevención, detección, tratamiento, control y seguimiento de la pandemia con base en la mejor evidencia científica y el derecho humano a la salud”⁵³, onde a cada medida adotada é preciso prever e minimizar eventuais impactos negativos sobre os direitos das pessoas atingidas.

Para isso, faz-se essencial a cooperação entre agentes. Vejamos: “destacando que toda política pública con enfoque de derechos humanos para la prevención, atención y contención de la pandemia requiere un abordaje amplio y multidisciplinario a partir del fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional entre Estados. (...) la coordinación regional y global para enfrentar la crisis (...)”⁵⁴. A Resolução destaca, ainda, que: “destacando la importancia de contar con el apoyo, la participación y cooperación de personas y grupos de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, y del sector privado, para que los esfuerzos de los Estados en el ámbito de las acciones de prevención, contención y tratamiento de la pandemia sean eficaces y oportunas (...)”⁵⁵.

Terceiro, a eventual adoção de medidas restritivas⁵⁶ de direitos deve ser sujeita aos princípios da legalidade e da proporcionalidade, devendo ser acompanhada da devida motivação e ser temporalmente restrita, tendo em vista a democracia e o Estado de Direito, vejamos: “Las medidas que los Estados adopten, en particular aquéllas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población (...)”⁵⁷. A Resolução afirma que tais cuidados são: “(...) dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de

53 OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020

54 OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

55 O documento ressalta que: “(...) que la cooperación que brindan los organismos regionales y universales como la CIDH, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), o agencias y órganos especializados de las Naciones Unidas, a través de sus mecanismos, resulta clave en la coordinación de esfuerzos y acciones conjuntas con los Estados”. OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

56 Isso porque a resolução reconhece: “(...) el rol crítico de la prensa, el acceso universal a Internet através de las fronteras, la transparencia y el acceso a la información pública respecto de la pandemia y las medidas que se adoptan para contenerla y enfrentar las necesidades básicas de la población” OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

57 OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno”⁵⁸.

Quarto, a transparência e o dever de informação devem ser amplos, com garantias de proteção aos jornalistas e aos defensores de direitos. Os pronunciamentos das autoridades estatais devem ser razoáveis e baseados em evidências científicas, conforme a seguinte diretriz: “Observar un especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica”. A Resolução afirma, ainda, que: “(...) Los gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia”⁵⁹.

Portanto, os governos possuem a obrigação internacional de adotar medidas para a solução da crise pandêmica, através da cooperação internacional. Isso, no entanto, só se torna possível quando os Estados assumem a responsabilidade para com as suas populações, ao garantirem os seus direitos fundamentais, adotando planejamento técnico urgente conforme as últimas descobertas científicas. Essa cooperação deve ser considerada na esfera global e regional, por ação coordenada conjuntamente com os órgãos multilaterais especializados em diversos setores da sociedade, além da cooperação com os agentes do âmbito privado, das organizações e da sociedade.

3. A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Nessa seção, abordar-se-á o compromisso do Brasil em adotar medidas que garantam os direitos humanos de grupos hipossuficientes e vulneráveis, em especial, os trabalhadores, migrantes e crianças. Ressaltar-se-á a necessidade do Estado cooperar entre si, por meio de um planejamento técnico que adote mecanismos de inclusão. Além da cooperação do Estado com diversas organizações, entidades, associações e população civil para enfrentar a crise tripla causada pelo Covid-19, que atinge assimetricamente os países e diferentes grupos sociais.

58 OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

59 OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

A relação trabalhista é um dos pilares responsáveis pelo desenvolvimento humano e nacional, logo exige medidas públicas que tratem de ações emergenciais para minimizar as consequências ruins da pandemia na economia nacional. A Organização Internacional do Trabalho, por intermédio da Declaração e o Plano de Ação de Mar del Plata (2005), foi responsável pela ratificação dos países em se comprometerem a implementar políticas ativas que gerem trabalho decente e criem condições de emprego de qualidade.

O trabalho decente é central para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS n. 8) da Agenda 2030⁶⁰, o qual o Brasil possui responsabilidade em cumprir; além da Convenção n. 155 da OIT⁶¹, sobre segurança e saúde do trabalho, que considera, em seu art. 4º, os países devem adotar uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho, no art. 13 prevê a garantia de proteção ao trabalhador quando tiver sua saúde ameaçada, por consequências injustificadas e motivos razoáveis, como ocorre no atual contexto de pandemia aos trabalhadores de atividades presenciais no Brasil e no mundo.

Dando prosseguimento às normas internacionais que exigem que suas obrigações sejam cumpridas a nível interestadual (cooperação) e nacional, tem-se a “*Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia*”, n. 205 da OIT (2017)⁶², onde destaca-se a necessidade de cooperação para garantir a realização de iniciativas coordenadas conjuntamente (aplicável a todos os trabalhadores e empregadores, art. 4º).

Com tal norma pode-se considerar essa pandemia como desastre, segundo o art. 2, a) que considera desastre como uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade devido a fenômenos perigosos que interagem com as condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, causando perdas e impactos humanos e materiais, econômico e ambiental; no ponto b), define a resiliência como a capacidade de uma comunidade exposta a uma ameaça de resistir, absorver, adaptar, transformar e recuperar seus efeitos de maneira oportuna e eficiente, através do gerenciamento de riscos. Assim, trata do diálogo social, no art. 42, nos Estados para lidar com situações de crise, fortale-

60 ONUBRA. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2015.

61 OIT. **Convenção n.º. 155.** Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 2020.

62 OIT. **Recomendación n.º. 205.** Sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017.

cendo a cooperação para tomar as medidas apropriadas por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, instituições financeiras internacionais e outros mecanismos regionais ou internacionais de resposta coordenada.

O relatório “Observatório da OIT: COVID-19 e o mundo do trabalho” defende o estímulo à economia e ao emprego, o suporte às empresas, empregos e insumos, a proteção aos trabalhadores no local de trabalho e o foco no diálogo social para buscar soluções. No mesmo sentido, a DUDH, no seu art. XXIII, 1, prevê o direito ao trabalho e à proteção contra o desemprego. Logo, segundo o art. 18.b do Estatuto da CIDH, a Comissão pode formular recomendações aos Governos dos Estados para adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos. Visualiza-se que a questão é de direitos fundamentais, em especial, o direito à saúde (art. 6 e 196 da Constituição) e à vida (art. 5.º da Constituição). Desse modo, no Brasil, a inobservância dessas diretrizes sujeita o país ao controle de constitucionalidade e ao convencionalidade.

A pandemia afeta 3,3 bilhões de trabalhadores no mundo, onde 136 milhões de trabalhadores estão em atividades de assistência social e saúde humana, e 2 bilhões de trabalhadores na economia informal são prejudicados no acesso a serviços de saúde e não têm reposição de renda se pararem de trabalhar em caso de doença. Isso é preocupante para o Brasil, onde se destaca a economia informal⁶³. Além disso, as medidas de contenção da COVID-19 não são implementadas de forma eficaz, porque esses trabalhadores precisam seguir trabalhando para alimentar suas famílias.

Tal situação exige que o Estado intervenha⁶⁴, excepcionalmente neste momento, para evitar dispensas de empregados ou prestadores de serviços, a falência das empresas e assegurar remuneração aos trabalhadores. Por isso, o Ministério da Economia, por meio do Ofício Circular SEI nº 1088/2020/ME, ressaltou a necessidade de observância de orientações setoriais específicas de prevenção à cada atividade, indicando medidas de prevenção de caráter

63 OIT. O mundo do trabalho e COVID-19: Quais são as medidas adotadas pelos países. **OIT Brasil**, 2020.

64 Segundo a Resolução, nº. 01 de 2020: “Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección (...) deben ser protegidas de los riesgos de contagio del virus y, en general, se debe dar adecuada protección a los trabajos, salarios, la libertad sindical y negociación colectiva, pensiones y demás derechos sociales interrelacionados con el ámbito laboral y sindical” OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. CIDH, 2020.

geral⁶⁵ no trabalho. Segundo a OIT, as medidas⁶⁶ devem ser de grande escala e integradas (como transferências monetárias, empregos alternativos, garantias do suprimento de itens essenciais) para ajustar os pacotes de políticas públicas.

No entanto, a situação que se vivencia no Brasil gera dúvidas quanto às garantias dessas medidas em termos de proteção de direito; a falta de um planejamento público para gerenciar os impactos da pandemia (em todos os setores da sociedade) resulta em ingerências impactantes na economia. As relações trabalhistas se enquadram nas situações de força maior, art. 501 CLT⁶⁷, porém isso não significa dizer que seja configurado o fato do príncipe, art. 486 de CLT, para que o contrato se desfaça automaticamente, e o empregador se desobrigue para com seus trabalhadores, além de que, para isso acontecer, deve-se provar nexo de causalidade direto e imediato entre o fato do príncipe⁶⁸ e a total impossibilidade do cumprimento da obrigação (a necessidade e inevitabilidade).

No atual contexto, os pressupostos do fato do príncipe não estão presentes, porque o administrador público atuou em benefício da sociedade,

65 Como: criar e divulgar protocolos para identificação e encaminhamento de trabalhadores com suspeita de contaminação pelo novo coronavírus antes de ingressar no ambiente de trabalho; orientar todos trabalhadores sobre prevenção de contágio pelo corona vírus (COVID-19) e a forma correta de higienização das mãos e demais medidas de prevenção; instituir mecanismo e procedimentos para que os trabalhadores possam reportar aos empregadores se estiverem doentes ou experimentando sintomas; manter distância segura entre os trabalhadores, considerando as orientações do Ministério da Saúde e as características do ambiente de trabalho; limpar e desinfetar os locais de trabalho e áreas comuns no intervalo entre turnos ou sempre que houver a designação de um trabalhador para ocupar o posto de trabalho de outro; promover teletrabalho ou trabalho remoto.

66 Nos Estados Unidos, o *CARES Act* e o *Families First Coronavirus Response Act* incluem medidas como o fornecimento de pagamentos isentos de impostos. Expandiu-se o seguro desemprego: com o programa de assistência ao desemprego pandêmico, aplicado aos trabalhadores autônomos e informais. EUAGOV. President Donald J. Trump Is Providing Economic Relief to American Workers, Families, and Businesses Impacted by the Coronavirus, **Whitehouse**, 2020.

67 PRATA, Marcelo Rodrigues. Primeiras impressões sobre o impacto da pandemia de covid-19 no cumprimento de acordos judiciais trabalhistas. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**. Salvador, 2020.

68 Os atos das autoridades, no cenário da pandemia, não são de natureza de ato administrativo vinculado porque as circunstâncias nunca foram previstas, nem atos administrativos de natureza discricionária. Não se configura em hipótese de fato do príncipe, porque a administração não ponderou interesses e decidiu tecnicamente, mediante conveniência e oportunidade. No caso, a administração teve o dever de agir em decisões sérias e urgentes mediante incerteza científica. O conceito do fato do príncipe necessita da configuração de dupla excepcionalidade jurídica: a inevitabilidade do episódio frente à empresa e seus empregados, mas não frente à administração pública; e a intencionalidade do ato estatal em prejudicar o diretamente afetado, como causa única e exclusiva do prejuízo.

salvaguardando o interesse público, como dever vinculado às normas da Constituição: a saúde como direito de todos e dever do Estado; também, é vítima do episódio, que é a causa direta e única da tragédia socioeconômica⁶⁹.

A Medida Provisória nº 927, de 2020, dispôs sobre medidas trabalhistas para enfrentamento dessa situação⁷⁰, para tentar evitar a extinção de postos de trabalho e de empresas, mas não previu a participação efetiva do governo no socorro dos empresários e trabalhadores com seus recursos públicos (como a autorizar recursos do FAT, criar programa de proteção ao emprego, como o PPE - Lei nº 13.189/2015), autorizar o pagamento temporário de até 3 meses do seguro desemprego, a suspensão parcial do contrato acordado expressamente.

Ademais, o artigo 2º da medida, seguida da MP nº 936 (2020), previu que o ajuste individual escrito (pode tratar da suspensão total ou parcial do trabalho, pagamento parcelado do salário e alterações na forma de executar o trabalho - teletrabalho do art. 3º, I) prevalece sobre qualquer outra norma, respeitada a Constituição da República. Assim, a Constituição em seu art. 7º, VI e XIII condiciona a redução de salários e da jornada de trabalho à contratação coletiva - convenção ou acordo coletivo de trabalho, além disso, estabelece no art. 8º, VI, a impossibilidade da negociação direta, ainda que no plano coletivo. Logo, estas são disposições de direitos fundamentais dos trabalhadores⁷¹.

A aplicação, intenção e justificativa das medidas são legítimas (princípio da prevalência da saúde pública, da prevalência do coletivo, da solidariedade, da preservação e função social da empresa no art. 170 da CF); porém, o seu conteúdo, o ajuste individual, concede um poder delicado às partes que são desiguais (o trabalhador é hipossuficiente)⁷².

Então, tais medidas são inconstitucionais e distribuem os encargos mais pesados aos sujeitos mais débeis que suportarão a perda parcial de seus salários

69 MARANHÃO, Ney; FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Covid-19: força maior e fato do príncipe. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, 2020.

70 PRATA, Marcelo Rodrigues. Primeiras impressões sobre o impacto da pandemia de covid-19 no cumprimento de acordos judiciais trabalhistas. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, 2020.

71 BRITO FILHO; José Cláudio Monteiro de. Redução de salários e de jornada sem a participação do sindicato: reflexões a partir da MP. 936/2020. **Academia Brasileira De Direito Do Trabalho**, 2020.

72 CASSAR; Vólia Bomfim. Breves Comentários à MP 927/20 e aos impactos do covid-19 nas relações de emprego. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, 2020.

sem uma negociação em condições de equilíbrio (tal situação não foi solucionada na decisão na medida cautelar na ADI 6363–DF)⁷³. Daí porque se fala da necessidade de o governo garantir o pagamento do seguro desemprego durante o período.

Outra questão é a de grupos vulneráveis, como os migrantes. Considerando que os direitos humanos, dos refugiados e o direito humanitário são interligados, a assistência a refugiados e deslocados mesmo antes, durante e depois do processo de solicitação de refúgio, deve respeitar os direitos humanos desses, independentemente de serem ou não cidadãos do país receptor, segundo o C. n.º. 22 (1981) da Agência das Nações Unidas para os Refugiados. A proteção dos refugiados constitui-se em obrigações *erga omnes*; obrigam-se aos Estados, aos organismos internacionais, aos grupos particulares, entidades de poder econômico e população civil⁷⁴.

No Brasil, além de todas as normas internacionais, a Lei n.º 9.474/97 foi a primeira lei nacional a tratar da questão específica dos refugiados e dispõe, em seu art. 2.º, que o indivíduo que solicita refúgio no Brasil está sujeito aos mesmos deveres e obrigações que qualquer cidadão nacional. Com a Lei n.º 13.445, de 2017, fixa-se o princípio basilar da acolhida humanitária na política migratória brasileira, no art. 3.º, IV, ressaltando a necessidade de abrigar, acolher e proteger as pessoas que procuram o Estado atrás de serviços e direitos fundamentais.

A proteção internacional inclui intervenções de Estados ou organizações internacionais em prol do interesse dos requerentes de asilo e refugiados, a fim de garantir os direitos ameaçados ou violados em seus países de nacionalidade, onde não puderam obter a devida proteção por não ser acessível, disponível e/ou eficaz. Esse grupo de pessoas se torna especialmente vulnerável e exposto ao contágio pelo vírus e demanda políticas públicas específicas para sua acolhida e proteção em meio à pandemia. Para isso, o governo federal, em plano conjunto com os governadores, prefeitos e outras organizações, em ação coordenada, devem promover tais medidas urgentes em respeito aos Princípios Interamericanos sobre os Direitos Humanos de Todos os

73 BRITO FILHO; José Cláudio Monteiro de. Redução de salários e de jornada sem a participação do sindicato: reflexões a partir da MP. 936/2020. **Academia Brasileira De Direito Do Trabalho**, 2020.

74 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, 2003.

Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (Resolução 04/19 da CIDH)⁷⁵.

Além disso, segundo Trindade, os Direitos Humanos, dos refugiados e o Direito Humanitário são vertentes complementares. As quatro Convenções de Genebra (1949) sobre direito humanitário aplicam suas garantias tanto para tempos de guerra quanto de paz. Nelas, existe o princípio do mínimo dano à comunidade, que deve ser respeitado em situações de crise humanitária, com relação às atitudes governamentais.

Assim, as resoluções das Conferências Internacionais da Cruz Vermelha dispõem seu auxílio às situações de crise humanitária (a organização promove ações em parceria com secretarias de saúde e ações de conscientização da população por meios da comunicação)⁷⁶. O vírus não conhece fronteiras, este é um problema global que só será resolvido pela ação global. A atuação da Cruz Vermelha Brasileira é através de equipes de voluntários em pontos estratégicos na distribuição de kits de higiene – com álcool em gel, sabonete, panfleto informativo e máscara – em pontos de aglomerações, como terminais de metrô, terminais de trens, organizações sociais de atendimento a idosos, supermercados, comunidades vulneráveis, unidades básicas de saúde e unidades de pronto atendimento.

Em outra perspectiva, a CIDH também alerta para as consequências da pandemia do COVID-19 em crianças e adolescentes, ressaltando a necessidade de os Estados membros adotarem medidas urgentes e reforçadas para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, visto a indicação dos boletins epidemiológicos de que as pessoas mais jovens podem ter a saúde seriamente afetada (em diferentes órgãos do corpo). Além disso, as medidas de isolamento social e quarentena podem produzir danos específicos como o aumento dos casos de violência doméstica. Quanto a isso, a CIDH solicita que os Estados fortaleçam os sistemas de proteção e denúncia de abusos e/ou violência, e outras diligências para a prevenção, investigação e punição de violência e abuso intrafamiliar.

75 Princípio n. 72 - proibição de expulsão ou deportação coletiva, n. 12 - não discriminação e proteção igual, n. 35 - direito à saúde, n. 62 - assistência humanitária, n. 63- garantias de inclusão social (garante acesso a serviços públicos, programas de assistência social e direitos sociais para a população migrante). CIDH. **Resolución nº. 04/19**. Principios Interamericanos Sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Las Víctimas de la Trata De Personas, OEA, 2019.

76 CICVBRA. Cerca de 3 mil voluntários da Cruz Vermelha Brasileira atuarão no enfrentamento ao Covid-19. **CICVBRA**, 2020.

Outra questão é a garantia do direito à educação diante da suspensão das atividades escolares. O estado precisa permitir às crianças a continuarem seus estudos (com os mecanismos que sua idade e nível de desenvolvimento exigem), fornecendo ferramentas e flexibilidade para que os responsáveis adultos realizem atividades com seus filhos. Embora a educação à distância seja uma ferramenta importante, essa medida não atende a todas as crianças, pois cerca de 33% da população na América não tem acesso à Internet. Somado a isso, estão crianças com algum tipo de deficiência que precisam acessar a educação, por meio de sistemas de apoio, estratégias de comunicação e conteúdo acessível. A Comissão destaca que, em muitos países, as escolas desempenham um papel importante na segurança alimentar das crianças⁷⁷.

A CIDH reitera sua preocupação com o maior grau de vulnerabilidade que as crianças privadas de cuidados parentais e as crianças em contextos migratórios enfrentam. Portanto, as medidas tomadas em relação ao *status* de migrante⁷⁸, em especial neste período de pandemia, devem priorizar a avaliação, determinação, consideração e proteção dos melhores interesses da criança ou adolescente envolvidos. As situações que apresentam risco de separação familiar devem ser prioridade, com os devidos procedimentos adaptados à circunstância emergencial, a fim de garantir acesso imediato e eficaz a informações e mecanismos de proteção.

4 CONCLUSÃO

Através da internalização de obrigações internacionais no ordenamento jurídico pátrio, a cooperação internacional impulsiona a implementação de políticas públicas de proteção de direitos humanos, especialmente, as de cunho urgente para o enfrentamento da crise generalizada decorrente da pandemia. Essa discussão é relevante devido à forma como o debate do problema econômico foi recepcionado politicamente no Brasil: a oposição entre vidas e economia, que é conceitualmente equivocada e não soluciona o problema econômico e de saúde pública. Essa noção dificultou a ação do Estado na gerência e resolução da crise tripla causada pela pandemia (comportamental,

77 CIDH. **Resolución n.º. 04/19**. Principios Interamericanos Sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Las Víctimas de la Trata De Personas, 2019.

78 CIDH. **Resolución n.º. 04/19**. Principios Interamericanos Sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Las Víctimas de la Trata De Personas, 2019.

sanitária e econômica) que impacta diretamente a condição humana. Devido o Estado não ser o principal sujeito de direito internacional, mas o indivíduo, a soberania cede espaço para a internalização de normas internacionais de proteção de direitos humanos regidas por valores éticos de solidariedade e cooperação. Isso significa que o país possui obrigações e responsabilidades de cumprir com suas metas constitucionais e convencionais.

Os Estados possuem limites de jurisdição territorial, no entanto, a questão do problema causado pela pandemia tem origem global. Diferentemente do nacionalismo que considera a crise dos refugiados uma ameaça externa, o coronavírus se prolifera sem obedecer fronteiras; quando isso ocorre, submerge visibilidade da responsabilidade de sua erradicação para a relação entre as autoridades e sua própria população. Muitos governos precisam do crescimento econômico para se manterem, mas desconsideram as recomendações de saúde e tentam retornar à normalidade, então, a pandemia põe em questão a saúde como um bem público mundial perante a visão liberal individualizante das relações sociais. Nesse momento, os mecanismos de coordenação multilaterais agem, mas o enfraquecimento destes, em especial a OMS, por motivos geopolíticos, impede que tenham uma maior eficácia de resultados.

Por tal razão, necessita-se da cooperação entre os organismos internacionais com a administração pública nacional no combate à crise pandêmica e no combate a violações de direitos humanos. Somado a isso, tem-se a necessidade do direito nacional estar em conformidade com normas internacionais de direitos humanos. A pesquisa expõe que o fortalecimento de qualquer instituição, em especial a Estatal, é essencial para a coordenação das relações, em especial para se implementar o Regulamento Sanitário Internacional que é diretamente relacionado com a adesão social da população. Esta é a única forma de se evitar a proliferação do vírus até o momento, mas a eficiência de políticas públicas depende do comportamento de seus líderes e da comunicação transparente destes para com a população. Medidas como o relaxamento gradual de quarentenas dependem da ciência da população de que precisará continuar com rigorosos hábitos de higiene, uso de máscaras e distanciamento social para que a situação não se agrave.

Destarte, o Brasil obriga-se perante os organismos internacionais, ao sistema global e regional de proteção de direitos humanos, possuindo responsabilidade com as condições decentes de vida, com a saúde, o trabalho/emprego, o desenvolvimento social e econômico, a proteção de grupos hipossuficientes

e vulneráveis, conforme as diretrizes apresentadas da Resolução n. 01/2020 da CIDH. A crise decorrente da pandemia atinge todos os grupos sociais, por isso, elencou-se os compromissos do Estado brasileiro, demonstrando que tais demandas exigem a intervenção estatal urgente e excepcional, com medidas de grande escala bem planejadas para se adotarem as ações devidas. Conclui-se que, para se evitar violações de direitos humanos e se enfrentar devidamente a crise pandêmica é imprescindível o fortalecimento da cooperação internacional, por meio de planos conjuntos de autoridades governamentais e organismos multilaterais internacionais, para a criação de políticas públicas (permanentes e emergenciais).

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Paulo. Quando a resposta à pandemia fere direitos humanos. **Nexojournal**, 21 de abril de 2020. Acesso em: <<https://www.nexojournal.com.br/>>, 10/06/2020, às 10:20.
- AGNU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986. USP, Biblioteca da Universidade de SP. Acesso em: <> 24/04/2020, às 8:30.
- AZEVEDO, Roberto. Pandemia deixará 'cicatrizes' no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, Londres, 2020. Acesso em: <<https://www.bbc.com/>>, 10/06/2020, às 10:30.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Planalto: Brasília, 2020. Acesso em: <<http://www.planalto.gov.br/>> 09/06/2020, às 20:00.
- BRASIL. Balança comercial brasileira: Acumulado do ano. **Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília. Acesso em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior>>, 10/06/2020, às 9:55.
- BRASIL. **Decreto N. 7.030 de 14 de dezembro de 2009**. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Acesso em:< <http://www.planalto.gov.br/>>, 09/06/2020, às 20:00.
- BRITO FILHO; José Cláudio Monteiro de. Redução de salários e de jornada sem a participação do sindicato: reflexões a partir da MP. 936/2020. **Academia Brasileira De Direito Do Trabalho**, Belém, 2020.
- BUSS, Paulo. A pandemia e a cooperação internacional em saúde. **Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. Acesso em: <<https://www.abrasco.org.br/>>, 10/06/2020, às 9:22.

- CASSAR; Vólia Bomfim. Breves Comentários à MP 927/20 e aos impactos do covid-19 nas relações de emprego. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, Rio de Janeiro, 2020.
- CICVBRA. Cerca de 3 mil voluntários da Cruz Vermelha Brasileira atuarão no enfrentamento ao Covid-19. **Cruz Vermelha Brasil**, Rio de Janeiro, 2020. Acesso em: <<http://www.cruzvermelha.org.br>>, 24/04/2020, às 8:30.
- CIDH. Resolución n°. 04/19. Principios Interamericanos Sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Las Víctimas de la Trata De Personas. **Comissão Interamericana de Derechos Humanos**, OEA, 2019.
- CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**. **Portal de Economia José Roberto Afonso**, 2020, p. 78. Disponível em: <<http://thomasvconti.com.br>>, 10/06/2020, às 9:30.
- EUA. Trump Orders General Motors to Make Ventilators. **The Wall Street Journal**. New York, 2020. Acces: <<https://www.wsj.com/articles/trump>>, 24/04/2020, at 14:00 p.m.
- EUAGOV. President Donald J. Trump Is Providing Economic Relief to American Workers, Families, and Businesses Impacted by the Coronavirus, **Whitehouse**, 2020. Access: <<https://www.whitehouse.gov/>>, 10/04/2020, at 10:00.
- MARANHÃO, Ney; FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Covid-19: força maior e fato do príncipe. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, Belém, 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. 181, p. 113- 139, jan./mar. 2009.
- OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos (1967)**. Comissão interamericana de direitos humanos. Visto em: <[Chttps://www.cidh.oas.org/OEA.htm](https://www.cidh.oas.org/OEA.htm)> 24/042020, às 8:30.
- OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**, 1969. CIDH. Acesso em: <<https://www.cidh.oas.org/americana.htm>>,08/01/2018, às 10:00.
- OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Acesso em: <<https://www.oas.org/es/cidhpdf>>, 24/04/2020, às 8:00.
- OIT. Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliência. **Organização Mundial do Trabalho**, Ginebra, 2017. Acesso em: <<https://www.ilo.org>>, 10/06/2020, às 9:30.

- OIT. Convenção nº. 155. Segurança e Saúde dos Trabalhadores. **Organização Mundial do Trabalho**, Brasília, 2020. Acesso em: <<https://www.ilo.org/brasilia>>, 10/06/2020, às 8:40.
- OIT. O mundo do trabalho e COVID-19: Quais são as medidas adotadas pelos países. **OIT Brasil**, Brasília, 2020. Acesso em: <<https://www.ilo.org/>>, em 12/04/20, às 10:30.
- ONUBRA. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2015. Acesso em:< <https://nacoesunidas.org>>, 24/04/2020, às 8:00.
- ONUBRA. **Banco Mundial apoiará 100 países em desenvolvimento a enfrentar pandemia de coronavírus**. Banco Mundial, 2020. Acesso em: <<https://nacoesunidas.org/24/04/2020>>, às 12:00.
- ONUBRA. **Carta das Nações Unidas, 1945**. UNIC, Rio de Janeiro. Acesso em: <<https://nacoesunidas.org/>>, 24/04/2020, às 10:30.
- ONUBRA. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Alto Comissariado das Nações Unidas, 2020. Acesso em:< <https://www.ohchr.org/EN>>, 24/04/2020, às 8:30.
- ONU. Impactos da Covid-19 na Exportação: Panorama do Comércio Exterior. **Fundação Instituto de Administração**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/>>, 10/06/2020, às 10:00.
- ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966**. Disponível em:< http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>, 18/03/2019, às 20:00.
- ONU. Proclamação de Teerã, 1968. USP, Biblioteca da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/html>> 24/04/2020, às 8:30.
- OPASBRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020. Disponível em: < <https://www.paho.org/bra>>, 24/04/2020, às 11:00.
- PRATA, Marcelo Rodrigues. Primeiras impressões sobre o impacto da pandemia de covid-19 no cumprimento de acordos judiciais trabalhistas. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**. Salvador, 2020. Disponível em : <www.andt.org.br>, visto em 09/06/2020, às 20:00.
- STEINER, Christian; URIBE, Patricia. **Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentario**. Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, p. 1056.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. 2ª edição. Revista Atualizada e Ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 790.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v. 1.

UFRGS. O impacto da pandemia nas relações internacionais: Entrevista do professor Fabiano Mielniczuk. 2020. **Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ifch>>, 10/06/2020, às 10:00.

VENTURA, Deisy; AITH, Fernando. Covid-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos. **Jornal USP, São Paulo, 2020**. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/>>, 24/04/2020, às 8:30.

VENTURA, Deisy; SILVA, Marcelo da. La société internationale et les grandes pandémies. Sandrine Maljean-Dubois e Rostane Mehdi (Orgs.) A. Pedone, Paris, 2007. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v. 9, n. 2 p. 280-283 Jul./Out. 2008.

A PARADIPLOMACIA COMO RESPIRADOR: FEDERALISMO NA PANDEMIA E O CASO ETIÓPIA-MARANHÃO

Renan Guedes Sobreira¹
e Cynthia Gruending Juruena²

1. INTRODUÇÃO

O cenário global pandêmico imposto pelo Sars-CoV-2³ implicou na remodelação, temporária ou permanente, de diversas estruturas da vida cotidiana, atingindo inevitavelmente o Direito. Relações privadas são judicializadas e revistas nas Cortes do Brasil à luz da Teoria da Imprevisão, ensejando a suspensão parcial e, nalguns casos, total de contratos; a suspensão de obrigações diversas e a conversão em perdas e danos dada a impossibilidade fática de cumprimento de avenças. No âmbito das relações públicas a situação conflitiva não é diferente.

-
- 1 Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito Constitucional, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de España* e *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, Madrid, Espanha. Pós-graduado em Direito Parlamentar, *Universidad Nacional Autónoma de México*, Cidade do México, México. Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Servidor do Quadro da Secretaria do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.
 - 2 Doutoranda em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com bolsa Capes proex tipo I, Curitiba, Paraná, Brasil. Mestre em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Capes prosup tipo II, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED/PUCPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Diretora acadêmica do Instituto Política por.de.para mulheres. Secretária-executiva da Revista Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR.
 - 3 Sigla em inglês de nomenclatura do vírus que gera a Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (*Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*), também identificado meramente por Coronavírus ou COVID-19 (*Coronavirus Disease*) ou, ainda, Novo Coronavírus (2019-nCov).

O Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, resolveu medida cautelar em embate entre o Governo Federal e os Estados, Distrito Federal e Municípios sobre a competência para editar normas incidentes no momento da pandemia. O relator concluiu que os entes federativos estaduais e distrital devem atuar de forma concorrente à União, e os municipais, suplementar, sem a necessidade de aguardar normativa federal.

Diante da mora do Governo Federal em atuar no combate à doença, fornecendo amparo aos demais entes federados por exemplo, os Estados iniciaram suas próprias ações. O Consórcio Nordeste, que reúne os nove Estados da região,⁴ estabeleceu Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, a fim de preparar material de prevenção e tratamento da enfermidade; e articulou a compra de seiscentos respiradores da China, que foram retidos pelo governo estadunidense durante escala no transporte da mercadoria, prática que tem sido chamada de *pirataria moderna*.⁵

Recrudescendo a crise no Sistema Único de Saúde dos Estados do Nordeste, em especial Ceará e Maranhão, o Governador maranhense, Flávio Dino (PCdoB)⁶ adquiriu 107 respiradores e 200 mil máscaras da China, trazendo o material ao Brasil por via aérea fora do padrão e, quando já em território brasileiro, em vôos fretados. A repercussão política foi imediata.

Acusa-se o governo do Estado do Maranhão de descumprimento da legislação aduaneira, especialmente no tocante às normas do art. 23 do Decreto-Lei n. 1.455/1976; e de desrespeitar a competência da União para estabelecer contratos e acordos internacionais, violando disposição do art. 21, I da Constituição da República de 1988. As acusações têm como pano de fundo o atrito entre o Governo Federal e os Governos dos Estados na tratativa da pandemia.

4 Que são: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

5 Ministro alemão afirmou que a prática do desvio de máscaras foi um "ato de pirataria moderna", referindo-se ao governo Trump. In: G1. **Coronavírus**: EUA são acusados de 'pirataria' e 'desvio' de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/04/coronavirus-eua-sao-acusados-de-pirataria-e-desvio-de-equipamentos-que-iriam-para-alemanha-franca-e-brasil.ghtml>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

6 Sigla do Partido Comunista do Brasil.

Assim, o presente artigo se dedica ao estudo das competências dos Estados na entabulação de acordos internacionais em tempos de normalidade e diante da exceção imposta pela pandemia do Sars-CoV-2. O problema de pesquisa, dessa forma, é de verificar a constitucionalidade acerca da competência dos Estados-membros em firmar acordos internacionais, a partir da análise de caso que ocorreu em meio à pandemia. A partir das conclusões obtidas nessa primeira etapa, analisa-se especificamente o caso mencionado em que se imputa a prática de ilícitos ao Governador do Maranhão, ocorrido em meio à pandemia, a fim de ponderar a correção jurídica do ato praticado.

2 COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 EM SEDE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

A Constituição da República de 1988 (CR/88) estabelece que compete à União, isto é, ao Governo Federal, “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, I), o que corresponde à concepção clássica do Direito Internacional Público de que os Estados, pois dotados de soberania, são sujeitos de direito internacional. O art. 84, VIII do texto constitucional esclarece que é ato privativo do Presidente da República brasileira “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

Paulatinamente tem sido reconhecida ao indivíduo a capacidade internacional, sobretudo pela capacidade de acionar Cortes Internacionais. De todo modo, a doutrina arrola como sujeitos de Direito Internacional, ao lado dos Estados, as organizações internacionais – como a Organização das Nações Unidas (ONU). Já “as organizações não governamentais, as sociedades transnacionais, os rebeldes, os beligerantes, os povos, os movimentos de liberação nacional e mesmo os seres humanos, estejam de um modo ou outro organizados” conformam a “sociedade civil internacional”,⁷ são sujeitos internacionais, mas estão desprovidas da capacidade de celebrar tratados internacionais, por exemplo. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1986 menciona no art. 3º, III que “acordos internacionais nos quais são partes uma ou mais organizações internacionais e um ou mais sujeitos de

7 ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 249.

Direito Internacional que não são Estados ou organizações”, ou seja, alarga o conceito clássico.⁸

Pode-se sistematizar que “a) só são sujeitos do Direito Internacional aqueles que estão em relação *direta e imediata* com a norma internacional e que não necessitam de qualquer intermediação estatal para que os efeitos da norma se projetem em sua esfera jurídica”; “b) a personalidade jurídica internacional pode ter vários graus de capacidade” e que “c) a personalidade jurídica de Direito Internacional nem sempre coincide com a de Direito interno”.⁹

Atente-se que em havendo a adoção da concepção clássica, que restringe o reconhecimento como sujeito internacionalmente capaz meramente os Estados, ou mesmo adotando-se uma leitura ampliativa (Convenção de Viena), em nenhuma dessas hipóteses consta o Estado-Membro de Estado-Nação no rol dos entes com capacidade jurídica internacional.

No caso brasileiro, o fato decorre da própria formação do país em estrutura federativa. No modelo federado adotado pela Constituição de 1988 a soberania é exclusivo “atributo do Estado Federal como um todo”, enquanto “os Estados-membros dispõem de outra característica – a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania”.¹⁰¹¹ Interessante observar que “o fato de os Estados-membros se acharem unidos em função de uma Constituição Federal, e não de um tratado de direito internacional, designa fator diferenciador do Estado Federal com relação à confederação”.¹²

Destarte, compete ao Presidente da República atuar tanto na formação de tratados internacionais como em outros atos de natureza internacional,

8 BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em 1 jun. 2020.

9 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 442.

10 MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 930.

11 Destaca Elival Ramos que “[...] os Estados-membros de uma Federação não gozam de soberania, atributo exclusivo desta, que se manifesta, no plano internacional, pela unidade personativa e pelos princípios da independência nacional e da autodeterminação dos povos, e, no plano interno, pelo poder normativo supremo, representado pelo Poder Constituinte originário e sua obra máxima, a Constituição Federal”. In: RAMOS, Elival da Silva. Estados-membros. In: NUNES JR, Vidal Serrano, *et al* (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito administrativo e constitucional**. Tomo 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 07-08.

12 MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 931.

fazendo a articulação dos interesses municipais e estaduais com o âmbito externo. Assim, “nenhum presidente moderno pode duvidar que uma de suas funções essenciais seja equilibrar o localismo e o separatismo do Congresso, apresentando programas que refletem as necessidades de toda a nação, construindo as melhores coalizões que puder para esse fim, usando as prerrogativas e o prestígio de seu gabinete”,¹³ tanto interna quando internacionalmente.

A fim de garantir essa coordenação num Estado federado, o próprio federalismo apresenta seus mecanismos de proteção. Esses são de natureza *estrutural*, como a fragmentação na tomada de decisões, exigindo a participação dos representantes dos Estados e dos Municípios; *popular*, atuante por meio da opinião pública e pelas vias eleitorais; *político*, exercido pela necessária negociação com partidos políticos e grupos de interesse a permitir a governabilidade; *judiciário*, pelo qual as Cortes nacionais fazem o controle de legalidade e constitucionalidade dos atos.¹⁴

A concentração dos temas de natureza internacional nos Poderes da União também se reflete na norma contida no art. 52, V da Constituição da República que afirma ser competência do Senado Federal “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. Assim, Celso de Albuquerque Mello afirma que o “governo federal no Brasil não será responsável se um Estado membro da federação concluir um acordo sem que ouvido o Poder Executivo Federal e nem seja aprovado pelo Senado”.¹⁵

A sistemática adotada pela Constituição brasileira de 1988 enseja alguns problemas práticos. O Governo Federal, estabelecendo barreira alfandegárias

13 Tradução livre de: “No modern President can doubt that one of his essential functions is to balance the localism and the separatism of the Congress by presenting programs that reflect the needs of the entire nation, building the best coalitions that he can for their enactment, using the prerogatives and prestige of his office to that end” (WECHSLER, Herbert. *The Political Safeguards of Federalism: the role of states in the composition and selection of the national government*. In: *Columbia Law Review*, vol. 54, num. 4, 1954, p. 552).

14 “The variety of institutional features of many federations into four main categories: 1. *Structural*, including fragmentation of the national government and giving the state a voice in national decision making; 2. *Popular*, when the public regulates the government; 3. *Political*, the role of the party system to bind together through interdependence the officials of the two levels of government, as well as from state to state; and 4. *Judicial*, where the court serves as umpire of legislative constitutionality”. (BEDNAR, Jenna. **The Robust Federation: principles of design**. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 96).

15 MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 1. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 203.

ou limitando a entrada e saída de mercadorias do país, acordando com outro país o tratamento diferencial, pode crescer ou diminuir na base de coleta dos tributos dos demais entes federativos. Considere-se, por exemplo, que determinados tributos são de competência exclusiva dos Estados (art. 155, CR/88) e outros dos Municípios (art. 156, CR/88), entes sem capacidade jurídica internacional, que podem ser afetados por tratado ou contrato celebrado internacionalmente pela União, que não é competente para abordá-los.¹⁶

De todo modo, vários estados brasileiros contam com Secretaria de Relações Internacionais, a fim de resguardar seus interesses no exterior. Assim, exerce-se uma atividade de natureza diplomática em âmbito estadual, que nalguns estados está estabelecida há mais tempo.

O estado de São Paulo, por exemplo, conta com esse órgão desde 1991, que afirma ser completa “em harmonia com o modelo constitucional e federativo brasileiro e se pauta, como Estado da federação, pela observância dos princípios que regem a política externa brasileira e as relações diplomáticas do Brasil”.¹⁷ Essa Secretaria atua por meio de acordos, que podem ser acessados no sítio eletrônico institucional. O Maranhão é representado em Brasília pela Secretaria de Representação Institucional, criada em 1991, que objetiva articular “com o Governo Federal e suas autarquias, Embaixadas, Organismos Internacionais, Empresas Privadas e outras entidades, a efetivação de programas e projetos de interesse do Maranhão, em perfeita sintonia com as Secretarias de Estado, a fim de viabilizar recursos orçamentários e extra-orçamentários ao atendimento das necessidades do povo maranhense”.¹⁸

Outros estados criaram ou rearticularam órgãos dessa natureza mais recentemente. O estado do Rio Grande do Sul conta com Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais criada em 2019, que visa “promover

16 A doutrina anota a posição do Supremo Tribunal Federal: “A autonomia dos Estados-membros se expressa também por norma (art. 151, III, CF) que impede que a União conceda isenção de tributos da competência deles (bem como Distrito Federal ou dos Municípios). Isso não é obstáculo, contudo, a que o Presidente da República celebre tratados que versem isenção de impostos estaduais... Entende o STF que ‘o Presidente da República não subscreve tratados como Chefe de Governo, mas como Chefe de Estado, o que descaracteriza a existência de uma isenção heterônoma, vedada pelo art. 151, III, da Constituição’” In: MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 941-942.

17 SÃO PAULO. **São Paulo no cenário global**. Disponível em: <<http://www.relacoesinternacionais.sp.gov.br/Relinternacionais.aspx>>. Acesso em: 31 maio 2020.

18 MARANHÃO. **Conheça a Secretaria**. Disponível em: <<http://www.rebras.ma.gov.br/pagina-exemplo/>>. Acesso em: 31 maio 2020.

articulação, encaminhamento e acompanhamento de assuntos de interesse do Estado do RS, em Brasília, atuando nas relações federativas e internacionais”, fazendo a intermediação entre órgãos públicos e privados do estado “com órgãos federais, embaixadas e organismos multilaterais”.¹⁹ Anote-se que se trata de substituição da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, estabelecida pelo então Governador Pedro Simon em 1987. Santa Catarina conta com Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, mas não há qualquer informação sobre suas atribuições no sítio eletrônico do estado.²⁰

Note-se que no artigo 25²¹, §1º do texto constitucional consta que “são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”, disposição inaplicável ao caso concreto, tendo em vista que o dispositivo que garante à União a competência em matéria internacional, fixa atribuição exclusiva desse ente. Ainda, os estados devem reger-se por suas próprias Constituições, respeitado o princípio da simetria, que estabelece a “obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal”.²²

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece, no art. 47, I, que é competência privativa do Governador do Estado “representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas”.²³ A Constituição do Estado do Maranhão nada regula sobre o tema,²⁴ tampouco a do Rio Grande do Sul.²⁵

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por outro lado, prevê expressamente no art. 8º, XI que compete ao estado “firmar acordos e com-

19 RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/serfi-quem-somos>>. Acesso em: 31 maio 2020.

20 SANTA CATARINA. **Governo**. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/governo/secretarias>>. Acesso em: 31 maio 2020.

21 José Afonso da Silva aponta que “a capacidade de auto-organização e de auto-legislação está consagrada na cabeça do art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 617-618).

22 MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 947.

23 SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 31 maio 2020.

24 MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Disponível em: <<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>>. Acesso em: 31 maio 2020.

25 RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx>>. Acesso em: 31 maio 2020.

promissos com outros Estados e entidades de personalidade internacional, desde que não afetem a soberania de seu povo e sejam respeitados os seguintes princípios: a) a independência do Estado; b) a intocabilidade dos direitos humanos; c) a igualdade entre os Estados; d) a não ingerência nos assuntos internos de outros Estados; e) a cooperação com unidades federadas para a emancipação e o progresso da sociedade”.²⁶

A doutrina nacional anota a possibilidade de que os entes federados contraiam obrigações internacionais se o direito interno assim permitir, uma vez que essas unidades podem atuar como atores internacionais.²⁷ É o caso de Suíça, Argentina e da agora inexistente União Soviética.²⁸ No entanto, o texto constitucional brasileiro “não institucionalizou, definitivamente, a paradiplomacia no ordenamento jurídico pátrio”, tendo-se que “toda a competência internacional é atribuída à União”,²⁹ de modo que “a maioria dos autores internacionalistas brasileiros demonstra certa reserva quanto à atuação das unidades governamentais subnacionais no plano internacional”.³⁰

Diante do conflito entre a exclusividade competencial da União, as previsões constitucionais estaduais e a própria prática cotidiana, o Deputado Federal André Costa (PDT-RJ)³¹ apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n. 475/2005 visando acrescentar um segundo parágrafo ao art. 23 com a seguinte redação: “Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei”.³² A PEC

26 SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 31 maio 2020.

27 MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 1. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 202.

28 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v.4, n, 1, jan/jul. 2007, p. 54.

29 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v.4, n, 1, jan/jul. 2007, p. 59.

30 GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tese (Doutorado). 276 f. Doutorado Interinstitucional. Universidade de Brasília, Universidade Federal de Roraima. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2011, p. 75.

31 Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro.

32 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 475/2005**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

475, dita PEC da Paradiplomacia, recebeu 186 assinaturas de Deputados e Deputadas Federais, sendo distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados sob relatoria do Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN).³³

O relator afirmou em parecer que “nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, dentre outros). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30”.

Embora o art. 18 afirme que todos os entes federados são autônomos, imperioso recordar que autonomia não se confunde com soberania, além de que os Estados e Municípios gozam de autonomia administrativa, política e financeira “*nos termos desta Constituição*”, como consta no próprio dispositivo mencionado.³⁴ Trata-se, portanto, de autonomia condicionada às diretrizes da Constituição da República. Já o art. 30, citado no parecer, arrola as competências dos municípios e não faz qualquer menção à ordem internacional,³⁵ deixando o parecer de abordar os Estados e o Distrito Federal.

Mencionando outros pormenores, o relator opina pela inadmissibilidade da PEC 475 “por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República”. A

33 Partido da Frente Liberal do Rio Grande do Norte.

34 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2020).

35 Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2020).

Coordenação de Comissão Permanentes arquivou a proposta em 28 de fevereiro de 2005.

O fato é que a atuação internacional dos estados está em pleno vigor no Brasil. Entusiastas afirmam que numa “visão mais heterodoxa, o Estado Nacional pode -e deve -, fomentar a atuação internacional dos entes não centrais, pois a paradiplomacia pode apoiar ou reforçar posicionamentos do país no exterior”.³⁶

A consolidação dessa figura, à revelia do texto constitucional, inicia-se pela década de 1980 quando “houve a aceitação da paradiplomacia pelo governo central”, sendo seguida na década de 1990 pela implantação de escritórios de representação do Ministério das Relações Exteriores nos estados, pela criação em 1997 da Assessoria de Relações Federativas (ARF) ligada ao Gabinete do Ministro de Relações Exteriores e,³⁷ enfim, no Governo Lula a substituição da ARF pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares e a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, vinculada à Presidência da República.³⁸

Nicolás Battagliotti destaca que foram diversos os fenômenos práticos que afetaram o conceito de soberania e as relações internacionais, provocando uma ruptura imprevista. O autor menciona que “a faceta mais afetada da soberania, no que tange as atribuições estatais em matéria de política exterior, foi uma das peças conceituais mais afetadas”.³⁹

A matéria ainda carece de acomodação teórica e legal. No entanto, a paradiplomacia, a relativização da soberania e a necessidade de pensar uma federação internacionalizada, aberta ao mundo em virtude da globalização e da

36 ISER, Guilherme de Cruzeiro. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia. Dissertação (Mestrado). 63 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2013, p. 44.

37 BRASIL. **Decreto nº 2.246, de 6 de junho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2246impressao.htm>. Acesso em: 1 jun. 2020.

38 ISER, Guilherme de Cruzeiro. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia. Dissertação (Mestrado). 63 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2013, p. 45.

39 Tradução livre de “...la faceta externa de la soberanía, en lo que respecta a las atribuciones estatales en materia de política exterior, ha sido una de las piezas conceptuales más afectadas...”. (BATTAGLIOTTI, Nicolás Ignacio. **Soberanía y Procesos de integración**: análisis de las competencias constitucionales en materia de política exterior. Dissertação (Mestrado). 59 f. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, p. 50).

regionalização dos interesses, são elementos consolidados, aos quais o Direito não pode, e não deve resistir.

Destarte, pode-se concluir que a) os estados brasileiros, enquanto unidades subnacionais de uma federação e não de uma confederação, não são sujeitos típicos de Direito Internacional; b) os estados brasileiros não dispõem de competência constitucional para celebrar atos internacionais, eis que essa é reservada à União, por meio da Presidência da República; c) inobstante, a paradiplomacia, atuação internacional de atores subnacionais, é um fato consolidado no histórico brasileiro, dispondo de órgãos na própria estrutura governamental federal; d) a paradiplomacia brasileira é institucionalizada, mas não constitucionalizada, situação esta que deve ser modificada.

Contextualizada, legal e faticamente, a atuação dos estados brasileiros no âmbito internacional, passa-se à análise do caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão, alcunhado pela mídia de Operação Etiópia-Maranhão. Após a exposição dos fatos, é feita análise jurídica dos desdobramentos e apresentadas algumas conclusões sobre o tema.

3 CASO ETIÓPIA-MARANHÃO

No dia 26 de fevereiro de 2020, Quarta-Feira de Cinzas, o Ministério da Saúde do Brasil confirmou o primeiro caso nacional de Sars-CoV-2. Internara-se no Hospital Israelita Albert Einstein, no Carnaval, um homem de 61 anos que estivera em viagem pela região italiana da Lombardia.⁴⁰ Essa localidade, até então, era o epicentro europeu da onda de contaminação. Em 9 de fevereiro de 2020, o Brasil repatriou 34 brasileiros que viviam na região chinesa de Wuhan, onde a pandemia se iniciou, sendo o primeiro contato nacional claramente identificado como potencial fonte de propagação da doença.

Em pouco tempo havia mais de uma dezena de países em alerta, e, assim como ocorrera no exterior, o vírus se espalha rapidamente no Brasil. No dia seguinte da notificação do primeiro caso, são 132 situações suspeitas. No segundo dia, são 182 casos em 16 estados. Dia 2 de março de 2020, são 433 casos em investigação. No dia 3 de março, são 27 países em alerta. Em 9 de março, o Brasil conta com 25 confirmações de contaminação e 930 casos

40 MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso da doença**. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

suspeitos. Dia 13 de março, o primeiro brasileiro diagnosticado em território nacional é declarado curado. Dia 17 de março, é confirmada a primeira transmissão comunitária brasileira, isto é, sem que se possa identificar o início da cadeia de contágio, e o Ministério da Saúde é notificado sobre a primeira morte por coronavírus no Brasil.⁴¹

No dia 20 de março, o Maranhão confirma o primeiro caso de Sars-CoV-2 no estado: um homem de 69 anos que acabara de retornar de São Paulo, onde a doença se alastra rapidamente. Um mês depois e o estado nordestino soma 1.396 casos confirmados e 60 óbitos. Dois meses depois, em 20 de maio, o Maranhão registra 16.058 casos confirmados e 663 óbitos. Em 31 de maio, 35.297 confirmados, 976 óbitos.

Segundo dados apresentados no periódico *Correio Braziliense*, em 1º de maio de 2020, oito estados brasileiros concentram 88% das mortes devido ao Sars-CoV-2: Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará, Pernambuco, Amazonas, Maranhão, Paraná e Bahia.⁴² Segundo dados do Ministério da Saúde, na região Nordeste, os estados onde há mais pessoas contaminadas são Ceará e Maranhão, contando respectivamente com 48.489 casos e 3.010 mortes, e 34.639 casos e 955 mortes.⁴³

Em 30 de abril de 2020, o magistrado Douglas de Melo Martins, atendendo a pedido do Ministério Público do Estado do Maranhão, determinou o *lockdown*⁴⁴ da capital, São Luís, e de municípios da região metropolitana. O julgador afirmou que *“as medidas de distanciamento social estão se mostrando ineficazes para contenção da propagação do vírus causador da COVID-19, demandando do Poder Público a adoção de medidas mais intensas para evitar um colapso do sistema público de saúde, que, na Capital, já se evidencia, com a lotação máxima dos leitos de UTI destinados a pacientes com COVID-19”*.⁴⁵

41 MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus Brasil**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

42 CORREIO BRAZILIENSE. **Oito estados concentram 88% dos casos fatais de covid no Brasil**. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/05/01/inter-na-brasil,850315/oito-estados-concentram-88-dos-casos-fatais-de-covid-19-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

43 MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus Brasil**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

44 Fechamento compulsório de todos os estabelecimentos que não oferecem atividades essenciais à manutenção da vida e da saúde, além da limitação de reuniões e da circulação de veículos.

45 Autos n. 0813507-41.2020.8.10.0001 em trâmite na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís.

O magistrado registrou que, segundo estudos da Fundação Oswaldo Cruz, “o Estado do Maranhão é o estado da federação que apresenta maior ritmo de crescimento no número de mortos por COVID-19 no Brasil”. Assim era necessária a “adoção do bloqueio total, ainda que por curto período, pois essa é a única medida possível e eficaz no cenário para contenção da proliferação da doença e para possibilitar que o sistema de saúde público e privado se reorganize, a fim de que se consiga destinar tratamento adequado aos doentes”.

O Governo do Estado do Maranhão iniciou a construção de hospitais de campanha na capital e no interior, avançando a 16 municípios e projetando edificar em outros 3,⁴⁶ aumentando continuamente o número de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), que devem ser equipados com respiradores. Ademais, imprescindível que os profissionais da área da saúde que trabalham nos atendimentos durante a pandemia estejam devidamente protegidos, o que exige o fornecimento de materiais de proteção individual, normalmente descartáveis.

Em 14 de abril de 2020, o Governo do Estado do Maranhão recebeu 107 respiradores e 200 mil máscaras de proteção individual a fim de equipar os hospitais do estado, inclusive os de campanha, que tiveram seus leitos aumentados em seiscentos por cento (600%) desde o início da pandemia para atender, já em 25 municípios, uma população estadual de 6,851 milhões.⁴⁷ Nessa data o Maranhão somava 630 casos confirmados de Sars-CoV-2 e essa era a quarta tentativa de aquisição de insumos para guarnecer as equipes de saúde e os pacientes envolvidos na pandemia.

Nas tentativas prévias, tendo reservado os materiais junto à China e seguindo a rota tradicional, via Estados Unidos da América, o Maranhão deixou de receber a aquisição ante a retenção dos produtos pelo governo estadunidense, prática que tem sido reiterada e que tem afetado outros países, como a França. Em segunda tentativa, houve a intercepção da carga pela Alemanha. Por fim, na terceira tentativa, os itens chegaram ao Brasil e iniciaram os proce-

46 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO GOVERNO DO MARANHÃO. Governo avança com obras para oferta de leitos exclusivos para Covid-19 em Lago da Pedra. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=277686>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

47 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO GOVERNO DO MARANHÃO. **Governo amplia rede de atendimento no Maranhão para assistência a casos da Covid-19.** Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=277749>>. Acesso em: 30 maio 2020.

dimentos de desembaraço aduaneiro em São Paulo, sendo então retidos pelo próprio Governo Federal e distribuídos a outros Estados da federação.⁴⁸

Noutra ocasião, tendo adquirido 68 ventiladores pulmonares de empresa nacional, o Estado do Maranhão restou inicialmente sem os produtos, pois esses teriam sido requisitados pelo Governo Federal. A questão foi solucionada por decisão do Ministro Celso de Mello, Supremo Tribunal Federal, na Ação Originária 3.385, na qual ordenou “à sociedade empresária Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda. que efetue a entrega ao Estado do Maranhão, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, dos 68 (sessenta e oito) ventiladores pulmonares adquiridos por meio do Contrato nº 67/2020-SES/MA, de 19 de março de 2020, e constantes da Nota de Empenho nº 2020NE002101”,⁴⁹ independentemente da ordem do Governo Federal.

Realizando tratativas diretas com a China, isto é, sem o auxílio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o Governo do Maranhão adquiriu os produtos necessários e estabeleceu rota aérea pouco utilizada, embora existente desde 2013, para transportá-los: via Etiópia. Chegando da África no aeroporto de Garulhos, São Paulo, a carga foi posta em avião particular, fretado pelo governo maranhense, sendo entregue diretamente em São Luís.

Inicialmente, aventou-se como mera possibilidade o processamento do Governador do Maranhão pela Receita Federal, pois ter-se-ia incidido em ilícito aduaneiro.⁵⁰ O fato típico estaria nas normas do art. 23 do Decreto-Lei n. 1.455/1976.⁵¹ Eliminando as previsões dos incisos II e III do dispositivo citado, pois tratam do abandono de carga em recinto aduaneiro por determinado lapso temporal, restam as previsões dos incisos I, IV e V.

48 FOLHA DE SÃO PAULO. **Operação Maranhão-Etiópia por respiradores foi ilegal e envolvidos serão processados, diz Receita.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/operacao-maranhao-etiofia-por-respiradores-foi-ilegal-e-envolvidos-serao-processados-diz-receita-federal.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2020.

49 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2020.

50 SENADO FEDERAL. **Receita Federal pode processar responsáveis pela importação de respiradores no Maranhão.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2020/04/receita-federal-pode-processar-responsaveis-pela-importacao-de-respiradores-no-maranhao>>. Acesso em: 30 maio 2020.

51 BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1455.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

O primeiro inciso afirma que é dano ao erário importar mercadorias sem a guia de importação ou documento equivalente. O inciso V versa sobre a ocultação de elementos essenciais à identificação da importação – como o sujeito passivo, real vendedor, comprador, fraude, etc. Aparentemente as duas hipóteses devem ser descartadas. Ocorre que o Governo do Estado do Maranhão está submetido, como todo o Poder Público em qualquer esfera federativa, a normas de controle de suas operações, devendo prestar contas aos Tribunais de Contas.

Assim, é plausível considerar que o governo maranhense não tenha atuado de forma que comprometa a aprovação de seus gastos no futuro, o que geraria reflexos eleitorais, administrativos e, eventualmente, penais. Ademais, há prestação de contas por parte do Governo do Estado em sítio eletrônico específico, o *Transparência Coronavírus – COVID-19*.⁵²

O inciso remanescente, o IV, afirma que é danoso ao erário as infrações relativas a mercadorias “enquadradas nas hipóteses previstas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do parágrafo único do artigo 104 e nos incisos I a XIX do artigo 105, do Decreto-Lei número 37, de 18 de novembro de 1966”. As alíneas mencionadas foram revogadas em 2003, pela Lei Federal n. 10.833,⁵³ de modo que são inaplicáveis ao caso concreto. As previsões do inciso I ao XVIII do art. 105 do Decreto-Lei n. 37/1966⁵⁴ também versam sobre fraudes, ocultações, transportes sem documentação, que restam preliminarmente afastados pelos motivos expostos no parágrafo anterior.

Restaria a previsão do inciso XIX do art. 105 do Decreto-Lei n. 37/1966, que estabelece a pena de perda da mercadoria se essa é “estrangeira, atentatória à moral, aos bons costumes, à saúde ou ordem públicas”. Considerando a pandemia de doença respiratória e a importação de respiradores destinados ao Sistema Único de Saúde, resta afastada a incidência do dispositivo.

Embora cite meramente esses dispositivos legais, a Receita Federal informou que a importação foi “realizada sem o prévio licenciamento da ANVISA e sem autorização da Inspeção Receita Federal em São Luís, órgão legalmen-

52 MARANHÃO. *Transparência Coronavírus – COVID-19*. Disponível em: <<http://www.transparencia.ma.gov.br/covid-19/>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

53 BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

54 BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Decreto-Lei/Del0037>. Acesso em: 30 maio 2020.

te responsável por fiscalizar a importação das mercadorias".⁵⁵ Sem embargo, a importação de equipamentos regularmente utilizados no Sistema Único de Saúde é livre, não exigindo autorizações ou licenciamentos prévios.

Considere-se, ainda, a edição posterior da Lei Federal n. 14.006/2020,⁵⁶ que alterou dispositivos da Lei Federal n. 13.979/2020⁵⁷ para, dentre outros, autorizar de modo excepcional e temporário a “importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde de sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus”, desde que registrados e autorizados por autoridades sanitárias estrangeiras.

Por fim, segundo noticiado pelo periódico pernambucano *Jornal do Comércio*, quando a mercadoria chegou ao Maranhão, “por volta das 21h, não havia funcionários da Receita em serviço. De acordo com as fontes do aeroporto, o motivo é a redução drástica de movimento no local”. Assim, “para liberar os equipamentos, o secretário Araújo assinou um documento se comprometendo a voltar no dia seguinte para cumprir as exigências legais, o que de fato foi feito”.

Destarte, a partir do que foi exteriorizado à sociedade, pode-se afirmar que inexistente ilegalidade jurídica de natureza aduaneira por parte do Estado do Maranhão. Mais, deve-se atentar que a Receita Federal tem a obrigação legal de imediatamente instaurar o procedimento fiscal de reprimenda se efetivamente houvesse ilícito, do que não se tem notícia de que haja ocorrido.

Não o fazendo e existindo ato punível, seus agentes cometem falta para com suas obrigações funcionais. Doutro lado, se ausente conduta juridicamente reprovável, configura abuso de autoridade a exigência de algum procedimento sem amparo legal e, ao menos na modalidade tentada do tipo penal de processamento infundado.⁵⁸

55 CONGRESSO EM FOCO. **Receita Federal diz que Maranhão trouxe respiradores ilegalmente da China; governo reage.** Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/receita-federal-diz-que-maranhao-trouxe-respiradores-ilegalmente-da-china-governo-reage/>>. Acesso em: 30 maio 2020.

56 BRASIL. **Lei nº 14.006, de 28 de maio de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14006.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.

57 BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.

58 A Lei Federal n. 13.869/2019 estabelece as hipóteses de crimes por abuso de autoridade. Entende-se que estaria consumado o fato típico previsto no art. 33: “Exigir informação ou cumpri-

O Governador do Estado do Maranhão, Flávio Dino, afirmou à imprensa que “a operação nada teve de ilegal. As mercadorias existem, foram compradas legalmente, pagas e transportadas em vôos legais. Os respiradores estão sendo usados em um serviço inadiável, salvando vidas. Se a receita deseja rever alguma formalidade burocrática, estamos à disposição. E não temos preocupação com ameaças de nenhum tipo, pois proteger vidas é nossa missão”.⁵⁹

À margem dos questionamentos alfandegários e tributários, remanesce a questão da competência do Estado-Membro para atuar diretamente no âmbito internacional. O fato tem se intensificado durante a gestão Bolsonaro. Ocorre que o gabinete de Ernesto Araújo, Ministro das Relações Exteriores, mostra trabalho diplomático bastante aquém das intensas negociações preparadas e executadas pelos gabinetes de seus antecessores, como Celso Lafer, Luiz Felipe Lampreia ou Celso Amorim.

Gestões de Relações Internacionais em governos passados fizeram do Brasil um protagonista global, com assento nas principais mesas de debate entre nações, como o G8, o G20, a Organização Mundial do Comércio de que assume a presidência em 2013. Em 2007, por exemplo, “o G8 (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia) convidou um G5 (China, Índia, África do Sul, México e Brasil), oferecendo a oportunidade” de participação nas negociações dos países ricos; em 2009, “o G8 propunha reestruturar-se em G14 (G8+G5+Egito)”, o que “não corresponde a uma cortesia, mas ao peso desses emergentes para o encaminhamento dos temas e a solução dos problemas em âmbito global”.⁶⁰

O enfraquecimento da diplomacia brasileira, a baixa aceitação internacional do Chefe do Poder Executivo Federal a partir de 2019, o redirecionamento das práticas multilaterais e da diversificação de parcerias brasileiras a um ali-

mento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresso amparo legal”; e teria sido tentado o fato típico descrito no art. 30: “Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente”. (BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm>. Acesso em: 31 maio 2020).

59 FOLHA DE SÃO PAULO. **Operação Maranhão-Etiópia por respiradores foi ilegal e envolvidos serão processados, diz Receita**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/operacao-maranhao-etiofia-por-respiradores-foi-ilegal-e-envolvidos-serao-processados-diz-receita-federal.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2020.

60 BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Universidade de Brasília, 2012, p. 534.

nhamento incondicional, mas não recíproco, aos Estados Unidos da América estão isolando o Brasil no cenário internacional, de modo que a situação exige a atuação de novos atores e a intensificação de atividades daqueles que já atuavam.

Em agosto de 2019, por exemplo, crise no Poder Executivo causada pela tentativa presidencial de desqualificar dados técnicos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) a respeito do desmatamento da Amazônia provocou manifestações internacionais, tanto de Organizações Não-Governamentais (ONGs) como de outros países, especialmente a França. O auge do conflito foi a demissão de Ricardo Galvão, diretor do INPE, sendo defendido por diversas instituições, nacionais e internacionais.⁶¹

Nesse cenário, os Governadores da Amazônia Legal brasileira⁶² empreenderam ampla campanha internacional em defesa dos dados do INPE, evidenciando a necessidade de conter os discursos governamentais de incentivo ao desmatamento e visando preservar a cooperação internacional de proteção da Amazônia. “Na ocasião, governadores negociaram programas ambientais diretamente com líderes como Emmanuel Macron, na França”.⁶³ Posteriormente, até mesmo a base governista composta por ruralistas afirmou que a “comunicação com o exterior tem sido desastrosa” por parte do Governo Federal.⁶⁴

A articulação dos Governadores do Nordeste, especialmente demonstrada na Operação Etiópia-Maranhão, em contexto de franco enfrentamento de *soft powers*⁶⁵ entre Estados Unidos da América e China,⁶⁶ resgata a ideia de

61 ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **ACIESP manifesta apoio ao acadêmico Ricardo Galvão, diretor do INPE**. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/07/29/academia-de-ciencias-do-estado-de-sao-paulo-manifesta-apoio-ao-academico-ricardo-galvao-diretor-do-inpe/>>. Acesso em: 30 maio 2020.

62 Zona composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Tocantins e Maranhão.

63 NEXO JORNAL. **A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/21/A-diplomacia-paralela-da-compra-de-respiradores-pelo-Ma_ranhão>. Acesso em: 30 maio 2020.

64 UOL NOTÍCIAS. **“Comunicação com exterior tem sido desastrosa”, diz ex-negociador agrícola**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/04/comunicacao-com-exterior-tem-sido-desastrosa-diz-ex-negociador-agricola.htm>>. Acesso em: 04 maio 2020.

65 Os poderes brandos (*soft powers*) se referem ao poder econômico, tecnológico, ideológico, de influência cultural, valores e modos de vida; contrapõem-se aos poderes duros (*hard powers*) que estão ligados ao território, demografia, acesso a matérias-primas, status militar.

66 G1. **EUA e China assinam fase 1 de acordo para aliviar guerra comercial**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/15/eua-e-china-assinam-fase-1-de-acordo-para-aliviar-guerra-comercial.gh.html>>. Acesso em: 31 maio 2020.

cooperação Sul-Sul – isto é, entre dois Estados, Brasil e Etiópia, que integram o grupo de nações em desenvolvimento, chamado Sul global⁶⁷ – e a diversificação de parcerias iniciada durante o Governo Lula da Silva (2003-2011), especialmente com a África. Considere-se que até 2003, o Brasil contava com 18 embaixadas no continente africano, chegando a 39 representações diplomáticas no final do período mencionado.

A aproximação diplomática com o continente africano, fortalecendo laços históricos e possibilitando o crescimento conjunto de países em ascensão, foi prejudicada no Governo Bolsonaro por meio do Decreto n. 10.348/2020,⁶⁸ que extinguiu as representações brasileiras de Serra Leoa e da Libéria, cumulando-as em Gana. O mesmo texto fechou outras cinco embaixadas brasileiras no Caribe.⁶⁹

De todo modo, verifica-se que houve o aproveitamento de contato pré-estabelecido em nível nacional com o continente africano para garantir o atendimento da população nacional. A manobra revela articulação política de visão global do Governo do Maranhão, que suplanta a atual atuação internacional do Governo Federal, e se insere no rol de atos de paradiplomacia.

Assim, deve-se considerar que o Estado do Maranhão, rigorosa e legalmente, é incompetente para tratar com governos estrangeiros e entabular contratos internacionais, o que caberia à União por meio do Presidente da República, com a aprovação do Senado, uma vez que implica movimentação orçamentária. Sem embargo, considerando que a norma costumeira⁷⁰ da paradiplomacia superou o texto positivado, inequívoca a inexistência de vício competencial no ato.

67 Boaventura de Sousa Santos utiliza-se das expressões “sul global” e “norte global” para referir às relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O autor explora o “sul global” e a construção da diversidade epistemológica. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim de um império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do sul. São Paulo: Autêntica, 2019).

68 BRASIL. **Decreto nº 10.348, de 13 de maio de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10348.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.

69 CNN. **Bolsonaro extingue embaixadas na África e no Caribe criadas em governos do PT**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/05/14/bolsonaro-extingue-embaixadas-na-africa-e-no-caribe-criadas-em-governos-do-pt>>. Acesso em: 31 maio 2020.

70 Os costumes se configuram em fonte de direito tanto em âmbito interno quanto internacional. Francisco do Amaral trata dos costumes enquanto fonte no direito interno. No Direito Internacional Público, Hildebrando Accioly refere que os instrumentos escritos (convenções internacionais) e normas consuetudinárias (costumes internacionais) são tidas como fontes formais. (AMARAL, Francisco do. **Direito Civil**: introdução. 7.ed. rev. atual. aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2011).

Inobstante as objeções feitas à compra dos materiais e os eventuais imbróglis legais, como arguido pela Receita Federal, imperioso destacar que a atitude do Governo do Estado do Maranhão se revela necessária e urgente diante do quadro de extrema periclitância da vida e do iminente risco de colapso do sistema de saúde. A faticidade da morte subjuga qualquer empecilho legal, sobretudo quando, aparentemente, inexistente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando tudo quanto foi exposto sobre a teoria geral de competências constitucionais brasileiras para atuar no âmbito exterior, algumas conclusões são possíveis, sendo aqui rememoradas: a) os estados brasileiros, enquanto unidades subnacionais de uma federação e não de uma confederação, não são sujeitos típicos de Direito Internacional; b) os estados brasileiros não dispõem de competência constitucional para celebrar atos internacionais, eis que essa é reservada à União, por meio da Presidência da República; c) inobstante, a paradiplomacia, atuação internacional de atores subnacionais, é um fato consolidado no histórico brasileiro, dispondo de órgãos na própria estrutura governamental federal; d) a paradiplomacia brasileira é institucionalizada, mas não constitucionalizada, o que deve ser feito.

Quanto ao Caso Etiópia-Maranhão, verifica-se que: a) inexistente, *prima facie*, irregularidade na compra de respiradores e materiais de proteção individual pelo Estado do Maranhão junto ao governo da China, utilizando-se de rota aérea lícita, via Etiópia; b) a competência do estado para atuar no âmbito internacional se insere no campo da paradiplomacia, cabendo-lhe todas as observações já feitas sobre o tema; c) a gravidade da situação pandêmica no Estado do Maranhão impôs condição incontornável de ampliação da rede hospitalar, com a necessária aquisição de materiais; d) não logrando obter pelas vias tradicionais os itens, age bem o Governo do Estado ao buscar outras vias, desde que legais, a fim de sanar o déficit no atendimento da população.

Acrescente-se que a situação da paradiplomacia deve ser constitucionalmente ajustada. Ocorre que é inviável extinguir a atuação dos demais entes federados para além da União no âmbito internacional, pois se configura em prática costumeiramente consolidada e necessária, diante de Governo Federal extremamente deficitário em relações exteriores.

Mostra-se necessário repensar o federalismo desenhado pelo texto constitucional de 1988, uma vez que esse remanesce estanque, enquanto o dinamismo das relações federativas segue em sentido diverso. Afinal, “o êxito de um sistema federal” está na criação de “canais adequados para solucionar esses tipos de conflitos”; vale dizer que “o bom funcionamento do sistema está na existência de garantias efetivas para assegurar que as distintas entidades territoriais exercitem a autoridade que têm atribuída e não invadam a esfera que corresponde às demais”.⁷¹

Como afirmado, a atuação internacional de todos os entes federados deve ser harmônica no sentido de preservar o interesse nacional, sem descuidar das urgências regionais e locais. Assim, seria preciso alterar as previsões dos art. 21, inciso I e art. 23 da Constituição.

O primeiro dispositivo poderia ser ajustado modificando a redação de “Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” para “Compete à União: I – estabelecer as relações primárias com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, sem prejuízo da atuação internacional dos demais entes federados”. Já o art. 23 deveria ser acrescido de novo inciso: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) XIII – atuar no âmbito internacional visando atender o interesse regional e local, sem prejuízo do interesse nacional”.

O Caso Etiópia-Maranhão demonstra que a paradiplomacia não pode ser meramente institucionalizada, devendo ser constitucionalizada a fim de que encontre respaldo legal, conferindo maior segurança jurídica aos atos governamentais. Demonstra a necessidade de rediscutir as fronteiras do federalismo brasileiro, fazendo as adaptações necessárias à realidade já instituída. Revela ainda que quando a atuação nacional e internacional do Governo Federal a respeito da pandemia do Sars-CoV-2 está na UTI, o único respirador possível é a ação enérgica das demais autoridades, sobretudo daquelas estaduais.

71 Tradução livre de: “El éxito de un sistema federal... está.. que se den cauces adecuados para solucionar esos tipos de conflictos. Esto es, el buen funcionamiento del sistema radica en que existan garantías efectivas para asegurar que las distintas entidades territoriales ejerciten la autoridad que tienen atribuida y no invadan la esfera que corresponde a las demás”. (BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Garantías de integración y garantías de autonomía* BIGLINO CAMPOS, Paloma; MAPELLI MARCHENA, Clara. **Garantías del pluralismo territorial**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 13).

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **ACIESP manifesta apoio ao acadêmico Ricardo Galvão, diretor do INPE**. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/07/29/academia-de-ciencias-do-estado-de-sao-paulo-manifesta-apoio-ao-academico-ricardo-galvao-diretor-do-inpe/>>. Acesso em: 30 maio 2020.
- ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO GOVERNO DO MARANHÃO. **Governo amplia rede de atendimento no Maranhão para assistência a casos da Covid-19**. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=277749>>. Acesso em: 30 maio 2020.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO GOVERNO DO MARANHÃO. **Governo avança com obras para oferta de leitos exclusivos para Covid-19 em Lago da Pedra**. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=277686>>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- AMARAL, Francisco do. **Direito Civil: introdução**. 7.ed. rev. atual. aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BATTAGLIOTTI, Nicolás Ignacio. **Soberanía y Procesos de integración: análisis de las competencias constitucionales en materia de política exterior**. Dissertação (Mestrado). 59 f. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.
- BEDNAR, Jenna. **The Robust Federation: principles of design**. New York: Cambridge University Press, 2009.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. **Garantías de integración y garantías de autonomía**. In: BIGLINO CAMPOS, Paloma; MAPELLI MARCHENA, Clara. **Garantías del pluralismo territorial**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 13-26.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 10.348, de 13 de maio de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10348.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 2.246, de 6 de junho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2246impresao.htm>. Acesso em: 1 jun. 2020.

- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1455.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037>. Acesso em: 30 maio 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.
- BRASIL. **Lei nº 14.006, de 28 de maio de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14006.htm>. Acesso em: 31 maio 2020.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 475/2005**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v. 4, n. 1, p 48-67, jan/jul. 2007.
- CNN. **Bolsonaro extingue embaixadas na África e no Caribe criadas em governos do PT**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/05/14/bolsonaro-extingue-embaxadas-na-africa-e-no-caribe-criadas-em-governos-do-pt>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- CONGRESSO EM FOCO. **Receita Federal diz que Maranhão trouxe respiradores ilegalmente da China; governo reage**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/receita-federal-diz-que-maranhao-trouxe-respiradores-ilegalmente-da-china-governo-re-age/>>. Acesso em: 30 maio 2020.
- CORREIO BRAZILIENSE. **Oito estados concentram 88% dos casos fatais de covid no Brasil**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/05/01/interna-brasil,850315/oito-estados-concentram-88-dos-casos-fatais-de-covid-19-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Operação Maranhão-Etiópia por respiradores foi ilegal e envolvidos serão processados, diz Receita**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/operacao-maranhao-etiofia-por-respiradores-foi-ilegal-e-envolvidos-serao-processados-diz-receita-federal.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2020.

- G1. **Coronavírus:** EUA são acusados de ‘pirataria’ e ‘desvio’ de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/04/coronavirus-eua-sao-acusados-de-pirataria-e-desvio-de-equipamentos-que-iriam-para-alema-nha-franca-e-brasil.ghtml>>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- G1. **EUA e China assinam fase 1 de acordo para aliviar guerra comercial.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/15/eua-e-china-assinam-fase-1-de-acordo-pa-ra-aliviar-guerra-comercial.ghtml>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil:** uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado). 276 f. Doutorado Interinstitucional. Universidade de Brasília, Universidade Federal de Roraima. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2011.
- ISER, Guilherme de Cruzeiro. **Os entes subnacionais nas relações internacionais:** o fenômeno da paradiplomacia. Dissertação (Mestrado). 63 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2013.
- MARANHÃO. **Conheça a Secretaria.** Disponível em: <<http://www.rebras.ma.gov.br/pagina-exemplo/>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão.** Disponível em: <<http://legislacao.ma.gov.br/ged/cestadual.html>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- MARANHÃO. **Transparência Coronavírus – COVID-19.** Disponível em: <<http://www.transparencia.ma.gov.br/covid-19/>>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** v. 1. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso da doença.** Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em: 1 jun. 2020.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus Brasil.** Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

- NEXO JORNAL. **A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/21/A-diplomacia-paralela-da-compra-de-respiradores-pelo-Maranhão>>. Acesso em: 30 maio 2020.
- RAMOS, Elival da Silva. Estados-membros. In: NUNES JR, Vidal Serrano, *et al* (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito administrativo e constitucional**. Tomo 2. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.
- RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/serfi-quem-somos>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 31 maio 2020.
- SANTA CATARINA. **Governo**. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/governo/secretarias>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim de um império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul**. São Paulo: Autêntica, 2019.
- SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- SÃO PAULO. **São Paulo no cenário global**. Disponível em: <<http://www.relacoesinternacionais.sp.gov.br/Relinternacionais.aspx>>. Acesso em: 31 maio 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anelxo/ACO_3385TP.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.
- UOL NOTÍCIAS. **“Comunicação com exterior tem sido desastrosa”, diz ex-negociador agrícola**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/04/comunicacao-com-exterior-tem-sido-desastrosa-diz-ex-negociador-agricola.htm>>. Acesso em: 04 maio 2020.
- WECHSLER, Herbert. The Political Safeguards of Federalism: the role of states in the composition and selection of the national government. In: *Columbia Law Review*, vol. 54, num. 4, p. 543-560, 1954.

PANDEMIA, DEMOCRACIA E AUTOCRACIA: OS TIPOS-IDEAIS DE DEMOCRACIA E AUTOCRACIA PERANTE A COVID-19 E A ANÁLISE DO COMBATE À PANDEMIA NO BRASIL EM UM VIÉS COMPARATIVO.

Lisandra Cristina Lopes¹
e Loyhan Ferreira Torres²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é examinar medidas de enfrentamento à pandemia em Portugal e na China, comparando-as com as adotadas no Brasil, país considerado livre, mas que não possui, ainda, uma tradição democrática consolidada³. O trabalho se insere em um projeto amplo, que é o de produzir séries de artigos comparando as medidas adotadas em países democráticos e autocráticos, a fim de verificar se existe um fio condutor em tais políticas, objetivando contribuir para o aprendizado sobre gestão de crises de modo democrático e eficiente.

-
- 1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Membro do Grupo Ágora UFC. Juíza do trabalho do TRT da 21ª Região. E-mail: lisandraalps@gmail.com.
 - 2 Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Membro da Diretoria de Formação Política do Grupo Ágora. Ex-membro do Laboratório de Estudos em Política, Eleições e Mídias da Universidade Federal do Ceará – UFC. Diretor da Diretoria de Qualidade da Revista Dizer (UFC). E-mail: loyhanft@gmail.com.
 - 3 Em conformidade com as últimas avaliações da *Freedom House*, o Brasil registra a pontuação 75. No *V-democracy*, ocupa, nos vários índices, posições que variam de 60 a 143 no ranking. Fontes: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> e https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfc9/democracy_report_2020_low.pdf

Para escolher os países utilizados como referência, foram analisados resultados do *Freedom House*⁴, *V-Democracy*⁵ e *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*. *Freedom House* possui foco nos direitos políticos e nas liberdades civis. *V-Democracy* apresenta uma abordagem mais ampla, fornecendo um conjunto de dados multidimensional e desagregado, analisando muito além da simples presença ou ausência de eleições. Ele considera cinco dimensões de alto nível da democracia: eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária. Cada uma dessas dimensões possui outras subdivisões, como a presença de eleições livres e justas, sufrágio abrangente, liberdade de associação, liberdade de expressão, sendo que cada subdivisão ainda possui indicadores, tais como compra de votos, repressão à sociedade civil e tentativas de censura à imprensa⁶. Por fim, o *Economist Intelligence Unit's Democracy Index* é resultado da divisão de pesquisa do Economist Group⁷ e também adota critérios amplos.

Com base nesses relatórios, optou-se por desconsiderar nomes que tradicionalmente estão associados à democracia, como os Estados Unidos. Embora seja notoriamente classificado como livre, relatório recente do *Freedom House* aponta declínio da democracia americana, e a pontuação do país sofreu decréscimo⁸. Também o *V-Democracy*⁹ conclui que a autocratização está afetando países como o Brasil e os Estados Unidos.

-
- 4 FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World: 2019.** Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.
 - 5 V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges–Resistance Grows: Democracy Report 2020.** Report. Gothenburg, mar. 2020. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.vdem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b208e4e53d4b134bfcf/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em 01.06.2020.
 - 6 BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. **Variedades da Democracia no Brasil.** Opin. Publica, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&cpid=S0104-62762017000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 09 June 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-019120172311>.
 - 7 THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.** Report. London, 2020. Disponível em: <<https://www.economistgroup.com>>. Acesso em: 01.06.2020.
 - 8 FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World: 2019.** Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.
 - 9 V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges–Resistance Grows: Democracy Report 2020.** Report. Gothenburg, mar. 2020. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.vdem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b208e4e53d4b134bfcf/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em 01.06.2020.

Por outro lado, tais relatórios destacam Portugal como tendo um alto índice de qualidade democrática, e sua escolha para essa primeira análise justifica-se, também, pela evidente ligação com o Brasil e o fato de ter sido um país com uma relevância pertinente mínima de número de casos da Covid-19 (no dia 25 de maio eram 30.788 casos segundo o boletim epidemiológico da Direção-Geral de Saúde), com países vizinhos bastante afetados, mas que soube lidar muito bem com a crise. No tocante ao país autoritário, foram desprezados aqueles nos quais a ausência de liberdade é tão significativa que impede acesso a dados e notícias sobre a pandemia, tais como Afeganistão, Azerbaijão, Burundi, Turcomenistão, Líbia, dentre outros. Optou-se pela China, país notoriamente não livre, segundo todos os relatórios apontados¹⁰, mas a respeito do qual registra-se farta literatura, tanto em razão de sua projeção no cenário internacional quanto pelo fato de ter sido o centro inicial da epidemia.

Define-se, ainda, para tal trabalho, de modo pertinente aos objetivos de obtenção de respostas, o conceito de “medidas eficientes” ou medidas eficazes contra a pandemia como medidas que, de modos conhecidos por dados comparativos de órgãos de confiança, como a OMS, tenham sido capazes de diminuir número de casos, mortes e a proliferação da pandemia no respectivo território em que foi executada, controlando o avanço da doença.

O artigo está estruturado em seis seções discursivas. A presente seção constitui uma breve apresentação do tema e da metodologia. A segunda apresenta uma discussão conceitual a respeito da democracia, que será retomada nas considerações finais. A terceira descreve as principais medidas adotadas na China. A quarta traz as providências tomadas pelo governo português e a quinta apresenta um balanço da atuação do Brasil na pandemia. Ao final, são reveladas as conclusões do estudo.

2 DEMOCRACIA E PANDEMIA

Em dezembro de 2019 foi detectado na China o novo coronavírus, denominado posteriormente de SARS-COV-2 (já que era uma variação do

10 Em conformidade com as últimas avaliações da *Freedom House*, Portugal registra 96 e a China pontua somente 10, sendo considerada “não-livre”. No *V-democracy*, Portugal ocupa posições que variam de 7 a 50 no ranking dos países, em vários indicadores. Finalmente a China ocupa posições que variam de 114 a 177. Fontes: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> e https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf

SARS-COV). Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, finalmente, em 11 de março de 2020, foi decretado o estado de Pandemia¹¹. As pandemias não constituem um fenômeno recente, e a de COVID-19, embora apresente diversas particularidades, certamente não será a última. De filósofos a cientistas e ambientalistas, são muitos os que anunciam um prognóstico preocupante para o mundo. Deste modo, os estudos sobre o comportamento dos indivíduos e das nações em um período de crise pandêmica se revestem de grande importância. Pesquisas demonstram que há uma tendência em vários países para uma abordagem cada vez mais punitiva para doenças contagiosas¹², incluindo medidas restritivas e de controle dos corpos, o que já foi observado em pandemias anteriores, como a de HIV. É oportuno evocar a sistematização dessas medidas sanitárias e de quarentena no século XVIII, com o início da intervenção médica a cargo do Estado, ao lado do projeto de saneamento das cidades, com repressão sobretudo à pobreza e aos mais pobres, que passam a ser vistos como um perigo. É principalmente a partir desse período que são sistematizadas diversas obrigações, como a de vacinação, registro de epidemias, auto declaração em caso de doença contagiosa, dentre outras medidas. Foi o princípio da chamada “nosopolítica”, descrita por Foucault, que representou uma forma de controle social e moral¹³.

Essa tendência se mostra revigorada com a COVID 19, e aponta para o ressurgimento do dilema da escolha entre liberdade e efetividade *versus* preservação de vidas.

Tradicionalmente são apontados dois teóricos principais quando se trata de democracia: Schumpeter, com uma ideia minimalista (democracia como oportunidade concedida ao povo para aceitar ou recusar as pessoas designadas

11 AQUINO, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2423-2446, June 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020006702423&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09.06.2020 Epub June 05, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>.

12 FRENCH, Martin; MONAHAN, Torin. (2020). Dis-ease Surveillance: How Might Surveillance Studies Address COVID-19?. **Surveillance & Society**. 18. 1-11. Disponível em em: <10.24908/ss.v18i1.13985>. Acesso em 02.06.2020.

13 ZORZANELLI, Rafaela Teixeira; CRUZ, Murilo Galvão Amancio. O conceito de medicalização em Michel Foucault na década de 1970. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 22, n. 66, p. 721-731, Sept. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832018000300721&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.06.2020.

para governá-las, mediante a utilização de um método democrático, de livre competição pelo voto)¹⁴, e Dahl, com uma abordagem pluralista. Este artigo adota o pluralismo. A democracia, mais do que um regime, é um valor e uma aspiração em sociedades ocidentais. Tomar decisões democráticas nem sempre é, todavia, uma tarefa fácil. A democracia é um sistema complexo, que não é passível de formulação de uma definição unívoca. Seu conceito é plástico, polissêmico, sendo, no dizer de Goyard-Fabre¹⁵, “um nó de perguntas, o lugar semântico de perpétuas interrogações”. Nesse contexto, mais produtivo do que buscar definições é atentar para diversos critérios e índices capazes de avaliar a presença de fatores que determinam se um país é ou não democrático, sendo preciso ressaltar, todavia, que, por mais critérios que se reúnam, a linha exata entre democracia e autoritarismo é, como afirma Robert Dahl¹⁶, um tanto arbitrária.

Dahl elaborou um tipo ideal de democracia, que chamou de poliarquia, assentada na igualdade política, competitividade eleitoral e responsabilidade pública¹⁷. A poliarquia seria uma espécie de ponto extremo de uma escala, para servir de comparação com outros países a fim de se aferir o grau de democratização desses. Para Dahl,¹⁸ a responsividade de um governo às preferências de seus cidadãos é uma característica-chave da democracia. Três condições necessárias para a democracia, embora não suficientes, seriam a oportunidade conferida aos cidadãos de poder formular suas preferências, expressá-las aos demais cidadãos e ao governo, e de ter tais preferências igualmente consideradas pelo governo, sem qualquer discriminação. Essas condições se assentam em oito procedimentos: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade para cargos públicos, direito concedido aos líderes políticos de disputar apoios e votos, existência de fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições capazes de

14 SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar editora, 1984.

15 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

16 DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

17 ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 13, p. 7-17, Apr. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06.06.2020.

18 DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras manifestações de preferência. Ele dispõe, ainda, que a democracia comporta duas dimensões essenciais: a contestação pública e o direito de participação. Uma democracia em grande escala, para esse mesmo autor, exigiria eleições livres, justas e frequentes, funcionários eleitos, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Essas instituições, todavia, não chegam sempre ao mesmo tempo aos Estados. Afirmar que um país é ou não democrático é tarefa que vai além de avaliar se as instituições estão presentes ou não, pois é necessário não só que elas existam, mas também que existam acima de determinada linha: o país que contasse com a instituição, mas abaixo desse limite, não poderia se caracterizar como democrático¹⁹. Daí exsurge a importância dos relatórios internacionais que adotam critérios abrangentes para a avaliação da qualidade democrática dos países.

A pandemia de Covid-19 despontou em um momento no qual tais relatórios apontam tendências de autocratização e retraimento democrático. A pandemia, seja pelas suas proporções inéditas, seja pelo momento em que surgiu, constitui um grande teste para os países democráticos, sobretudo aqueles como o Brasil, que ostentam um passado de tradição autoritária e vem sendo apontado, no presente, como um dos Estados nos quais avançam as sombras autocráticas. Nesse contexto, avulta a importância da análise da atuação dos países perante a pandemia, a fim de que se possa construir uma base de dados e de saberes que forneça ferramentas adequadas para uma atuação eficaz, sem abrir mão dos pilares de uma democracia.

3 A PANDEMIA NA CHINA: O CASO DA AUTOCRACIA VIGILANTE

A China utilizou-se de medidas firmes desde o início do surto, com destaque para três eixos: tentativa de conter o fluxo de informações sobre a doença, confinamento e vigilância.

O surgimento da doença foi marcado pela repressão a profissionais que a detectaram. Entre o final de dezembro de 2019 e janeiro de 2020, a Comissão Nacional de Saúde enviou três equipes a Wuhan para coletar evidências da COVID-19. As equipes foram frustradas por autoridades locais. A médica do Hospital Central de Wuhan foi repreendida por "espalhar boatos" e "causar

19 DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

pânico social". A liderança do hospital disse aos especialistas que não havia transmissão de humano para humano. Resultado: o vírus escapou e se tornou uma epidemia e posteriormente pandemia²⁰. A Associated Press²¹ afirmou, também, que o país atrasou o lançamento de informações sobre a COVID-19, atrapalhando o próprio combate à pandemia em outros locais.

A partir do momento em que o país assumiu a existência da doença, em janeiro de 2020, foi aprovado o anúncio com a iniciativa de nível máximo de resposta a problemas emergenciais de saúde pública, com bloqueio total de atividades da área administrativa, impedindo o funcionamento de empresas, transporte público, e qualquer ‘mobilização não autorizada’, sob pena de responsabilidade criminal dos infratores²². Foi adotada a política de hospitalização em todos os casos, mesmo aqueles nos quais em princípio tal intervenção era desnecessária. Houve fechamento de aeroportos, determinação de distanciamento social, isolamento e quarentena para a população²³.

A vigilância desempenhou importante papel no cumprimento de tais determinações. No tocante a esse aspecto, é preciso observar, primeiramente, que a vigilância em saúde é procedimento largamente utilizado pelos países não só em tempos de epidemias/pandemias, sendo rotina permanente com o objetivo de prevenir e controlar as doenças transmissíveis. No caso da COVID-19, destacam-se as ações de contagem diária de casos confirmados,

20 HASMATH, Reza *et al.* “Performance Legitimacy and COVID-19: What are Citizens' Expectations for Crisis Management in an Authoritarian State?”. **Working Paper**, Apr. 2020. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/341778759_Performance_Legitimacy_and_COVID-19_What_are_Citizens%27_Expectations_for_Crisis_Management_in_an_Authoritarian_State>. Acesso em 07.06.2020.

21 CHINA delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO. **Associated Press**, NY, June 3/2020. Disponível em: <<https://apnews.com/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae>>. Acesso em: 07.06.2020.

22 HU, Zhengdong. China's Blacklist System under the Covid-19 Precautionary Lockdown Regime. **Postdigit Sci Educ.** 2020 Apr 26: 1–6. Advance online publication. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7183742/>>. Acesso em 08.06.2020.

23 “O *isolamento* é a separação das pessoas doentes daquelas não infectadas com o objetivo de reduzir o risco de transmissão da doença. A *quarentena*, é a restrição do movimento de pessoas que se presume terem sido expostas a uma doença contagiosa, mas que não estão doentes. (...) O *distanciamento social* envolve medidas que têm como objetivo reduzir as interações em uma comunidade, que pode incluir pessoas infectadas, ainda não identificadas e, portanto, não isoladas.” In: AQUINO, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2423-2446, June 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020006702423&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.06.2020.. Epub June 05, 2020.

com gráficos, boletins e comparações. Segundo a OMS, as diretrizes para a vigilância possuem como objetivo o monitoramento da doença, a detecção rápida de novos casos e o fornecimento de informações epidemiológicas para a realização de avaliações de risco e implementação de medidas de preparação e resposta²⁴. Todavia, em diversos países, e em especial na China, ao lado da vigilância sobre a doença, é cada vez mais intensificada a vigilância sobre o indivíduo.

A pandemia foi equiparada, por diversos governos, a uma guerra. A espionagem é uma conhecida arma de guerra. Antes restrita ao domínio dos governos, com o tempo ela foi se tornando, também, campo da iniciativa privada. O chamado *big data* – expressão que designa, via de regra, a imensa quantidade de dados acumulados, fruto da tecnologia - possibilitou que se passasse do uso de técnicas arcaicas e limitadas à vigilância de massa, que se diferencia da espionagem sobretudo em razão de sua escala²⁵. Da vigilância de potenciais inimigos, passou-se à vigilância da comunidade, com monitoramento de praticamente todos os cidadãos.

A China se destaca por contar com um eficiente sistema de vigilância, que já vinha sendo utilizado antes da pandemia. Milhões de câmeras e dispositivos com reconhecimento facial e reconhecimento de matrículas²⁶, monitoramento de temperatura do corpo, além de dois grandes sistemas de controle de comportamento: *Great Firewall* e o Sistema de Crédito Social²⁷. É comum utilizar-se a metáfora da muralha da China para explicar o *great firewall*, uma vez que ele traça uma linha imaginária entre a sociedade chinesa e o resto do mundo, filtrando e manipulando informações, impedindo a circulação ampla e livre de ideias pela internet. Os mecanismos que compõem o *firewall* vão

24 WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). 2020. **Global Surveillance for Human Infection with Coronavirus Disease (COVID-19)**. Geneva: WHO. Disponível em: <[https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-(2019-ncov))>. Acesso em: 07.06.2020

25 SILVA, Arthur Marques. **Vigilância estatal em massa no século XXI**: conflito de pretensões entre o individual e o coletivo no mundo internacionalizado. 154 p. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Santos – SP, 2009.

26 CREEMERS, Rogier. China's social credit system: an evolving practice of control. **SSRN**, May 9, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3175792>. Acesso em: 08 jan 2019.

27 SILVA, Arthur Marques. **Vigilância estatal em massa no século XXI**: conflito de pretensões entre o individual e o coletivo no mundo internacionalizado. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Santos – SP, 2009.

desde a obrigatoriedade para os sites de se submeterem ao sistema até a possibilidade de controlar o conteúdo de e-mails²⁸. Com isso, todas as informações que chegam até os chineses passam por um rígido controle, o que funciona em sintonia com as restrições impostas pelo sistema de crédito social.

Creemers²⁹ relata que o sistema de crédito social, segundo suas justificativas oficiais, tem por finalidade promover a honestidade e uma cultura de sinceridade. Trata-se de um conjunto de mecanismos que estabelecem recompensas e punições aos cidadãos em razão de seus atos, que são avaliados não somente sob o aspecto da legalidade, mas também da moralidade. Há análise de inúmeros dados, tais como compras *online*, publicações em redes sociais e perfil dos amigos. Cada cidadão recebe uma certa quantidade de pontos e pode ir perdendo em decorrência de seus comportamentos. A pontuação gerada tem efeitos de grande importância na vida da pessoa, influenciando suas oportunidades de trabalho, concessão de empréstimos e até a possibilidade de viajar. O uso desse sistema resulta na criação de uma lista negra, na qual são listados os infratores, e os cidadãos que se veem inseridos em tal lista enfrentam inúmeras dificuldades, e mesmo quando conseguem sair continuam a ser vistos com desconfiança.

McWilliams³⁰ registra que tal sistema teve impacto positivo no controle da disseminação da COVID 19. Com base em dados pessoais, como viagens registradas, estadias em hotéis ou pagamentos com cartão de crédito, o governo identificou pessoas expostas ao vírus e lhes impôs quarentena, identificando também os indivíduos que com elas tiveram contato. O filósofo Byung-Chu Han³¹ afirma que há câmeras, na estação de Pequim, que medem a temperatura do corpo; caso a temperatura indique infecção, as pessoas que tiveram contato com o suposto doente recebem notificação em seus telefones celulares avisando

28 TOMIYOSHI, Talissa Estefania Tomaz. A liberdade de expressão na República Popular da China na Era Digital. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, vol. 1, 14: 135-151, 2011.

29 CREEMERS, Rogier. China's social credit system: an evolving practice of control. **SSRN**, May 9, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3175792>. Acesso em: 08 jan 2019.

30 GLENNIS, McWilliams. A Study of the Social Credit Score System and the Implications it may have in Chinese Society. **Honors Theses**. 1397. 9 abr. 2020. Disponível em <https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/1397>. Acesso em 07.06.2020.

31 AGAMBEM, ZIZEK *et al.* (Org.) **Sopa de Wuhan** – Pensamiento Contemporáneo en Tiempos de Pandemia. Argentina: Pablo Amadeo e Editorial Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Aspo), 1 ed., marzo 2020.

sobre o ocorrido. Há ainda o controle por meio de drones, segundo o mesmo autor, para reprimir quem burla o isolamento. Em Wuhan, equipes de investigação digital passaram a buscar pessoas possivelmente infectadas com o vírus para estabelecer a necessidade de quarentena. Em suma, a vigilância na China se tornou uma arma na verdadeira guerra decretada contra o vírus.

Tal sistema, que a nós, ocidentais, se assemelha a um pesadelo, não parece estar no centro das preocupações dos chineses. Byung-Chu Han³² registra que, com a pandemia, muitos deles, que se encontravam fora, começaram a tentar voltar para o país, por se sentirem mais seguros lá. O autor registra que, na Ásia, existe uma mentalidade autoritária herdeira de suas tradições culturais. Em razão disso, as pessoas são mais obedientes e praticamente inexistente uma consciência crítica oposta à vigilância, de modo a se afirmar que lá as epidemias não são combatidas somente por profissionais do sistema de saúde, mas sobretudo por cientistas da computação e especialistas em *big data*.

Se as tradições políticas e culturais explicam parte do conformismo chinês com a vigilância, a outra parte pode ser explicada atentando-se para a barganha efetivada entre governo e cidadãos, uma vez que regimes autocráticos costumam se apresentar como o que há de melhor e mais vantajoso em termos de condições econômicas e sociais para os seus cidadãos, oferecendo tais condições em troca da dominação. Ainda assim, o estudo *Performance Legitimacy and COVID-19: What are Citizens' Expectations for Crisis Management in an Authoritarian State?*³³ constata que os cidadãos chineses, sobretudo os que possuem grau de educação mais elevado, embora no geral confiem no Estado, revelaram uma tendência a desejar que a atuação em situações como essa não se limite a ele, mas tenha, também, a participação da sociedade civil. Deste modo, por trás de todo o aparato tecnológico e de toda a aparência de total conformidade, parece surgir uma tênue aspiração democrática no seio da nação totalitária.

4. A DEMOCRACIA NO COMBATE À COVID-19: O CASO PORTUGUÊS

As democracias, em certo sentido, vêm executando uma política diferenciada na COVID-19, na maioria das vezes atreladas às recomendações in-

32 *Ibidem*.

33 HASMATH, Reza *et al.* "Performance Legitimacy and COVID-19: What are Citizens' Expectations for Crisis Management in an Authoritarian State?". **Working Paper**, Apr. 2020. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/341778759_Performance_Legitimacy_and_COVID-19_What_are_Citizens%27_Expectations_for_Crisis_Management_in_an_Authoritarian_State>. Acesso em 07.06.2020.

ternacionais da OMS. Apesar disso, diversos países tidos como democráticos têm tido problemas graves no combate à pandemia, seja pela falta de políticas de testagem em massa, seja pelos baixos índices de distanciamento social, como no Brasil³⁴. Em certo sentido, essa avaliação pode ser mais evidente pelas próprias políticas de maior transparência de dados dos países em questão, que deixam transparecer a falta de recursos e de táticas de controle à pandemia que sejam avaliadas como positivas mundialmente.

Nesse contexto, para obter maior número de informações pertinentes à pesquisa, a escolha específica de análise fez-se por Portugal, em razão de seu alcance estabilizado em índices de democracia ser positivo, tendo uma qualidade de democracia alta e sendo um país que, no pico da pandemia na Europa, manteve-se extremamente longe dos expressivos números de casos da COVID-19 de alguns vizinhos europeus³⁵, o que denota não apenas um efetivo controle da pandemia, como também exige estudos para entender melhor como se alcançou tal controle.

As motivações para a escolha de Portugal são múltiplas. O fato de o país ser bem colocado em rankings sobre a democracia é muito impactante para estabelecer a escolha, de modo a se fazer uma análise comparativa mais pertinente. No *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* de 2019, ranking conhecido mundialmente pela medição de cinco critérios (processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; liberdades civis) anualmente, a fim de medir a qualidade democrática dos países, estabelecendo tipos-ideais sistêmicos (democracias plenas, democracias imperfeitas, regimes híbridos e regimes autoritários), Portugal estabeleceu-se como país de democracia plena³⁶, com um resultado muito alto no critério de liberdades civis (9.12) e em processo eleitoral e pluralismo (9.58); com um resultado alto em cultura política (7.5) e funcionamento de governo (7.86); e um resultado mediano em participação política (6.11).

34 DOLZAN, Márcio; JANSEN, Roberta. Monitor aponta que média de isolamento social no Brasil é de 43,4%. **UOL – Conteúdo do Estadão**, São Paulo: 15 maio. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/05/15/monitor-aponta-que-media-de-isolamento-social-no-pais-e-de-434-ideal-seria-70.htm>>. Acesso em: 07.06.2020>.

35 FRONTEIRA, Inês. **Análise comparativa a 06.04.2020**. 8 abr., 2020. Disponível em: <https://s3.observador.pt/wp-content/uploads/2020/04/08222048/analise_07_04_2020.pdf>. Acesso em: 07.06.2020>.

36 THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest**. Report. London, 2020. Disponível em: <<https://www.economistgroup.com>>. Acesso em: 01.06.2020.

Outros índices confirmam tal conclusão. Um deles, e dos mais importantes, é o índice da V-Dem Institute, o *Democracy Report*, que mostra que Portugal está também no nível mais elevado de qualidade democrática, com participação política e liberdades civis altas. O índice divide os países analisados em quatro tipos-ideais construídos: autocracias fechadas, autocracias eleitorais, democracias eleitorais e democracias livres. Ele avalia, ainda, a fluidez dos indicativos, mostrando os processos de autocratização no mundo: nisso, Portugal tem um processo de democratização contínuo, estável e com poucos riscos de autocratização³⁷. Por último, o *Freedom House Report* mostra que Portugal desfruta de um nível alto de liberdades políticas e é tido como um país livre³⁸. É importante concluir, portanto, que Portugal alcança uma qualidade democrática suficiente para ser analisado como tipo-ideal de país democrático na pesquisa e também uma execução eficiente de controle do novo coronavírus SARS-COV-2 em seu território.

Entender as medidas executadas no controle à pandemia se faz uma questão mais complexa e, também, capaz de dar luz a questionamentos incipientes. Como dito, Portugal teve seu primeiro enrijecimento, com certo grau de distanciamento social, ainda no começo da pandemia no país, com a decretação do estado de alerta com apenas 112 infectados confirmados, ainda sem óbitos³⁹. O primeiro-ministro António Costa aderiu, no dia 16 de março de 2020, ao fechamento de todas as escolas públicas e privadas para evitar aglomerações, já como medida de prevenção à circulação do novo coronavírus. O governo da Região da Madeira, ainda no dia 13 de março, fez cessarem os voos provenientes de países com casos de coronavírus confirmados, para impedir a proliferação da doença por contágios do exterior⁴⁰. Em 18 de mar-

37 V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges—Resistance Grows**: Democracy Report 2020. Report. Gothenburg, mar. 2020. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.vdem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e53d4b134bfcf/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em: 01.06.2020.

38 FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World**: 2019. Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.

39 DEL BARRIO, Javier Martín. Como Portugal mantém o coronavírus mais controlado que países europeus mais ricos. **El País**, Lisboa, 12 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-12/como-portugal-mantem-o-coronavirus-mais-controlado-que-paises-europeus-mais-ricos.html>>. Acesso em: 07.06.2020>.

40 COVA, Tânia. Governo da Madeira cessa os voos dos países onde há transmissão activa. **Diário de Notícias**, Lisboa, 13 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.dnoticias.pt/madeira/gover>

ço, foi declarado estado de emergência em todo o país e teve início a política de distanciamento social oficialmente em Portugal, com um decreto impondo limites a direitos deslocação e fixação, adoção obrigatória de regime de teletrabalho em situações possíveis, confinamentos compulsórios e mesmo impedimentos de liberdades de reunião⁴¹.

A velocidade com que Portugal tomou as medidas chama a atenção, mas não está em desacordo com as recomendações globais da própria OMS. E esse é outro aspecto que provavelmente chama a atenção dentro da própria participação dos portugueses. No início da pandemia na Europa, com mais força, em fevereiro, os portugueses já haviam aumentado as compras de desinfetantes como álcool em gel e máscaras cirúrgicas para proteção⁴². Além disso, o CESOP (Centro de Estudos e Sondagens de Opinião), da Universidade Católica Portuguesa, sugere no relatório *COVID-19 e Portugueses* que uma alta parcela da população portuguesa cumpriu as recomendações de isolamento social de forma rígida⁴³. Com a tentativa de flexibilização do próprio isolamento social, posteriormente, o CESOP constatou também que a maioria dos portugueses continua avessa a sair de casa e pretende continuar com o confinamento por mais tempo, de modo voluntário⁴⁴.

A participação dos cidadãos foi extremamente necessária no combate à COVID-19 no país. Segundo Ricardo Reis⁴⁵ os portugueses já tinham uma ampla participação direta nas políticas de isolamento social, tendo abraçado o

no-da-madeira-cessa-os-voos-dos-paises-onde-ha-transmissao-activa-AX5909301>. Acesso em: 07.06.2020.

41 PORTUGAL. **Decreto n.º 2-A/2020** - Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-20. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=3f8e87a6-3cf1-4d0c-b5ee-72225a73cd4f>>. Acesso em: 07.06.2020.

42 AUMENTO de preços de máscaras não compromete fornecimento nos hospitais. **Renascença**, Lisboa, 6 mar. 2020. Agência Lusa. Disponível em: <<https://rr.sapo.pt/2020/03/06/pais/aumento-de-precos-de-mascaras-nao-compromete-fornecimento-nos-hospitais/noticia/184401/>>. Acesso em: 07.06.2020.

43 A vida em quarentena: 14% dos portugueses passaram duas semanas sem sair de casa. **CATÓLICA-LISBON**, Lisboa, 13 abr. 2020. CESOP – Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/node/55161>>. Acesso em: 07.06.2020.

44 FARIA, Natália. Por causa do medo, portugueses estão a resistir ao desconfinamento. **Público**, Lisboa, 17 maio. 2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/05/17/sociedade/noticia/causa-medo-portugueses-estao-resistir-desconfinamento-1916895?fbclid=IwAR1ZeBte1D5cRuU5b-6N2jO5cSt6-bZIL9mwFfMfETNsUE9JU_GkLHXqvQ-g>. Acesso em: 07.06.2020.

45 RIBAS, Mariana. Portugueses abraçaram confinamento antes mesmo de serem obrigados. **JOTA**, 15 de maio, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/jota-insper/portugueses-abracaram-confinamento-antes-mesmo-de-serem-obrigados-15052020>. Acesso em: 07.06.2020.

confinamento antes mesmo das determinações mais rígidas do governo português. Algumas questões podem explicar isso: em primeiro lugar, o comportamento político de cidadãos deriva em grande parte da cultura política estruturada num país, inclusive no que diz respeito à aceitação de determinações de seus governos⁴⁶. As análises de cultura política específicas acerca disso, inclusive, atribuem resultados confirmativos a tal hipótese, mesmo em democracias com diversas imperfeições na participação pública de seus cidadãos⁴⁷. Em segundo lugar, derivado também da primeira questão trazida, a educação portuguesa enfatizou, durante longo período, estudos acerca da cidadania e da participação cidadã na política, desde o Decreto-Lei n.º 6/2001, ainda que não de modo absolutamente eficaz, nem com longa validação estrutural obrigatória⁴⁸. Apesar disso, Ribeiro *et al*⁴⁹ sugerem que as alterações no projeto de Educação para a Cidadania podem ter interferido negativamente na continuidade dessa influência impactante, o que não significa que tenha havido, contudo, término da ideia do projeto, muito menos de suas influências históricas positivas.

Fato é que avaliar a política de combate à pandemia em Portugal parece passar por essa avaliação da cultura política portuguesa, do mesmo modo que se avaliam os aspectos histórico-políticos chineses em suas ações. Ainda assim, não se tem, por absoluto, uma confirmação de que a participação política em Portugal seja vista de modo absolutamente diferente de outros países europeus e, ao contrário, há uma decadência da qualidade da participação política entre os portugueses, na visão intersubjetiva dos próprios cidadãos⁵⁰, o que faz pa-

46 KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política. **Revista Estudos Históricos**, v. 13, n. 24, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2100/1239>>. Acesso em: 03.06.2020.

47 MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS**, Vol. 23, n.º. 66, fevereiro/2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>>. Acesso em: 05.06.2020.

48 AFONSO, M. R. (2004). Educação para a cidadania em Portugal. In: I. Canhoto & M.L.S. Mendes (Coords.). **Flexibility in curriculum, citizenship and communication** (pp. 449-467). Lisboa: Ministério da Educação.

49 RIBEIRO, Norberto; NEVES, Tiago; MENEZES, Isabel. Educação para a cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 3, p. 12-31, set/dez 2014. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/78011/2/98363.pdf>> Acesso em: 07.06.2020.

50 LISI, Marco; MARCHI, Riccardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. In: PINTO, António Costa; SOUSA, Luís de; MAGALHÃES, Pedro. Org. **A qualidade da democracia em Portugal**. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

recer, assim, que apenas isso também não explicaria por si só o bom controle da pandemia. Apesar disso, as recentes publicações dos índices de democracia demonstram que os portugueses detêm de um nível de participação política objetivamente mediano para alto, assim como uma cultura política de alta qualidade, como mostra o *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* e o *Democracy Report*, do V-Dem Institute, o que sugere de fato que a participação política portuguesa pode ter tido um efeito positivo na eficácia das políticas de governo contra a COVID-19.

É de se ressaltar, ainda, que as próprias políticas de governo podem suscitar uma maior legitimidade junto aos cidadãos de um país. Robert Dahl⁵¹ evidencia isso ao demonstrar que políticas e direcionamentos vistos como eficazes e necessários pelos cidadãos tendem a gerar legitimidade maior para as determinações de um governo, o que faz a aceitação das ações ser consequentemente maior. Nesse sentido, poder-se-iam explicar as razões pelas quais a população portuguesa aderiu às políticas de governo: fundamentalmente porque acreditavam que aquelas ações eram as corretas. Os portugueses iniciaram o isolamento antes das determinações oficiais do governo por uma razão de cultura política e legitimaram as determinações oficiais do governo por acreditarem na eficácia e necessidade de tais ações, o que gerou um combate eficaz à COVID-19 em Portugal.

Nada disso significa, contudo, que Portugal tenha tido êxito absoluto em todas as ações planejadas contra a pandemia. Como trata Campos e Lins⁵², o país não conseguiu tornar eficaz uma política de testagem em massa, o que pode ter gerado subnotificação. Apesar disso, é possível que a transparência de Portugal e da União Europeia, em geral, na forma de lidar com a pandemia tenha ajudado na reação rápida do governo português e da população portuguesa. Aliás, é possível que esse tenha sido o principal motivo da reação rápida: com o avanço da pandemia nos países europeus, os portugueses resolveram se unir no combate à COVID-19 antes de se concretizarem danos maiores ao país. Isso é constatado também com a pesquisa de Campos e Lins⁵³, que mos-

51 DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

52 CAMPOS, Lucas Pacheco; LINS, Tuíla. Pandemia à Portuguesa: um relato sobre o Covid-19 em Portugal. **Espaço e Economia** - Revista Brasileira de Geografia Econômica. Ano IX, número 17, abril/2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoconomia/10369>>. Acesso em: 07.06.2020.

53 *Ibidem*.

tra que o governo português, logo ao tomar conhecimento do perigo da pandemia, anunciou reforços de medicamentos no Sistema Nacional de Saúde, forneceu orientações gerais a empresas sobre regras de distanciamento e de desinfecção, além ter iniciado rapidamente a construção de hospitais de campanha, aberto linhas de crédito em apoio a empresas que viriam a ser afetadas e construído apoio da mídia no combate.

A solidariedade cívica portuguesa e a legitimidade conquistada com as ações do governo, respeitadas voluntariamente pela percepção dos portugueses diante da pandemia, assim como a relação disso com a transparência pública e a reação rápida do governo, não foram apenas essenciais no combate à pandemia em Portugal como são vistas como exemplos a serem seguidos por todo o mundo, segundo a própria OMS⁵⁴.

5 PANDEMIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO CRÍTICA E COMPARATIVA

Elaborar uma comparação da atuação do Brasil com outros países fornece importantes dados para análise e estudo, relativos tanto à cultura política nacional quanto à legitimidade governamental citada por Robert Dahl⁵⁵. O Brasil apresenta questões práticas e teóricas diferenciadas. É importante, ainda, ressaltar que de acordo com o índice *The Economist*⁵⁶, por exemplo, o país se porta como democrático, mas na categoria de democracia imperfeita. Segundo o *Freedom House Report*⁵⁷ ele registra uma pontuação de 75, entrando no grupo dos países livres. Isso indica que, ao menos numa categoria de liberdades políticas, age como uma democracia. Apesar disso, o Índice de Democracia do *The Economist*⁵⁸ demonstra igualmente um nível baixo de qualidade de cultura política e participação política, o que é um fator muito negativo e de grande peso na avaliação relativa à COVID-19.

54 OMS diz que Portugal está a agir de forma correta. **Observador**, Lisboa, 20 abr. 2020. Agência Lusa. Disponível em: <<https://observador.pt/2020/04/20/portugal-esta-a-agir-de-forma-correta-estima-oms-mas-levantar-confinamento-traz-perigos/>>. Acesso em: 07.06.2020.

55 DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

56 THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest**. Report. London, 2020. The Economist.

57 FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World: 2019. Democracy in Retreat**. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.

58 THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest**. Report. London, 2020. The Economist.

Schmidt, Melo e Cavalcante⁵⁹ afirmam que as crises epidemiológicas que atingem grandes proporções são complexas, com natureza multidimensional, exigindo medidas que se espraíem por diversas áreas, não se limitando à saúde. Necessitam de atuação conjunta e coordenada também na economia, mercado de trabalho, mobilidade urbana, além de outros setores. É preciso reunir diversos atores sociais – governo federal, local, iniciativa privada e sociedade civil para dar conta de tal missão. Nesse sentido, a capacidade de diálogo representa uma característica indispensável na gestão. Pode-se afirmar que no Brasil ocorreu precisamente o contrário: as marcas da resposta governamental foram a negação e a completa falta de planejamento, ausência de diálogo, o que, por sua vez, gerou graves divergências com os governadores, tendo havido a judicialização de inúmeras questões. Além disso, na data em que o presente artigo é entregue, o país ocupa o trágico lugar de epicentro da pandemia, e enfrenta a vacância do cargo de ministro após a saída de Luiz Henrique Mandetta e, ato contínuo, de Nelson Luiz Sperle Teich⁶⁰.

Em fevereiro de 2020 foi editada a lei 13.979/2020⁶¹, considerada “lei geral” da pandemia, que nos artigos 3º e 7º dispôs sobre a possibilidade de adoção, tanto pelo Ministério da Saúde quanto pelos gestores locais (em alguns casos, desde que autorizados pelo primeiro), de medidas de isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas. Tal legislação, todavia, não se refletiu em nenhum plano de ação nacional. O governo federal alimentou, desde o início, um discurso acerca da existência de um conflito entre o combate ao vírus *versus* preservação da economia, concorrendo para o boicote ao distanciamento social através de aparições públicas em aglomerações sem a utilização de máscara. O debate sobre a própria contaminação do chefe de Estado tomou conta das redes sociais, culminando com determinação judicial para que apresentasse o resultado do exame⁶².

59 SCHMIDT, Flávia; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro. (Org.) **Estratégias de Coordenação Governamental na Crise da Covid-19**. Ota Técnica Ipea. Brasília: Livraria Ipea, abr. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9828>>. Acesso em: 05.06.2020.

60 TEICH caiu: o ministro da Saúde que durou menos de um mês. Nexo Jornal. <https://www.nexojornal.com.br/expreso/2020/05/15/Teich-caiu-o-ministro-da-Saúde-que-durou-menos-de-um-mês>

61 BRASIL. **Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 05.06.2020.

62 Exames de covid-19 de Bolsonaro entregues pela AGU ao STF têm resultado negativo. BBC Brasil. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52599935>

Esse discurso do governo federal abre espaço para o debate sobre a legitimidade no setor governamental. O Brasil detém um nível muito baixo de qualidade de cultura política, segundo o *Economist Intelligence Unit Democracy Index*⁶³, o que representa um certo alheamento diante das ações públicas. A noção de liderança política se faz muito importante para a própria construção do jogo político e da legitimidade das ações⁶⁴. Essa questão é, inclusive, ressaltada por Pase⁶⁵, que conclui que a cultura política brasileira carece da noção de cidadania participativa em razão de ser construída majoritariamente sob a égide de um Estado e de uma organização econômica e social de viés elitista e conservadora. Tudo isso transforma a própria noção de cultura política, no Brasil, atrelada a um papel de subserviência às lideranças políticas maiores, como a figura do Presidente da República.

Nesse sentido, é de se dizer que o Brasil distancia-se sobremaneira da noção de cidadania ativa portuguesa, o que é confirmado pela baixa adesão às políticas de isolamento social⁶⁶. Ademais, outro aspecto importante é do próprio embate acerca da relevância do vírus e da necessidade de enrijecimento das políticas de combate. Com relação a isso, o governo federal construiu a narrativa de que a pandemia da COVID-19 não é tão séria quanto a paralisação das atividades econômicas, defendendo constantemente a volta do pleno funcionamento da economia⁶⁷. Nesse sentido, é de se concluir que as medidas contra a pandemia podem ter sido afetadas pela influência do governo federal acerca da percepção sobre a pandemia.

Apesar das recomendações da OMS, o Brasil não foi capaz de efetuar grandes avanços, não tendo feito uma política de testagem em massa, controle

63 THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019**: A year of democratic setbacks and popular protest. Report. London, 2020. The Economist.

64 FERNANDES, Raquel Brum. Pierre Bourdieu e a noção de Liderança Política. **Revista Eletrônica Ensaios**, v. 2, n. 3 (2), pp. 35-38. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/37124/21600>>. Acesso em: 07.06.2020.

65 PASE, Hemerson Luiz. Desenvolvimento e cultura política. IPEA, **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo1.pdf>>. Acesso em: 07.06.2020.

66 DOLZAN, Márcio. Monitor acompanha taxas de isolamento social no Brasil. **Estadão**, SP, 14 maio. 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/saude,monitor-acompanha-taxas-de-isolamento-social-no-brasil,1093828>>. Acesso em: 07.06.2020.

67 BOLSONARO diz que fechar economia foi 'desgraça' e quer volta de shoppings. **UOL**, 28 maio, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/28/bolsonaro-diz-que-fechar-economia-foi-desgraca-e-quer-volta-de-shoppings.htm>>. Acesso em: 07.06.2020.

eficaz da circulação de pessoas, nem mantido políticas rígidas de isolamento social, considerando todo o território nacional. Além disso, desde o dia 4 de Junho, o país tem entrado numa lista sombria de países com pouca transparência em lidar com a crise da COVID-19 (um dos maiores motivos, como visto, para o sucesso do combate à pandemia em Portugal e muito possivelmente em outras nações democráticas, como a Nova Zelândia, Alemanha e mesmo o Reino Unido), especialmente ao atrasar dados sobre a pandemia e ao mudar a metodologia de divulgação e métrica dos mesmos dados de modo arbitrário, o que gerou críticas até mesmo da imprensa de outros países e da própria OMS⁶⁸. A resposta do governo federal às críticas foi ameaçar sair da OMS⁶⁹.

No geral, a conclusão é de que o Brasil tem tido uma aproximação maior de uma forma de lidar autocrática, ainda que de modo absolutamente ineficiente, diferente da China. A democracia brasileira parece estar sendo corroída por dentro, e sua atuação perante a pandemia evidencia que a população brasileira amarga o pior dos dois mundos: não há diálogo e não há eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises representam testes tanto para países democráticos quanto para os autocráticos. Nas autocracias, elas costumam testar a legitimidade dos regimes. Nas democracias, evocam dicotomias em torno das liberdades políticas. Em um primeiro momento, pode parecer que os regimes autocráticos lidam melhor com crises, porque neles parece haver uma maior confiança no governo e conseqüentemente menores índices de rejeição a medidas que podem soar como violações a liberdades individuais, tais como, no caso da crise pandêmica, a obrigação de utilizar máscara, as medidas de fechamento de comércio, indústria, escolas, faculdades e outros locais que promovam aglomeração de pessoas, além da própria obrigação individual de cumprir quarentena. Em alguns países tidos como democráticos, tais medidas não foram aceitas de

68 BRASIL é destaque no mundo por esconder dados de mortes por Covid-19. OMS cobra transparência. **Época**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2020. BBC News. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/brasil-destaque-no-mundo-por-esconder-dados-de-mortes-por-covid-19-oms-cobra-transparencia-24468531>>. Acesso em: 07.06.2020.

69 BITENCOURT, Rafael. Bolsonaro avalia saída da OMS, seguindo exemplo dos EUA. **Valor**, Brasília, 5 jun. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/05/bolsonaro-avalia-saida-do-brasil-da-oms-seguindo-exemplo-dos-eua.ghtml>>. Acesso em: 08.06.2020.

forma ampla, e em alguns, com destaque para o Brasil e os Estados Unidos, houve protestos nas ruas contra tais imposições⁷⁰. Assim, se voltarmos nossos olhos para a realidade brasileira ou para a americana, podemos ser tomados pela ideia de que a democracia possui graves limitações em tempos de crise pandêmica. E apesar de todas as ressalvas que possamos opor às tradições autoritárias, talvez dediquemos um olhar de admiração para as medidas tomadas pelo governo chinês e a suposta conformidade da população.

Todavia, um olhar mais acurado para a China mostra que, ao lado de medidas enérgicas, está a ocultação de informações e um sistema que se apropria de cada instante da vida através de uma vigilância que não deixa espaço para o exercício de liberdades e subjetividades. A barganha entre o governo chinês e seus cidadãos, por mais que aparente oferecer segurança, mostra que o país não está livre das incertezas que cercam a evolução da pandemia, uma vez que a doença, após um controle inicial, voltou a dar sinais de ressurgimento⁷¹. Mais do que isso, as sucessivas epidemias enfrentadas pelo país causaram um certo desgaste e já surge no horizonte o desejo entre os cidadãos chineses de maior participação da sociedade no controle das epidemias.

Além disso, como vimos, Portugal foi um exemplo de combate à pandemia do novo coronavírus sem uso de imposições autocráticas. Ao contrário: apenas com a participação voluntária da população, com a transparência de informações sobre a pandemia e com as ações rápidas do governo, motivadas pelo conjunto de informações, é que foi possível construir uma espécie de acordo coletivo no país para sobreviver à crise sem muitos danos, o que transformou Portugal num exemplo a ser seguido em todo mundo, especialmente no mundo democrático.

Importa registrar, ainda, que Portugal é usado, aqui, como tipo-ideal de avaliação. Alguns países como Nova Zelândia e Alemanha tiveram êxito no controle da pandemia de formas bastante similares. Nesse sentido, a pesquisa em questão indica que há possibilidades de uma forma eficaz de controle da pandemia dentro de todos os devidos padrões democráticos.

70 MARRA, Renan. Brasil não é o único país a registrar protestos contra isolamento social. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 de abril de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/brasil-nao-e-o-unico-pais-a-registrar-protestos-contr-isolamento-social.shtml>. Acesso em 07.06.2020.

71 STANWAY, David; KELLAND, Kate. Covid-19 ressurge em pacientes após a alta, colocando em dúvida a capacidade de contenção do vírus. **Medscape**. 06 de março de 2020. Disponível em <https://portugues.medscape.com/verartigo/6504520>. Acesso em 07.06.2020.

Conclui-se, também, que o Brasil, enquanto país que tem sido elençado como uma democracia com imperfeições, tem tido graves problemas na forma de lidar com a pandemia, com uma participação popular nas decisões pífia, baixa consciência sobre a relevância da pandemia, com um embate entre lideranças políticas que difere bastante da união efetivada em Portugal, situações motivadas especialmente pela baixa qualidade da cultura política e da participação cívica brasileira. Isso aproxima o Brasil de um país de tendência autocrática na forma de lidar com o novo coronavírus, agravada com medidas de ação absolutamente ineficazes no combate à crise pandêmica.

Por fim, é fundamental perquirir se devemos avaliar a resposta de um país a uma pandemia considerando tão somente os resultados. Nesse sentido, é fundamental observar a perspectiva de Amartya Sen⁷², segundo a qual as relações estabelecidas em um sistema democrático não são apenas instrumentais, mas também construtivas. Eugene Morozov⁷³, no ensaio “Big Tech”, afirma que os alicerces da democracia sempre foram os pressupostos de que o nosso conhecimento acerca do mundo é incompleto e imperfeito, e que não há resposta definitiva para boa parte das questões políticas. A deliberação e o debate são os meios pelos quais expressamos tanto aprovação quanto descontentamento, todavia o propósito da deliberação não é somente discutir quais as melhores medidas a serem tomadas perante um problema, mas também, e sobretudo, alcançar uma concepção desse problema que seja capaz de reconciliá-lo com ideais que nos são caros, como o de justiça.

REFERÊNCIAS

A vida em quarentena: 14% dos portugueses passaram duas semanas sem sair de casa. **CATÓLICA-LISBON**, Lisboa, 13 abr. 2020. CESOP – Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/node/55161>>. Acesso em: 07.06.2020.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 13, p. 7-17, Apr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06.06.2020.

72 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010. Pg. 195.

73 MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Tradução: Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018

- AFONSO, M. R. (2004). Educação para a cidadania em Portugal. In: I. Canhoto & M.L.S. Mendes (Coords.). **Flexibility in curriculum, citizenship and communication** (pp. 449-467). Lisboa: Ministério da Educação.
- AGAMBEM, ZIZEK et al. (Org.) **Sopa de Wuhan** – Pensamiento Contemporáneo en Tiempos de Pandemia. Argentina: Pablo Amadeo e Editorial Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Aspo), 1 ed., marzo 2020.
- AQUINO, Estela M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.25, supl.1, p.2423-2446, June 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020006702423&lng=&nrm=iso>. Acesso em 08.06.2020.
- AUMENTO de preços de máscaras não compromete fornecimento nos hospitais. **Renascença**, Lisboa, 6 mar. 2020. Agência Lusa. Disponível em: <<https://rr.sapo.pt/2020/03/06/pais/aumento-de-precos-de-mascaras-nao-compromete-fornecimento-nos-hospitais/noticia/184401/>>. Acesso em: 07.06.2020.
- BITENCOURT, Rafael. Bolsonaro avalia saída da OMS, seguindo exemplo dos EUA. **Valor**, Brasília, 5 jun. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/05/bolsonaro-avalia-saida-do-brasil-da-oms-seguindo-exemplo-dos-eua.ghtml>>. Acesso em: 08.06.2020.
- BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 23, n. 1, p.1-42, Abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03.06.2020.
- BOLSONARO diz que fechar economia foi 'desgraça' e quer volta de shoppings. **UOL**, 28 maio, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/28/bolsonaro-diz-que-fechar-economia-foi-desgraca-e-quer-volta-de-shoppings.htm>>. Acesso em: 07.06.2020.
- BRASIL é destaque no mundo por esconder dados de mortes por Covid-19. OMS cobra transparência. **Época**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2020. BBC News. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/brasil-destaque-no-mundo-por-esconder-dados-de-mortes-por-covid-19-oms-cobra-transparencia-24468531>>. Acesso em: 07.06.2020.
- BRASIL. **Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 05.06.2020.
- CAMPOS, Lucas Pacheco; LINS, Tufla. Pandemia à Portuguesa: um relato sobre o Covid-19 em Portugal. **Espaço e Economia** - Revista Brasileira de Geografia Econômica. Ano IX,

- número 17, abril/2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoconomia/10369>>. Acesso em: 07.06.2020.
- CHINA delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO. **Associated Press**, NY, June 3/2020. Disponível em: <<https://apnews.com/3c061794970661042b18d5aeaed-9fae>>. Acesso em: 07.06.2020.
- COVA, Tânia. Governo da Madeira cessa os voos dos países onde há transmissão activa. **Diário de Notícias**, Lisboa, 13 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.dnoticias.pt/madeira/governo-da-madeira-cessa-os-voos-dos-paises-onde-ha-transmissao-activa-AX5909301>>. Acesso em: 07.06.2020.
- CREEMERS, Rogier. China's social credit system: an evolving practice of control. **SSRN**, May 9, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3175792>. Acesso em: 08 jan 2019.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DEL BARRIO, Javier Martín. Como Portugal mantém o coronavírus mais controlado que países europeus mais ricos. **El País**, Lisboa, 12 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-12/como-portugal-mantem-o-coronavirus-mais-controlado-que-paises-europeus-mais-ricos.html>>. Acesso em: 07.06.2020>.
- DOLZAN, Márcio. Monitor acompanha taxas de isolamento social no Brasil. **Estadão**, SP, 14 maio. 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/saude,monitor-acompanha-taxas-de-isolamento-social-no-brasil,1093828>>. Acesso em: 07.06.2020.
- DOLZAN, Márcio; JANSEN, Roberta. Monitor aponta que média de isolamento social no Brasil é de 43,4%. **UOL – Conteúdo do Estadão**, São Paulo: 15 maio. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/05/15/monitor-aponta-que-media-de-isolamento-social-no-pais-e-de-434-ideal-seria-70.htm>>. Acesso em: 07.06.2020>.
- FARIA, Natália. Por causa do medo, portugueses estão a resistir ao desconfinamento. **Público**, Lisboa, 17 maio. 2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/05/17/sociedade/noticia/causa-medo-portugueses-estao-resistir-desconfinamento-1916895?fbclid=IwAR-1ZeBte1D5cRuU5b6N2jO5cSt6-bZIL9mwFfMfETNsUE9JU_GkLHXqvQ-g>. Acesso em: 07.06.2020.
- FERNANDES, Raquel Brum. Pierre Bourdieu e a noção de Liderança Política. **Revista Eletrônica Ensaios**, v. 2, n. 3 (2), pp. 35-38. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/37124/21600>>. Acesso em: 07.06.2020.

- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World**: 2019. Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.
- FRENCH, Martin; MONAHAN, Torin. (2020). Dis-ease Surveillance: How Might Surveillance Studies Address COVID-19?. **Surveillance & Society**. 18. 1-11. Disponível em: <10.24908/ss.v18i1.13985>. Acesso em 02.06.2020.
- FRONTEIRA, Inês. **Análise comparativa a 06.04.2020**. 8 abr., 2020. Disponível em: <https://s3.observador.pt/wp-content/uploads/2020/04/08222048/analise_07_04_2020.pdf>. Acesso em: 07.06.2020>.
- GLENNIS, McWilliams. A Study of the Social Credit Score System and the Implications it may have in Chinese Society. **Honors Theses**. 1397. 9 abr. 2020. Disponível em <https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/1397>. Acesso em 07.06.2020.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HASMATH, Reza *et al.* “Performance Legitimacy and COVID-19: What are Citizens' Expectations for Crisis Management in an Authoritarian State?”. **Working Paper**, Apr. 2020. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/341778759_Performance_Legitimacy_and_COVID-19_What_are_Citizens%27_Expectations_for_Crisis_Management_in_an_Authoritarian_State>. Acesso em 07.06.2020.
- HU, Zhengdong. China's Blacklist System under the COVID-19 Precautionary Lockdown Regime. **Postdigit Sci Educ**. 2020 Apr 26: 1–6. Advance online publication. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7183742/>>. Acesso em 08.06.2020.
- KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política. **Revista Estudos Históricos**, v. 13, n. 24, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2100/1239>>. Acesso em: 03.06.2020.
- LISI, Marco; MARCHI, Riccardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. In: PINTO, António Costa; SOUSA, Luís de; MAGALHÃES, Pedro. Org. **A qualidade da democracia em Portugal**. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2013.
- MARRA, Renan. Brasil não é o único país a registrar protestos contra isolamento social. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 de abril de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/brasil-nao-e-o-unico-pais-a-registrar-protestos-contra-isolamento-social.shtml>. Acesso em 07.06.2020.

- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS**, Vol. 23, n.º. 66, fevereiro/2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>>. Acesso em: 05.06.2020.
- MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Tradução: Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.
- OMS diz que Portugal está a agir de forma correta. **Observador**, Lisboa, 20 abr. 2020. Agência Lusa. Disponível em: <<https://observador.pt/2020/04/20/portugal-esta-a-agir-de-forma-correta-estima-oms-mas-levantar-confinamento-traz-perigos/>>. Acesso em: 07.06.2020.
- PASE, Hemerson Luiz. Desenvolvimento e cultura política. IPEA, **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo1.pdf>>. Acesso em: 07.06.2020.
- PORTUGAL. **Decreto n.º 2-A/2020** - Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-20. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=3f8e87a6-3cf1-4d0c-b5ee-72225a73cd4f>>. Acesso em: 07.06.2020.
- RIBAS, Mariana. Portugueses abraçaram confinamento antes mesmo de serem obrigados. **JOTA**, 15 de maio, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/jota-insper/portugueses-abracaram-confinamento-antes-mesmo-de-serem-obrigados-15052020>. Acesso em: 07.06.2020.
- RIBEIRO, Norberto; NEVES, Tiago; MENEZES, Isabel. Educação para a cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. **Curriculo sem Fronteiras**, v. 14, n. 3, p. 12-31, set/dez 2014. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/78011/2/98363.pdf>> Acesso em: 07.06.2020.
- SCHMIDT, Flávia; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro. (Org.) **Estratégias de Coordenação Governamental na Crise da Covid-19**. Ota Técnica Ipea. Brasília: Livraria Ipea, abr. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9828>>. Acesso em: 05.06.2020.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.
- SILVA, Arthur Marques. **Vigilância estatal em massa no século XXI**: conflito de pretensões entre o individual e o coletivo no mundo internacionalizado. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Santos – SP, 2009.
- STANWAY, David; KELLAND, Kate. Covid-19 ressurge em pacientes após a alta, colocando em dúvida a capacidade de contenção do vírus. **Medscape**. 06 de março de 2020. Disponível em <https://portugues.medscape.com/verartigo/6504520>. Acesso em 07.06.2020.

- THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019**: A year of democratic setbacks and popular protest. Report. London, 2020. Disponível em: <<https://www.economist-group.com>>. Acesso em: 01.06.2020.
- TOMIYOSHI, Talissa Estefania Tomaz. A liberdade de expressão na República Popular da China na Era Digital. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, vol. 1, 14: 135-151, 2011.
- TRUMP cita Brasil como mau exemplo no combate ao coronavírus. **Valor**, São Paulo, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/05/trump-cita-brasil-como-mau-exemplo-no-combate-ao-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 08.06.2020.
- V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges—Resistance Grows**: Democracy Report 2020. Report. Gothenburg, mar. 2020. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.vdem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b208e4e53d4b134bfc/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em: 01.06.2020.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). 2020. **Global Surveillance for Human Infection with Coronavirus Disease (COVID-19)**. Geneva: WHO. Disponível em: <[https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-(2019-ncov))>. Acesso em: 07.06.2020.
- ZORZANELLI, Rafaela Teixeira; CRUZ, Murilo Galvão Amancio. O conceito de medicalização em Michel Foucault na década de 1970. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 22, n. 66, p. 721-731, Sept. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832018000300721&lng=en&nrm=iso>. access on 08 June 2020. Epub May 21, 2018.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PANDEMIA

AFETAÇÃO ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA: PROPOSTA INCLUSIVA A PARTIR DO *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* LATINO-AMERICANO

Ana Carolina Lopes Olsen¹
e Flávia Balduino Brazzale²

INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus declarada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020 agravou fragilidades sociais já existentes em diversas sociedades no mundo, mas particularmente agudizadas no Brasil. Esse contexto afetou especialmente uma parcela específica da população que parece de invisibilidade social e costuma sofrer com discriminações diretas ou indiretas: as pessoas com deficiência.

Essa invisibilidade fica ainda mais evidente quando os índices de pessoas atingidas pela doença – mais de três milhões de contaminados e mais de cem mil mortos até a primeira quinzena de agosto de 2020 – não permitem identificar quantas dentre elas são pessoas com deficiência. Trata-se de uma equalização que não iguala, mas precisamente esconde de olhos investigativos

-
- 1 Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2020), Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2006), Visiting Researcher no Max Planck Institute for Public International Law and Comparative Law (2019), Professora de Direitos Humanos e Direito Constitucional no Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Joinville.
 - 2 Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil- Unibrasil, Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil- Unibrasil, Professora no Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Joinville.

os dados que permitiriam aquilatar se a doença tem atingido mais ou menos pessoas integrantes desse público.

Ressalte-se que se trata de uma parcela significativa da população. De acordo com o Censo 2010, quase 46 milhões de brasileiros, cerca de 24% da população, declararam ter algum grau de dificuldade em pelo menos uma das habilidades investigadas (enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus), ou possuir deficiência mental/intelectual. Considerando apenas os que possuem grande ou total dificuldade nessas habilidades e aqueles que se declararam com deficiência mental/intelectual, existem mais de 12,5 milhões de brasileiros com deficiência, 6,7% da população³. Portanto, uma minoria que se qualifica mais propriamente pela ausência de amparo e representatividade do que pela escassa quantidade.

A invisibilidade desse número significativo de pessoas contribuiu para a elaboração de medidas destinadas à contenção da COVID-19 que se mostraram excessivamente restritivas e danosas aos seus direitos, pois não foram desenhadas para se conformarem as características especiais como restrições áudio-sonoras, visuais, motoras ou psíquicas. Em âmbito nacional, inexistem previsões legais e/ou ações afirmativas destinadas a promover esse amparo. Todavia, soluções normativas podem ser encontradas a partir da inserção do Brasil no *Ius Constitutionale Commune*, um projeto de direito comum interamericano fundado na cooperação entre os níveis nacional e regional a fim de promover a proteção dos direitos humanos.

Assim, diante das dificuldades impostas pelos meios de combate à pandemia de COVID-19 às pessoas com deficiência, que contribuição poderia advir do *Ius Constitutionale Commune* Latino-americano?

Tendo em vista que o *Ius Constitutionale Commune* latino-americano está pautado no combate à exclusão e à desigualdade social, a hipótese a ser confirmada indica que os padrões interamericanos devem orientar o Estado brasileiro tanto nas providências para proteger as pessoas com deficiência da COVID-19 com medidas adaptadas às suas necessidades especiais, como também na elaboração e adoção de restrições.

3 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Senso Demográfico 2010. Disponível em <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>>.

Para promover essa investigação, o presente artigo foi dividido em três partes. Inicialmente, tratou-se de apresentar o modelo social de deficiência e as barreiras geradas pelo meio em decorrência do combate à COVID-19. Em seguida, analisar a proteção da pessoa com deficiência no *Ius Constitutionale Commune* latino-americano a partir do ideal de inclusão e combate à discriminação e desigualdades. Por fim, investigaram-se as diretrizes do *Ius Constitutionale Commune* em prol da proteção dos direitos das pessoas com deficiência no contexto da pandemia com o objetivo de traçar orientações ao Estado brasileiro para atentar a esse público mediante sua participação nos processos de elaboração e implementação de medidas sanitárias.

1. O MODELO SOCIAL DE DEFICIÊNCIA: AS BARREIRAS DECORRENTES DO COMBATE À COVID-19

A compreensão contemporânea reconhecidora da pessoa com deficiência prioritariamente se distancia da avaliação de quesitos médicos preponderantemente pautados em avaliações intrínsecas sobre as condições de saúde deste grupo populacional. A concepção enraizada no modelo reabilitador de deficiência passou a ser cotidianamente enfraquecida pelo advento da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015 - LBI) que determina uma releitura do que seja deficiência em observação aos preceitos regentes dispostos na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD).

Falar *sobre deficiência* e falar *da deficiência* são questões que perpassam uma ampla consideração sobre os instrumentos normativos internacionais (que uma vez reconhecidos e voluntariamente ratificados pelo Brasil, passam a ser condicionante a implementação do processo hermenêutico ordinariamente aplicável em âmbito nacional) e internos, dispostos em prol das pessoas com deficiência. A partir destes preceitos regulamentadores, falar *sobre deficiência* é discorrer sobre seu enquadramento na condição de direitos humanos exigentes do afastamento de uma sociedade impeditiva ao acesso de bens materiais e imateriais, que a todos devem ser dispostos em igualdade de condições para promoção de uma vida digna⁴.

4 FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. P.28

O modelo social de deficiência inicialmente desenvolvido nas décadas de 60 e 70, especialmente no Reino Unido e Estados Unidos da América, foi implementado no contexto atual do microsistema jurídico destinado à proteção das pessoas com deficiência. Ele “buscou, em um primeiro momento, realizar uma leitura da deficiência não por filtros da medicina, mas trazer à tona, sobre essa temática, o aspecto da representação social, da opressão, do estigma e da construção social do indivíduo”.⁵ A partir desta compreensão, disposta no artigo 1º da CDPD e artigo 2º da LBI, conceitua-se por pessoa com deficiência: “(...) aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”⁶.

Inferre-se assim que a deficiência não está adstrita a uma condição restritiva decorrente de quesitos de ordem médica, mas posta e materializada socialmente quando barreiras (atitudinais, arquitetônicas, culturais, econômicas, comunicações, entre outras) não possam ser suplantadas por qualquer sujeito detentor de características físicas ou psíquicas exigentes de adaptações do meio. Por tal razão, afirmam Ferraz e Leite que a deficiência “é concebida como opressão social, por ser proveniente de uma estrutura que não é apta a acolher todas as pessoas, independentemente de suas particularidades. Por esse motivo, a solução a esse problema é política e não de natureza médica, (...)”⁷.

A implementação continua de uma sociedade inclusiva como fator decorrente da incorporação do modelo social da deficiência implica, portanto, a exigibilidade de atuações estatais voltadas à percepção e amparo das diferenças socialmente existentes. Seja por adoção de novas políticas públicas, educação formal e informal, campanhas de conscientização e esclarecimentos, toda incorporação na prática social dos direitos existentes que estão dispostos nestas normativas, são inafastáveis ou indissociados da atuação política. Nesse sentido, Herrera Flores observa que os direitos humanos “(...) requerem, pois,

5 CHAVES, Denisson Gonçalves. **Modelo Social da Deficiência**: entre o político e o jurídico. Belo Horizonte: Dialética. 2020, Edição Kindle.

6 BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 jul. 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

7 FERRAZ, Carolina Valença., LEITE, Glauber Salomão. A proteção jurídica da pessoa com deficiência como uma questão de direitos humanos. In: FERRAZ, Carolina Valença., LEITE, Glauber Salomão (orgs.). **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas. 2015, p.98

o político para sua efetiva implementação e para não ficarem em meros ideais abstratos. E, também, o político requer a interação com os direitos para não abandonar sua natureza de construção de condições para garantir o desdobramento e a apropriação das capacidades humanas”.⁸

Na compreensão da identidade assumida pela pessoa com deficiência no atual contexto social e, observando-se o fato de que a mesma não se propõe a um conceito hermeticamente fechado, mas, sim a um “conceito em evolução”, pelas advertências amparadas no Preâmbulo, alínea “e” da CDPD, cabe ainda discorrer sobre o que significa falar *da deficiência*.

O mencionado modelo social da deficiência não é passível de estar exime de críticas, pode-se falar sobre a implicação apontada por Débora Diniz ao retratar acerca das teóricas feministas defensoras de que o *fator opressão* ao corpo com impedimentos se forma por variáveis que vão além do ambiente externo, tais como “raça, gênero, orientação sexual ou idade”. A par destas considerações que merecem ser valoradas para aperfeiçoamentos necessários ao melhor amparo de todas as pessoas com deficiência, cabe enaltecer em caráter primordial, que a inserção deste paradigma emprega a emancipação das pessoas com deficiência aos julgamentos estereotipados que precocemente a enquadravam em condições limitadoras ou comprometedoras do exercício de seus direitos. Por tal razão e dentro deste contexto, pode-se dizer que falar *da deficiência* é falar em primeiro plano *da pessoa* que antecede a qualquer condição ou característica que a particularize.

À medida que a deficiência se materializa de forma externa diante das dificuldades ofertadas pelo entorno socialmente habitável, mostra-se errôneo generalizar a existência de qualquer fator físico ou psíquico como sinônimo de incapacidade para exercício de todos os atos da vida civil, sejam eles de ordem patrimonial ou existencial. Toda e qualquer pessoa com deficiência deve ser considerada presumidamente capaz em igualdade de condições com as demais pessoas, fator este justificado pela retirada da condição de incapacidade absoluta do então derogado artigo 3º do Código Civil, que atualmente só se direciona ao enquadramento dos menores de 16 anos. Somente em caráter se-

8 FLORES, Joaquín Herrera. A reinvenção dos direitos humanos. Constituição & Democracia. UnB – SindjusDF. Junho 2008.

9 DINIZ, Debora. **O que é Deficiência**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense. 2007. p.61.

cundário e mediante atenta e prévia “avaliação biopsicossocial”¹⁰, conceituada por Cristiano Chaves de Farias *et. al* como “aquela que considera aspectos sociais que circundam o deficiente, além, por óbvio, de dados médicos capazes de demonstrar sua incapacidade”¹¹, é que se poderá aferir restritivamente qual o comprometimento e para quais atos a pessoa com deficiência poderá se valer das medidas assistenciais¹² predispostas na LBI.

Por tal razão, o referido modelo social implementa-se pela necessária exigência de percepção concreta e individualizada da pessoa com deficiência que deverá estar amparada de acordo com suas próprias vulnerabilidades. Considerando ainda, as barreiras impostas pelo meio que mereçam ser desconstruídas ou não mais criadas para maior proximidade do ideário almejado de uma sociedade inclusiva.

Todo este ganho evidenciado pelo modelo social, o qual deve se encontrar em permanente processo de construção, enfraqueceu-se quando confrontado com a atual e extraordinária realidade da pandemia de COVID-19. Nesta conjectura, à medida em que novas barreiras sociais se implementam e solidificam pela imposição de exigências para prevenir o contágio viral, cabe ao Estado atentar à especial vulnerabilidade das pessoas com deficiência. A desconsideração estatal exposta pela não elaboração de medidas protetivas especificadamente elaboradas em face das particulares características e vulnerabilidades da pessoa com deficiência no enfretamento do COVID-19, evidenciam verdadeiro retrocesso aos preceitos do modelo social e a volta aos paradigmas da integração (para o qual a adaptação a este cenário é problema único e exclusivo da pessoa com deficiência sem qualquer responsabilidade do meio). Em situações mais extremas, porém reveladoras, pode-se considerar a volta do modelo da prescindência¹³ que predominou na antiguidade clássica e na Idade Média (em que a condição da deficiência se vinculava a ordem de penalidade pessoal e do desmerecimento de cuidados).

10 Observa-se que nos termos do Artigo 124 da Lei 13.146/2015 o prazo para entrada em vigor do referido dispositivo do §1º, art.2º, que prevê a realização da avaliação biopsicossocial, é de dois anos, contados a partir da entrada em vigor da lei, em 03 de janeiro de 2016. BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 jul. 2015.

11 FARIAS, Cristiano Chaves de., CUNHA, Rogério Sanches., PINTO, Ronaldo Batista. **Estatuto da Pessoa com Deficiência comentado artigo por artigo**. Salvador: JusPodivm, 2016.p.25.

12 A Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), reconhece no artigo 84, a possibilidade de duas medidas assistências: a tomada de decisão apoiada (TDA) e a curatela, em caráter de extraordinariedade.

13 FERRAZ, C. V., LEITE, G. S. A proteção jurídica da pessoa com deficiência ..., p.94.

Restrições geradas pela prevenção da COVID-19 têm agravado as barreiras sociais e inclusive implicam atuações discriminatórias em grave prejuízo a dignidade deste grupo social. O uso da máscara representa uma barreira de comunicação para surdos-mudos. À medida que as pessoas surdas utilizam para sua comunicação a leitura labial e/ou o uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras), o uso das máscaras tradicionais revela-se impeditivo para visualização daquele que fala e de suas expressões faciais. As pessoas com deficiência visual, que frequentemente utilizam-se da mão como instrumento tátil de auxílio à locomoção juntamente com bengala de apoio, também passam a estar mais suscetíveis pela possível contaminação destes recursos e pela dificuldade de percepção do distanciamento necessário das demais pessoas. Demais pessoas acometidas de transtornos psíquicos podem não tolerar o uso da máscara, o confinamento social ou até mesmo, a compreensão de tantas mudanças restritivas a rotina anteriormente exercida.

As atuações propostas pelo Estado brasileiro ao quadro de exclusão, que as restrições geradas pelo combate à pandemia podem desencadear para as pessoas com deficiência, não se revelam existentes. A par de uma cartilha criada na internet e de baixa acessibilidade ao grupo¹⁴, a Lei 13.982/2020, instituidora de medidas excepcionais de proteção social a serem dotadas durante o período pandêmico, apenas ampliou a gama de beneficiários da renda assistencial já prevista na Constituição Federal.

O parecer número 11/2020 do Conselho Nacional de Educação, foi duramente criticado pela Comissão de Direitos da Pessoa com Deficiência da ANADEP, ao traçar determinação para que no atual contexto da pandemia qualquer estudante com deficiência e/ou transtorno do espectro autista, não retornem às aulas presenciais ou Atendimento Educacional Especializado. No momento em que ocorre a retomada das atividades educacionais, utilizar-se da deficiência ou do transtorno do espectro autista como critérios seletivos, “ao invés de buscar adotar uma avaliação com base em grupo de risco para todos os/as alunos/as, gera discriminação e leva a exclusão escolar de um grupo inteiro de alunos/as com deficiência e transtorno do espectro autista sem considerar suas características individuais”¹⁵.

14 BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Pessoas com Deficiência e com Doenças Raras e COVID-19**. 2020.

15 ANADEP. Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência alerta para risco de violação de direito à educação das pessoas com deficiência em razão do parecer 11/2020 do Conselho Nacional de Educação.

A inexistência de orientações específicas à elaboração de medidas destinadas ao grupo das pessoas com deficiência para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, ainda que obrigações relacionadas à proteção da saúde e medidas de não discriminação estejam previstas na CDPD e LBI, revelam-se prejuízos irreversíveis. Assim, por tal urgência, a proteção dos direitos humanos da pessoa com deficiência pode voltar-se para o sistema interamericano, o qual opera segundo uma lógica de cooperação entre o nível nacional e o nível regional para a promoção e proteção de direitos humanos.

2. A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA: COMBATE À DISCRIMINAÇÃO

O tema dos direitos das pessoas com deficiência evidencia o constitucionalismo multinível¹⁶ que marca o cenário jurídico latino-americano especialmente a partir da interação entre as normas jurídicas produzidas no âmbito regional do sistema interamericano de direitos humanos e aquelas oriundas dos sistemas constitucionais dos Estados que o integram. É o que se verifica no caso brasileiro, que aderiu ao sistema pela ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pelo reconhecimento da vinculação da jurisdição interamericana. Em uma perspectiva dinâmica, o cotidiano da pessoa com deficiência se vê regulado por normas de caráter local e constitucional, por normas regionais e mesmo ainda por normas internacionais.

Em 1999, o sistema interamericano de direitos humanos havia elaborado um tratado regional para proteção da pessoa com deficiência: a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência. Anterior à Convenção das Nações Unidas, não adotara num primeiro momento o conceito social de deficiência atualmente em vigor. Não obstante, em virtude de sua marca nitidamente inclusiva, esta concepção foi incorporada pelo sistema no caso *Furlan e Familiares vs. Argentina*, de 2012. A Corte IDH assinalou expressamente que “*la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva*”.¹⁷

16 FACHIN, Melina Girardi. À Guisa de Introdução: os sentidos do constitucionalismo multinível”. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). **Direito Constitucional Multinível**: Diálogos a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Curitiba: Prismas, 2017, p. 15-28.

17 CORTE IDH. **Furlán y Familiares Vs. Argentina**, Sentencia de 31 de agosto de 2012. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C-246, párr. 133.

Buscando estabelecer um patamar de maior proteção, o sistema interamericano promoveu uma integração hermenêutica dos seus diplomas normativos com aqueles produzidos no sistema global das Nações Unidas, de modo que a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência tem plena aplicação tanto pela Corte quanto pela Comissão Interamericana. Nesse sentido, Bregaglio identificou um *corpus iuris* interamericano sobre o tema, integrado pela Convenção da ONU, a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Pessoa com Deficiência, a Convenção de Belém do Pará (artigo 9), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigo 1.1 e 29.b) e o Protocolo de San Salvador (artigo 18).¹⁸ Ao lado dessa normativa, as normas constitucionais de cada Estado oferecem níveis mais específicos e convergentes de proteção.

Este intercâmbio normativo é uma mostra de um sistema jurídico multinível em que as jurisdições regional e estatal solucionam violações de direitos humanos, fundadas no princípio da subsidiariedade em sentido cooperativo. Não há hierarquia entre elas, mas sim uma divisão de trabalho em que cada jurisdição exerce funções atinentes ao sistema jurídico em que se encontra inserida, orientada pela proteção e realização dos direitos humanos em um sentido de cooperação.¹⁹

Este constitucionalismo multinível latino-americano assumiu a forma de um *Ius Constitutionale Commune*, um projeto em constante formação, com características bastante precisas.²⁰

Sua dimensão jurídico-legal está calcada na confluência de normas regionais e constitucionais, bem como a jurisprudência e opiniões consultivas produzidas pela Corte IDH. Desse *corpus iuris* emergem *standards* em direitos humanos que representam um direito comum dos povos latino-americanos em

18 BREGAGLIO, Renata. La incorporación de la discapacidad en el Sistema Interamericano. Principales regulaciones y estándares post-convencción. In BELTRÃO, Jane Felipe, et. Al. (coord.) **Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables**. Manual. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, p. 113-134, p. 119.

19 OLSEN, Ana Carolina L.; FACHIN, Melina Girardi. “Diálogo Judicial en el *Ius Constitutionale Commune* para la defensa de los derechos humanos”. In ROA ROA, Jorge Ernesto; OLSEN, Ana Carolina L. (org.). **La defensa de los derechos humanos y la democracia en América Latina**. Bogotá: Tirant Lo Blanch, no prelo.

20 BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina: uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. In: BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; PIOVESAN, Flávia (coord.). **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. V. 1. Marco Conceptual. Curitiba: Juruá, 2016, p. 11-51

torno do qual gravitam especificidades normativas abrigadas por margens que recolhem marcas culturais, sociais, econômicas de cada povo. Não se trata de instâncias separadas e estanques, pois se tocam e mutuamente se modificam.

Uma marca distintiva do *Ius Constitutionales Commune* na América Latina (ICCAL) é seu vértice axiológico-normativo: a promoção da inclusão e o combate às desigualdades. O ICCAL brota de um contexto histórico vivido por muitos Estados latino-americanos: no final do século XX saíram de regimes autoritários buscando consolidar a democracia e o Estado de Direito em meio a sociedades profundamente desiguais, marcadas pela miséria e pela discriminação.²¹ Esta foi a realidade da Constituição Brasileira de 1988 que reforça em diversos momentos o princípio da igualdade e a proibição de todas as formas de discriminação, comandando o Estado e os atores privados a respeitar e promover os direitos sem distinções, de forma inclusiva.

Para que o combate à discriminação e a desigualdade se operacionalizem, o ICCAL munuiu-se do constitucionalismo transformador: um modelo de constitucionalismo que convoca as autoridades estatais e a sociedade civil para a realização concreta de seus compromissos constitucionais e convencionais, inclusive com a transformação das estruturas que geram violações de direitos e discriminação. Idealizado originalmente por Klare, o constitucionalismo transformador relaciona-se a modelos constitucionais que marcam a transição de modelos autoritários (como as ditaduras latino-americanas) e segregacionistas (como o *apartheid* sul-africano). Visa afastar as barreiras postas por estruturas sociais, econômicas e políticas que impedem as transformações dirigidas aos processos inclusivos e de combate à miséria, a partir de mecanismos institucionais como a atuação jurisdicional, especialmente mediante mecanismos como litígios estratégicos e dialógicos.

No tocante aos processos discriminatórios que tocam as pessoas com deficiência, o ICCAL busca promover uma inclusão de todos os sujeitos nos grandes sistemas sociais, como educação, saúde, trabalho e participação política. Como salientam Clérico e Aldao, trata-se de um “novo direito público” dirigido ao combate à exclusão, atacando as causas destas desigualdades a partir de processos transformadores sem os quais “*a inclusión implica una fórmula hueca o insuficiente.*”²²

21 BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina....

22 CLÉRICO, Laura; ALDAO, Martín. Sobre la igualdad como pilar del derecho constitucional latinoamericano. In BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; FERRER

Esta lógica inclusiva vai além dos ditames do princípio anti-discriminatório, que enfrenta discriminações pontuais em cada um desses sistemas, porém não logra afastar as estruturas que geram uma desigualdade no âmago da sociedade e que não podem ser vencidas individualmente por cada membro dos grupos discriminados.²³ Apenas ações integradas entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – podem enfrentar a dificuldade de acesso aos postos de trabalho, assim como garantias de emprego ou de equiparação salarial.

A concepção de inclusão presente no ICCAL, portanto, corresponde à garantia de que os mais diversos grupos sociais possam fruir de direitos humanos sem renunciar a sua identidade pessoal. É nesse sentido que precisam ser compreendidas as dificuldades impostas pelas medidas restritivas destinadas ao combate da pandemia, as quais acabaram por discriminar pessoas com deficiência dificultando ou mesmo negando o acesso aos direitos, dentre os quais o direito à saúde. A invisibilidade estrutural de que padecem essas pessoas se revela na ausência de medidas destinadas ao seu grupo. As estruturas sociais – de saúde, educação, trabalho – costumam ser montadas sem considerar as barreiras (sanitárias, sociais, econômicas) que podem discriminar e violar direitos.

O foco da jurisprudência interamericana mais recente têm estado precisamente nos processos de inclusão de parcelas vulneráveis das sociedades latino-americanas, tanto que a proibição de discriminação e a promoção da inclusão foram expressamente alçadas ao *status* de *ius cogens* na Opinião Consultiva n. 18 de 2003, ou seja, um autêntico fundamento estrutural de todo o sistema jurídico internacional e especialmente do regional interamericano.²⁴ Especialmente após a entrada no século XXI, a Corte IDH tem tratado da violação de direitos de migrantes, indígenas, população LGBT, mulheres e crianças, e também pessoas com deficiência, o que foi considerado por Flávia Piovesan uma categoria jurisprudencial interamericana, nitidamente inclusiva.²⁵

MAC-GREGOR, Eduardo (coord.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina* - Textos básicos para su comprensión. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017, p. 217-266, p. 218.

23 *Idem*, p. 220.

24 CORTE IDH. Opinião Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Série A-18, párr. 101.

25 PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Impacto Transformador, Diálogos Jurisdiccionais e os Desafios da Reforma. **Revista de Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 3, n. 1, p. 76-101, jan/jul. 2014.

Nessa perspectiva, a condição de especial vulnerabilidade das pessoas com deficiência tem paulatinamente exigido a formação de *standards* interamericanos de proteção. A partir do conceito social de deficiência é possível verificar que os desafios enfrentados por estes grupos nos Estados latino-americanos implica revezes particularmente graves.

Atenta a vulnerabilidade especial desse grupo, a Comissão IDH tem asseverado que as pessoas com deficiência física ou mental estão mais sujeitas a discriminação e outras violações de direitos humanos, bem como a restrição a sua liberdade pessoal e ao tratamento desumano e degradante. Nessa medida, o sistema interamericano exige dos Estados a adoção de medidas legislativas, administrativas ou mesmo judiciais que possam enfrentar barreiras discriminatórias que bloqueiam o acesso aos direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais.²⁶

Se a concepção social da deficiência já revela em si uma vulnerabilidade que causa dificuldade de acesso ao livre gozo de direitos das pessoas com deficiência, implicando discriminação em virtude de diversas barreiras, vale reconhecer que a condição econômica implica um óbice peculiar. Como bem observou Ferrer Mac-Gregor a partir da jurisprudência da Corte IDH, o fator pobreza, tão presente na América Latina, agrava ainda mais a condição das pessoas com deficiência.²⁷

Este fator foi reconhecido tanto no caso *Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), como no *Furlan y otros vs. Argentina* (2012).²⁸ Neste último, atestou expressamente que “*es directo y significativo el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro*”.²⁹ No Brasil, marcado por fissuras sociais graves que desigualam as pessoas no acesso aos direitos humanos, a pobreza representa uma barreira econômica que agrava a vulnerabilidade das pessoas com deficiência.

Nessa esteira, quando a pandemia do novo coronavírus se instalou em território brasileiro, ela acabou por agudizar uma situação já problemática,

26 COMISSÃO IDH. Impacto del procedimiento de solución amistosa. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/13. 18 diciembre 2013.

27 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Acerca de la “discriminación estructural histórica” en razón de la posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo. 2017..

28 CORTE IDH. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentença de 4 de julho de 2006 (Mérito, Reparação e Custas). Série C-149. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Acerca de la “discriminación estructural histórica” ..., p. 285.

29 CORTE IDH. Caso Furlán y familiares vs. Argentina..., párr. 201.

tocando transversalmente os grupos sociais e vulnerabilizando mais especialmente aqueles que a sociedade já marginalizava.

3. DIRETRIZES DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE PARA A PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA DE COVID-19: INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO

Dentre as principais medidas sanitárias recomendadas pela Organização Mundial da Saúde para o combate ao contágio da COVID-19 estão o distanciamento social, a frequente higienização e o uso de máscaras. Como reportado anteriormente, há uma redução de contato social que por vezes não pode ser adequadamente suprida pelos meios digitais no caso das pessoas com deficiência, ou riscos de contaminação em virtude de dificuldades para realizar de forma isolada os atos de higiene pessoal. Para surdos-mudos, o uso frequente das máscaras pode implicar a impossibilidade de comunicação. Assim, para a situação particular vivida pelas pessoas com deficiência existe um conjunto de fatores que exige uma atenção especial.

Essas medidas tiveram por efeito colateral um processo de discriminação indireta, elaborada pela Corte IDH na Opinião Consultiva n. 18/2003: *“aquella que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro, es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja(...).”*³⁰

Vale frisar que a Comissão IDH já teve oportunidade para estabelecer que cada caso de pessoa com deficiência merece uma atenção médica específica e correspondente.³¹ No caso da pandemia de COVID-19, não houve atenção nesse sentido por parte de autoridades sanitárias na elaboração das medidas de prevenção ou cuidado, ou mesmo dos agentes estatais brasileiros que deveriam ter se encarregado de adequar referidas medidas ao público com deficiência. Caberia ao Estado atentar para a afetação específica gerada pelas barreiras restritivas erguidas em nome da prevenção do contágio, podendo atingir a condição de saúde dessas pessoas, sua autodeterminação, sua dignidade.

30 BREGAGLIO, Renata. La incorporación de la discapacidad en el Sistema Interamericano... p. 117.

31 COMISSÃO IDH, **Medidas cautelares 370/12-334**, Pacientes del Hospital Federico Mora, Guatemala, 20 de noviembre de 2012.

Diante desse quadro, e levando em consideração o viés inclusivo do ICCAL, os órgãos do sistema interamericano elaboraram *standards* a fim de orientar os Estados no enfrentamento da pandemia, de modo que adotem medidas interseccionais e prestem especial atenção às necessidades e ao impacto diferenciado que essas medidas exercem nos direitos humanos de grupos vulneráveis, historicamente excluídos ou integrantes de grupos de risco, inclusive pessoas com deficiência.³²

O primeiro deles foi a Resolução n. 1/2020, da Comissão IDH, que contém 85 recomendações orientando o respeito, a proteção e mesmo a promoção de direitos humanos quando da elaboração e implementação de medidas relacionadas à pandemia. Trata-se do exercício de uma das competências da Comissão IDH prevista no artigo 41.b, CADH, o qual enuncia sua prerrogativa de elaborar recomendações aos Estados para que adotem medidas progressivas na proteção de direitos humanos quando julgar conveniente. O conteúdo desta resolução se funda nos informes da Comissão, nos precedentes e opiniões consultivas da Corte IDH.

Ainda que resoluções como esta não sejam exatamente vinculantes para os Estados – como o são as recomendações firmadas pela Comissão quando da análise de denúncias de violações de direitos humanos ou edição de medidas cautelares – orientam a atuação de seus órgãos internos, de modo que observá-las se torna a melhor forma de evitar processos contenciosos na esfera regional.³³

No tocante às pessoas com deficiência, a Resolução n. 1/2020 enuncia:

76. Assegurar atenção médica preferencial às pessoas com deficiência, sem discriminação, inclusive em casos de racionamento de recursos médicos.

77. Assegurar a participação de pessoas com deficiência na formulação, implementação e monitoramento das medidas adotadas frente à pandemia da COVID-19.

78. Ajustar os ambientes físicos de privação da liberdade e atenção médica, tanto em instituições públicas como em instituições privadas, para que as

32 COMISSÃO IDH. **Resolución n. 1/2020**. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020.

33 O Ministro Roberto Barroso colocou em prática a Resolução n. 1/2020 quando do deferimento de liminar na ADPF 709/2020, sobre a proteção dos grupos indígenas em face da COVID-19. VALENTE, Fernanda. Barroso manda governo adotar medidas de proteção a indígenas durante epidemia. **CONJUR**, 08 jul. 2020.

peças com deficiência possam gozar da maior independência possível e ter acesso a medidas como o isolamento social e a lavagem frequente das mãos, entre outras.

79. Adotar os ajustes razoáveis e apoios necessários para garantir que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos humanos em condições de igualdade em contextos de medidas de isolamento ou contenção.

80. Adotar estratégias acessíveis de comunicação a fim de informar em formatos acessíveis sobre evolução, prevenção e tratamento.

Em 27 de julho, a Comissão IDH emitiu nova resolução então focada nos cuidados às pessoas contaminadas ou enfermas com a COVID-19: a Resolução n. 4/2020. Nessa oportunidade, os *standards* interamericanos reafirmaram a necessidade de cuidados especiais para cada paciente levando em consideração as condições próprias das pessoas com deficiência (recomendação n. 4); a acessibilidade às informações a respeito do estado clínico do paciente, as quais devem observar as necessidades específicas de cada um (recomendação n. 20). No tocante à proibição de discriminação, a Resolução n. 4 ainda exige que medidas estatais de prevenção e punição de discriminação de pessoas contaminadas ou enfermas observem particularidades de cada grupo social, em atenção a suas vulnerabilidades, como no caso das pessoas com deficiência (recomendação n. 24).³⁴

Ademais, também a Corte IDH emitiu a Declaração n. 1/2020 a fim de enunciar os *standards* interamericanos a serem observados durante a pandemia, de modo que os desafios a serem enfrentados pelos Estados em razão da pandemia sofressem uma abordagem consoante com a proteção dos direitos humanos e em respeito às obrigações convencionais por eles assumidas.³⁵ Dentre diversas orientações, exalta a proteção do direito à saúde acessível a todos e de qualidade, determinando uma atenção especial para grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência.

Desse conjunto de *standards* é possível concluir com Salmón que “*la capacidad estatal de gestionar la diversidad se encuentra delimitada por este conjunto normativo y jurisprudencial del DIDH que configura un modelo democrático*

34 COMISSÃO IDH. Resolução n. 4/2020. **Derechos Humanos de las Personas con COVID-19.** Adoptado por la CIDH el 27 de julio de 2020.

35 CORTE IDH. **Declaración n. 1/2020, de 9 de abril de 2020.** COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales.

de gestión de la diversidad.”³⁶ caberá às autoridades estatais brasileiras – assim como de todos os outros Estados integrantes do sistema interamericano – elaborar leis e políticas públicas que estejam em consonância com estas diretrizes. No Brasil, em especial, apesar de algumas boas ações, não se pode afirmar que a postura tenha sido convergente.

Nos últimos meses, foi possível identificar algumas medidas estatais positivas, ainda que sem menção expressa às recomendações interamericanas. No caso do atendimento prioritário das pessoas com deficiência (recomendação n. 76), em consonância com os artigos 8º e 9º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o Ministério da Cidadania emitiu Nota Técnica com orientações e recomendações gerais relacionadas aos serviços de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal direcionadas a pessoas idosas ou com deficiência no contexto da pandemia.³⁷ Todavia, foi no âmbito dos Estados e Municípios que os cuidados com pessoas com deficiência se mostraram mais presentes.

Os Estados do Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Ceará e Paraná emitiram Notas Técnicas referente a cuidados específicos de pessoas com deficiência no caso da pandemia.³⁸ No caso da Nota Técnica do Estado do Paraná, houve o cuidado inclusive de adotar medidas específicas para cada modalidade de deficiência, atendendo aos cuidados recomendados pelo sistema interamericano.³⁹

Em respeito a ajustes necessários às pessoas com deficiência para fins de privação de sua liberdade e atenção médica (recomendações n. 78 e 79), uma Resolução do Governo de São Paulo que flexibiliza a privação de acompanhantes em caso de COVID-19, autorizando sua permanência para pessoas com deficiência.⁴⁰

36 SALMÓN, Elizabeth. Inclusión y gestión de la diversidad: hacia la afirmación de un modelo de inclusión desde el DDHH. En **Libro de Memorias XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Bogota: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 261-289. p. 263.

37 BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 65, de 6 de maio de 2020**. Diário Oficial da União, ed. 86, p. 167, 07 mai. 2020

38 ACRE. Secretaria do Estado de Saúde. **Nota Técnica n. 1/2020** DPCD/DAPE/DAS/SAS/SESA-CRE. Orientações técnicas referente a saúde das pessoas com deficiência relativas ao coronavírus na Atenção Primária; ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saúde. **Nota técnica COVID-19 n. 14/2020** SESA/SSAS/GROSS/NEAE-RCPD; RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. **Nota técnica**. 3 jun. 2020; CEARÁ. Secretaria de Saúde. **Nota técnica. Recomendações às Pessoas com Deficiência**. 23 abri. 2020.

39 PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná. **Nota Pública para Atenção às Pessoas com Deficiência**. 20 mai. 2020.

40 SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Saúde. **Resolução n. SS – 01, de 23, de junho de 2020**. Aprova a Nota Técnica de “Internação de Pessoas com Deficiência, portadores do novo Coronavírus”, nos estabelecimentos públicos de saúde, no âmbito do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.

Todavia, muitas vezes as autoridades públicas adotaram medidas francamente discriminatórias sob a escusa de gerar proteção em verdade comprometem o exercício de direitos de pessoas com deficiência. Este foi o caso do Decreto n. 47.282/2020 do Município do Rio de Janeiro que simplesmente proibiu pessoas com deficiência de terem acesso a agências bancárias⁴¹ – comprometendo seu acesso à renda determinada pela Lei 13.982/20, em prejuízo de seu próprio sustento. Referido Decreto foi contestado judicialmente, porém evidencia de forma inequívoca a falta de uma atenção adequada às necessidades e particularidades das pessoas com deficiência.

A generalização de medidas de combate à COVID-19, como o isolamento social, acarretou uma série de dificuldades evidenciando a falta de uma estratégia pública adequada às vulnerabilidades das pessoas com deficiência. Em Santa Catarina ele dificultou o acesso às vacinas contra a gripe e H1N1,⁴² em Pernambuco houve prejuízo aos tratamentos de crianças com doenças raras.⁴³

Situações como essas evidenciam a falha de agentes estatais municipais, estaduais e federais em cumprir uma das principais recomendações da Resolução n. 1/2020: “a participação de pessoas com deficiência na formulação, implementação e monitoramento das medidas adotadas frente à pandemia da COVID-19”. Somente com a efetiva participação de pessoas com deficiência nas medidas que lhes afetam diretamente suas necessidades especiais podem ser atendidas de forma mais adequada.

Na medida em que o ICCAL determina que a proteção dos direitos humanos se realize a fim de fomentar e proteger a inclusão social, é certo que os grupos diretamente interessados devem fazer parte dos processos de tomada de decisão em um processo francamente deliberativo.⁴⁴ A igualdade pressupõe que todos os sujeitos sejam, de fato, reconhecidos como interlocutores, de modo que toda e qualquer medida estatal sobre eles só pode ser adotada com a sua participação.

41 RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 47.282, de 21 de março de 2020**. Determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências.

42 REDAÇÃO ND. **Apenas 2% das pessoas com deficiência se vacinaram contra a gripe em SC**. Florianópolis, 03 jun. 2020.

43 OLIVEIRA, Cássio. Coronavírus: Defensorias recomendam continuidade de tratamentos de pessoas com deficiência em Pernambuco. **Jornal do Comércio**, 31 mar. 2020.

44 CLÉRICO, L.; ALDAO, M. Sobre la igualdad como pilar del derecho constitucional..., p. 221.

Para tanto, esta igualdade implica dois aspectos centrais: o reconhecimento e a redistribuição. Pelo reconhecimento os sujeitos com deficiência devem ser integrados nos discursos sobre os temas que lhes dizem respeito, como as medidas de prevenção e tratamento da COVID-19, para tanto afastando-se modelos simbólicos que lhes negam autonomia⁴⁵ para abraçar de forma definitiva o modelo social de deficiência. Reconhecer a pessoa com deficiência significa nela enxergar um sujeito de seu próprio destino e história. As dimensões inclusiva e transformadora do ICCAL podem contribuir para orientar a transformação dos padrões de representação cultural que diminuem e menosprezam as pessoas com deficiência, a fim de reavaliar o *status* desses grupos para neles reconhecer a própria diversidade humana.

A igualdade como redistribuição exige a garantia de recursos básicos para uma existência digna, de modo que a intersecção muito frequente entre pobreza e deficiência não agrave ou inviabilize o exercício de seus direitos.⁴⁶ A agenda de defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais é uma das tônicas do ICCAL, na medida em que ele se encontra materialmente comprometido com o combate à miséria e à exclusão social.

Mais além ainda do reconhecimento e da redistribuição, mas os pressupondo, o ideal de inclusão defendido pelo ICCAL exige “*una apuesta por la participación como un proceso de respuesta ‘a la diversidad de necesidades de las personas a través de la modificación de estructuras, procesos y enfoques’*”.⁴⁷

Se a redistribuição é essencial para que todos tenham os meios necessários para viver uma vida digna, o reconhecimento possibilita que todos integrem os ambientes de discussão (que assim se tornam democráticos deliberativos). Com a participação se concretiza o princípio da igualdade, se afastam as condutas discriminatórias e se promovem direitos de todos os grupos.

A forma de se criar mecanismos de enfrentamento da pandemia de COVID-19 que sejam compatíveis com as particularidades e especificidades das pessoas com deficiência, de modo a não discriminá-los negativamente reduzindo ou impossibilitando seu acesso aos direitos, passa pela participação. Como bem orientam os *standards* do ICCAL, as pessoas com deficiência devem ser reconhecidas e ouvidas para que sua dignidade seja resguardada.

45 *Idem*, p. 232-233.

46 CLÉRICO, L.; ALDAO, M. Sobre la igualdad como pilar del derecho constitucional..., p. 232.

47 SALMON, Elizabeth. Inclusión y gestión de la diversidad: hacia la afirmación de un modelo de inclusión desde el DIDH. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 98

4. CONCLUSÃO

Se o novo coronavírus pode atingir indistintamente qualquer pessoa, é inegável que a pandemia de COVID-19 atinge diferentemente as pessoas e os grupos sociais, afetando a fruição dos direitos humanos. As pessoas com deficiência, em virtude das barreiras já naturalmente presentes no meio que as discriminam no livre exercício de seus direitos, foram especialmente afetadas. No caso brasileiro, em que pese a incorporação da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência como emenda constitucional, e a adoção do Estatuto da Pessoa com Deficiência, verificou-se que este público não teve suas necessidades consideradas quando da edição de medidas sanitárias direcionadas à contenção da COVID-19.

Se o problema não encontrou soluções internas eficazes, a cooperação com o sistema regional de direitos humanos tem uma importante contribuição a fazer. A partir do *Ius Constitutionale Commune* calcado na efetivação dos compromissos constitucionais e convencionais de inclusão social e redução das desigualdades, foi possível identificar diretrizes que apontam para o combate às restrições sofridas pelas pessoas com deficiência, as quais geram uma discriminação indireta deste público no contexto da pandemia. Depreende-se do conteúdo das Resoluções e Declarações emitidas pelos órgãos interamericanos especificamente moldadas para essa realidade o foco na especial vulnerabilidade das pessoas com deficiência, apontando como norte a participação efetiva dessas pessoas nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas com vistas ao controle da COVID-19. Para que esta participação se realize, mister afastar as barreiras estruturais há muito cultivadas no Brasil, as quais geram invisibilidade e propagam a incapacidade das pessoas com deficiência de gerir seus próprios interesses.

Nesse âmbito, o constitucionalismo transformador enquanto ferramenta do *Ius Constitutionale Commune* permite alavancar ações a serem desencadeadas pela sociedade civil – seja na arena política seja na arena judicial – para exigir dos poderes públicos a efetiva participação das pessoas com deficiência em conselhos municipais, estaduais e federais. Seus argumentos, suas necessidades, sua visão de mundo precisam ganhar a arena pública inclusive no combate à pandemia de COVID-19, notadamente porque elas são especialmente afetadas.

5. REFERÊNCIAS

- ANADEP. **Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência alerta para risco de violação de direito à educação das pessoas com deficiência em razão do parecer 11/2020 do Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk-site/cms/conteudo/45055/Nota_P_blica_-_PCD_-_ANADEP.pdf. Acesso em: 28 jul 2020.
- ACRE. Secretaria do Estado de Saúde. **Nota Técnica n. 1/2020** DPCD/DAPE/DAS/SAS/SESACRE. Orientações técnicas referente a saúde das pessoas com deficiência relativas ao coronavírus na Atenção Primária. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-técnica-sobre-pessoas-com-deficiências.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 jul. 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Pessoas com Deficiência e com Doenças Raras e COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://sway.office.com/tDuFzFRhn1s8GGi?ref=Link>. Acesso em 3 ago. 2020.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 65, de 6 de maio de 2020**. Diário Oficial da União, ed. 86, p. 167, 07 mai. 2020.
- BREGAGLIO, Renata. La incorporación de la discapacidad en el Sistema Interamericano. Principales regulaciones y estándares post-convención. In BELTRÃO, Jane Felipe, et. Al. (coord.) **Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables**. Manual. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, p. 113-134. Disponible en: http://www.repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/433/CL_Bregaglio-LazarteR_IncorporaciónDiscapacidadInteramericano_2014.pdf?sequence=1 Acceso en: 05 ago. 2020.
- BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina: uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. In: BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; PIOVESAN, Flávia (coord.). **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. V. 1. Marco Conceptual. Curitiba: Juruá, 2016, p. 11-51.
- CEARÁ. Secretaria de Saúde. **Nota técnica. Recomendações às Pessoas com Deficiência**. 23 abri. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.ceara.gov.br/project/recomendacoes-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- CLÉRICO, Laura; ALDAO, Martín. Sobre la igualdad como pilar del derecho constitucional latinoamericano. In BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.). **Ius Constitutionale Commune**

- en América Latina** - Textos básicos para su comprensión. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017, p. 217-266.
- CHAVES, Denisson Gonçalves. **Modelo Social da Deficiência**: entre o político e o jurídico. Belo Horizonte: Dialética, 2020. Edição Kindle.
- COMISSÃO IDH. **Impacto del procedimiento de solución amistosa**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/13. 18 diciembre 2013.
- COMISSÃO IDH, **Medidas cautelares 370/12-334**, Pacientes del Hospital Federico Mora, Guatemala, 20 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>, a noviembre de 2015.
- COMISSÃO IDH. **Resolución n. 1/2020**. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acceso en: 10 ago. 2020.
- COMISSÃO IDH. **Resolución n. 4/2020**. Derechos Humanos de las Personas con COVID-19. Adoptado por la CIDH el 27 de julio de 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>. Acceso en: 11 ago. 2020.
- CORTE IDH. **Furlan y Familiares Vs. Argentina**, Sentencia de 31 de agosto de 2012. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C-246.
- CORTE IDH. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**, sentença de 4 de julho de 2006 (Mérito, Reparação e Custas). Série C-149.
- CORTE IDH. Declaración n. 1/2020, de 9 de abril de 2020. **COVID-19 y Derechos Humanos**: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>. Acceso en: 11 ago. 2020.
- CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-18/03**, 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Série A-18.
- DINIZ, Debora. **O que é Deficiência**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saúde. **Nota técnica COVID-19 n. 14/2020 SESA/SSAS/GROSS/NEAE-RCPD**. Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/NotasTecnicas/NOTA%20TÉCNICA%20COVID.19%20N.%2014.20%20Atenção%20%20a%20Pessoa%20com%20Deficiência.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

- FACHIN, Melina Girardi. À Guisa de Introdução: os sentidos do constitucionalismo multinível”. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). **Direito Constitucional Multinível: Diálogos a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Curitiba: Prismas, 2017, p. 15-28.
- FARIAS, Cristiano Chaves de., CUNHA, Rogério Sanches., PINTO, Ronaldo Batista. **Estatuto da Pessoa com Deficiência comentado artigo por artigo**. Salvador: JusPodivm, 2016.
- FERRAZ, Carolina Valença., LEITE, Glauber Salomão. A proteção jurídica da pessoa com deficiência como uma questão de direitos humanos. In: FERRAZ, Carolina Valença., LEITE, Glauber Salomão (orgs.). **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Acerca de la “discriminación estructural histórica” en razón de la posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo. 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4745/10.pdf>. Acceso en 10 ago. 2020.
- FLORES. Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- FLORES. Joaquín Herrera, A reinvenção dos direitos humanos. Constituição & Democracia. UnB – SindjusDF. Junho 2008. Disponível em: <https://terradereitos.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Texto-3.pdf>. Acesso em 25 jul. 2020
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Senso Demográfico 2010. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em 8 ago. 2020.
- KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 1, 1998. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02587203.1998.11834974>. Access in: Aug. 03, 2020.
- OLIVEIRA, Cássio. Coronavírus: Defensorias recomendam continuidade de tratamentos de pessoas com deficiência em Pernambuco. **Jornal do Comércio**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/pernambuco/2020/03/5604364-coronavirus--defensorias-recomendam-continuidade-de-tratamentos-de-pessoas-com-deficiencia-em-pernambuco.html>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- OLSEN, Ana Carolina L.; FACHIN, Melina Girardi. “Diálogo Judicial en el *Ius Constitutionale Commune* para la defensa de los derechos humanos”. In ROA ROA, Jorge Ernesto; OLSEN, Ana Carolina L. (org.). **La defensa de los derechos humanos y la democracia en América Latina**. Bogotá: Tirant Lo Blanch, *no prelo*.

- PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná. **Nota Pública para Atenção às Pessoas com Deficiência**. 20 mai. 2020. Disponível em: http://www.coede.pr.gov.br/arquivos/File/2020/NOTAPUBLICACOEDE_COVID_2020.pdf. Acesso em: 11 ago. 2020.
- PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Impacto Transformador, Diálogos Jurisdicionais e os Desafios da Reforma. **Revista de Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 3, n. 1, p. 76-101, jan/jul. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/16282/pdf#.XHZdfS3Oo6g>. Acesso em: 27 jul. 2020.
- REDAÇÃO ND. **Apenas 2% das pessoas com deficiência se vacinaram contra a gripe em SC**. Florianópolis, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://ndmais.com.br/saude/apenas-2-das-pessoas-com-deficiencia-se-vacinaram-contr-a-gripe-em-sc/>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 47.282, de 21 de março de 2020**. Determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/documents/8822216/11086083/DECRETO_47282_2020.pdf. Acesso em: 11 ago. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. **Nota técnica**. 3 jun. 2020. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/site/sjcdh-apresenta-cuidados-para-pessoas-com-deficiencia-frente-a-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 11 ago. 2020
- SALMÓN, Elizabeth. Inclusión y gestión de la diversidad: hacia la afirmación de un modelo de inclusión desde el DIDH. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4817/4.pdf>. Acceso en 5 ago. 2020.
- SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Saúde. **Resolução n. SS – 01, de 23, de junho de 2020**. Aprova a Nota Técnica de “Interação de Pessoas com Deficiência, portadores do novo Coronavírus”, nos estabelecimentos públicos de saúde, no âmbito do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/NOTATECNICAINTERNACAODEFI-CIENCIACOID19.pdf>. Acesso em 11 ago. 2020.
- VALENTE, Fernanda. Barroso manda governo adotar medidas de proteção a indígenas durante epidemia. **CONJUR**, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-08/barroso-manda-governo-prevenir-contagio-covid-19-entre-indigenas>. Acesso em: 11 ago. 2020.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

2. MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA

DEMOCRACIA: A DESCRENÇA NO PRESENTE QUE COMPROMETE O TRIUNFO NO FUTURO DO QUE JÁ SE ACREDITAVA CONQUISTADO NO PASSADO

Alexandre Godoy Dotta¹
e Dione Jesabel Wasilewski²

INTRODUÇÃO

Com o fim da guerra fria em 1989 o mundo ocidental viveu certa euforia com o término daquele período histórico. Muita tensão e o alarme de guerra era constante e era no campo teórico da política que se entrincheiravam as maiores batalhas. Ocidente capitalista liderado pelo EUA e o oriente socialista liderado pela URSS promoviam acirrada disputa buscando prevalência de um modelo de estado hegemônico.³ A democracia liberal estadunidense saiu vitoriosa do combate entre as duas ideologias políticas, e com muito fervor se colocavam como vencedores desse embate. As consequências geopolíticas resultantes da situação apontavam para a expansão da ideologia capitalista moderna que, sem nenhuma resistência, assim previam, resultaria na expansão deste modelo à quase todos os países do mundo. A universalização dos direitos humanos era uma resultante deste processo, o produto histórico da emancipação do homem pela razão,⁴ e a igualdade seria a marca principal do período histórico que se iniciava.

1 Doutor em Educação pela PUCPR

2 Mestranda em Direito pela UFPR

3 MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Cia das Letras, 2019. p. 17-18.

4 VILLEY, Michel. *O Direito e os direitos humanos*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 136.

Por isso, pode-se dizer que hoje, mais de trinta anos após o fato, um período pós-moderno se instaura. Porém, ao contrário do que previam, a resistência se instaurou por novas vias e o homem, mais do que nunca, se distancia da concretização do direitos humanos e da igualdade material. É fato que direitos humanos não se materializaram. Basta apurar a quantidade de denúncias julgadas pelas cortes internacionais. Somam-se ao problema a situação de vulnerabilidade da população refugiada de guerra ou de consequências decorrentes do aquecimento global.

Diante dessa situação, certa descrença política ascende. Direitos humanos e igualdade material só são apresentadas dentro de um plano simbólico e o discurso não corresponde necessariamente ao sucesso, pois não se apresenta no plano fático. A desacreditação abala as bases dos conceitos considerados fundamentais para o exercício político e manutenção de um Estado pautado em um governo democrático. A descrença no coletivo, no público ou no social enfraquece a possibilidade de realização neste período e certamente pode comprometer o triunfo no futuro do que aparentemente pensava-se já obtido naquele momento experimentado no passado. Com efeito, não apenas o mundo continuou a assistir demonstrações explícitas de violação a esses princípios, o que desnuda o contradição que existe entre a concepção ideal, a aplicação teórica e sua experiência empírica, como viu surgir, mesmo em países onde se acreditava estarem eles consolidados, movimentos sociais e políticos que lhes são francamente contrários.⁵

Nesse sentido, o objetivo principal do texto é retomar um grupo de conceitos denominados aqui de descritores. São definidos como um conjunto de palavras e termos que compõem esfera de definição de estado democrático, justiça social, igualdade material e direitos humanos. A metodologia adotada acredita que os termos sozinhos possuem pouco ou nenhum significado, desde modo precisam ser compreendidos dentro de uma relação lógica que lança um significado prático.

Na primeira parte do texto a pesquisa apresenta um sucinto resgate mediante uma análise sintática: o termo só existe no plano teórico e se apresenta

5 WENDY, Brown. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Filosófica Politéia, 2019. p. 7; DOUZINAS, op. cit., p. 19-23; LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 7-8.

na sua concepção ideal. Já na segunda etapa o texto se desenvolve seguindo no sentido de aplicação prática do termo. A fase denominada de análise semântica acontece quando a idealização sintática toma uma forma material. Neste caso, o sentido dado aos termos passa a ter relação entre o idealizado e o aplicado, o conceito transfere-se para normas, regras de conduta e políticas ou ditando comportamentos. Importante destacar neste momento que a coerência com a lógica do plano sintático permanece atrelado ao conceito, ou seja, uma trata da definição ideal do conceito (sintática) e a outra o significado empírico (semântico) que se deseja dar mediante a aplicação prática. Por último, ocorre a análise pragmática, momento em que se busca contextualizar a sua aplicação prática ou até mesmo o uso coloquial. Nesta dimensão o conceito torna-se popularmente conhecido e aplicado. Todavia, observa-se que erroneamente utilizado, muitas vezes acabam perdendo o valor e desvia-se do significado original. Assim sendo, no terceiro momento é possível realizar uma análise sistêmica entre os planos sintático, semântico e pragmático para identificar o desvirtuamento e incompatibilidade dos termos descritores, apresentando resultados objetivos na pesquisa.⁶

Certamente, não é a ambição deste texto esgotar o assunto, que tem propósitos bastante objetivos: revisar características dos seguintes descritores (a) Democracia (b) Igualdade (c) Justiça (d) Direitos humanos. O que se apresenta aqui é um resumo descrito a partir de uma abordagem histórica. Deste modo, segue pontuando principais aspectos para identificar como se apresentaram no passado, e como vêm sendo aplicados no presente. Como produto do estudo, apontam-se argumentos que podem orientar a afirmação da antítese e promover a desconstrução da seguinte hipótese-dedutiva.

Parte do seguinte raciocínio: *premissa maior* – A existência de um forte Estado Democrático é decorrente da idealização conceitual na Antiguidade dos conceitos de liberdade, igualdade e fraternidade, aplicados de forma coerente após a Revolução Francesa, em que, durante a Assembleia Constituinte, nasceu umas das primeiras formas democráticas de Estado – Primeira República Francesa; *premissa menor* – A idealização na antiguidade dos conceitos de liberdade, igualdade e fraternidade recebeu aplicação adaptada ao pensamento do período moderno, notadamente na Constituição Francesa, e possibilitou

6 RECK, Janriê Rodrigues. Da dimensão pragmática da linguagem. *Revista Faz Ciência*, Francisco Beltrão, v. 13, n. 17, p. 13-32, jan./jun. 2011. p. 13-15.

materialização dos conceitos de justiça social, da igualdade material e dos direitos humanos. Logo a *tese*: A existência de um forte Estado Democrático possibilitou materialização da justiça social, da igualdade material e dos direitos humanos. *Antítese*: Não pode se conceber a existência de um Estado Democrático forte pois não há materialização dos conceitos de justiça social, de igualdade material e de direitos humanos.

Metodologicamente a análise visa revisar os conceitos pertencentes à esfera teórica dos termos descritores, então considerou e promoveu a revisão de literatura com base nas suas derivações, que são as seguintes: revolução, representação, soberania, liberdade, fraternidade, cidadania e justiça distributiva. Algumas dessas expressões foram incorporadas ao dicionário político-jurídico no processo do seu amadurecimento;⁷ outras fazem parte dessa tradição, mas logo se percebe que foram resignificadas. Os direitos fundamentais e a democracia estão entre as maiores conquistas da moralidade política contemporânea e constituem, ao mesmo tempo, fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes do Estado democrático de direito.⁸

A CONQUISTA DA DEMOCRACIA NO PASSADO

A origem do termo democracia remonta ao fim do período clássico da filosofia grega no século VI a.C., principalmente na cidade-estado de Atenas. Era empregado para identificar o governo exercido pelo próprio povo, através da intervenção direta do cidadão livre e igual no processo de decisão política.⁹ Ponderando sobre o conceito, Hannah Arendt considera, entretanto, equivocado o uso desta expressão para identificar o fenômeno político das cidades gregas deste período antigo. Tendo como significado o domínio da maioria,

7 O termo revolução originalmente empregado na astronomia, foi utilizado pela primeira vez de forma metafórica para descrever um acontecimento político, em 1660, quando da derrubada do Parlamento Residual e, alguns anos depois, para identificar o acontecimento conhecido como Revolução Gloriosa. ARENDT, *Sobre a...* p. 72-73. A transição do termo fraternidade do dogma judaico-cristão para a esfera política, como um importante elemento de coesão nacional. BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993. p. 22-86.

8 SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018. p. 195-196.

9 COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 212.

seria incompatível com a descrição de cidadãos livres e iguais. Isso porque a liberdade, então, era conceito que se opunha ao de sujeição ao domínio, característica da escravidão.¹⁰

Assim sendo, a liberdade só poderia ser atribuída aos que se encontravam em igual situação de não domínio: ninguém poderia ser livre a não ser entre seus pares. A *pólis* era, por isso, uma isonomia e não democracia, em que igualdade e liberdade se encontravam estreitamente relacionadas, pois só eram livres aqueles que se encontravam em igual situação de ausência de domínio. Mas estes eram atributos da própria *pólis*, não dos homens, que não nasciam com eles, mas os recebiam como decorrência do seu status de cidadão. Ou seja, liberdade e igualdade não constituíam qualidades inerentes à natureza humana, mas convenções estabelecidas no mundo feito pelos homens. O todo precedia a parte.¹¹

Na democracia moderna, o indivíduo assume o protagonismo e o corpo político passa a ser concebido como o resultado da adesão de sujeitos naturalmente livres e iguais a um contrato. Esta concepção individualista está assentada na ideia de que a soberania é um atributo próprio dos indivíduos que, vivendo em estado da natureza, criam mediante acordo um poder que lhes garanta o exercício da liberdade de que gozam neste estado original.¹²

O direito natural é a base filosófica dessa construção política. Nele, o homem é separado da sociedade e se torna a origem da lei. Munido da razão, sua conduta não é condicionada pelo mito ou preconceito, pois é capaz de deduzir a partir dela os princípios morais que devem ser observados. Não se busca o valor do indivíduo na transcendência; emancipado pela razão, carrega consigo a sua própria dignidade.¹³

O desafio que esta construção teórica apresenta consiste no modo de se estabelecer um equilíbrio entre o indivíduo racional (*ratio*) e a ordem que ele instaura (poder), já que a essência da modernidade é a proteção contra qualquer forma de opressão política. Cabe aqui destacar o pensamento dos teóricos contratualistas.

10 ARENDT, *Sobre a...*, p. 58-59.

11 Idem.

12 BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 22-23.

13 ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 2012. p. 396.

Em Hobbes, a liberdade consiste na ausência de sujeição a qualquer restrição externa, uma ameaça que surge quando o desejo de autopreservação leva à renúncia da soberania individual em favor de um soberano absoluto incumbido da manutenção da ordem e da paz;

Para Locke, a instituição da sociedade civil é o único meio de prevenção contra os riscos do conflito que caracteriza o estado da natureza e nela (sociedade civil) os sujeitos encontram ambiente para exercer seus direitos fundamentais, de liberdade e propriedade, e o soberano, como mandatário, a tutela limitada desses direitos, nos quais não pode interferir;

Em Rousseau, surge a caracterização moderna da democracia, que combina a primazia do sujeito e a identificação do soberano com o povo. Nessa perspectiva, povo não corresponde mais a uma visão orgânica a partir da qual o sujeito é derivado, mas um conjunto de sujeitos iguais que, ao se reunirem, constituem a ordem política e se transformam em cidadãos. A parte precede ao todo.¹⁴

Ao mesmo tempo em que o gênero humano é celebrado em sua universalidade, um outro conceito é desenvolvido para se opor a esse cosmopolitismo humanitário: o de pátria. Rousseau faz dela pedra angular de seu sistema político. Ela substitui os laços familiares e é introduzida, pouco a pouco, como o espaço de promoção da felicidade e fraternidade e condição necessária para o exercício da liberdade e da igualdade. Se a vontade geral expressa na lei é o único meio de assegurar a liberdade, a pátria é o espaço de realização da vontade geral. A partir da ideia de pátria, ganha corpo a nação. Institucionalmente, ela confere unidade à soberania e coesão à sociedade. Ao destacar o que é comum entre os membros de grupo e sublimar as diferenças que os separam, nação e pátria engendram o sentimento de fraternidade que integrará o tríptico revolucionário imortalizado.¹⁵

Esse é o arcabouço teórico em que, no âmbito da Revolução Francesa, é gerada a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789), um dos documentos que marcam o início da modernidade.¹⁶ A revolução desponta no imaginário como o símbolo de resistência à opressão e da liberdade como

14 COSTA, op. cit., p. 214-215.

15 BORGETTO, op. cit., p. 22-44.

16 A este somam-se os norte-americanos *Declaration of Independence* (1776) e *Bill of Rights* (1791). DOUZINAS, op. cit., p. 99.

direito de participação na formação da vontade política. Seu resultado é uma total ruptura com o regime político característico do antigo regime e o estabelecimento de assembleias e governos eleitos pelo povo. As leis aprovadas por estas instituições foram o instrumento de conversão do homem abstrato dos teóricos do contratualismo, que vive em estado da natureza, em sujeito de direitos livre da opressão.

Contudo, como ocorria na *pólis* grega, vê-se estabelecer um fosso entre a universalidade do homem, titular de direitos naturais, e a particularidade do cidadão, privilegiado com direitos civis.¹⁷ Se a liberdade é o direito de participar da formação da vontade política, uma parcela expressiva da humanidade continuava escravizada: o não cidadão estava destituído de qualquer direito político,¹⁸ o que se traduz na perda da relevância da fala, uma das mais características peculiaridades do humano;¹⁹ o feminino não consistia em um indivíduo, ele significava o outro que confirmava a individualidade do indivíduo (masculino);²⁰ e o voto censitário excluía os pobres.

Ocorre que a identificação revolucionária do povo com a nação produziu efeitos além dos esperados pelo programa liberal. De acordo com Hobsbawn, o liberalismo e a democracia pareciam mais adversários que aliados, entretanto, a despeito de seu elevado grau de abstração, o lema que pregava liberdade, igualdade e fraternidade foi suficientemente absorvido pelas massas para que exigissem a extensão do direito a voto. O liberalismo não encontrou em seu arcabouço teórico, construído sob o signo da dignidade do indivíduo e na igualdade dos homens, argumentos para resistir a essa demanda, de forma que, ao fim do séc. XIX, o sufrágio universal já era uma realidade na maior parte dos países da Europa.²¹

Neste período, surge um movimento formado por filósofos, sociólogos e juristas que se apresenta como alternativa às ideologias que travavam então um embate ideológico: socialismo e liberalismo. Denominado solidarismo, tinham entre seus expoentes Léon Bourgeois, Émile Durkheim, Léon Duguit,

17 Ibidem, p. 109-113.

18 BORGETTO, op. cit., p. 70.

19 ARENDT, *Origens...* p. 397.

20 DOUZINAS, op. cit., p. 99-111.

21 HOBBSAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Trad. Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2018. p. 107;373; HOBBSAWN, Eric J. *A era do capital*. Trad. Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017. p. 249; HOBBSAWN, Eric J. *A era dos impérios*. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019. p. 25-26.

Maurice Hauriou e Georges Gurvitch, e propunha a superação do individualismo fundado do direito natural pela criação de um espaço intermediário entre indivíduo e Estado e a transferência da legitimidade estatal da soberania para a solidariedade social.²² A sociedade é definida como empreendimento cooperativo baseado na divisão social do trabalho²³ e a ordem jurídica como produto dessa interação: a lei é a regra da vida em sociedade.²⁴

É nesse ambiente de invenção da sociedade, em que as reivindicações sociais se sobrepõem aos interesses individuais, que Costas Douzinas identifica a substituição da base filosófica que permitirá a transição de direitos naturais para direitos humanos. A partir dessa mudança, opera-se a sua diversificação, que se expressa nas várias gerações de direitos: aos direitos civis e políticos característicos do liberalismo (primeira geração) se seguem os direitos econômicos, sociais e culturais vinculados à ideologia socialista (segunda geração) e os direitos de grupo e de soberania nacional, que o autor relaciona ao processo de descolonização.²⁵

DEMOCRACIA E JUSTIÇA DO PRESENTE

A Revolução Francesa está fundamentada em um referencial teórico liberal-burguês, mas foi a grande massa da população que levou a filosofia que o inspirou para as suas barricadas.²⁶ Essa massa é composta de indivíduos que carregam consigo, além da certeza de sua dignidade, suas paixões, seus interesses e suas necessidades, que são muitas. O grande mote da revolução foi a liberdade, mas ela não poderia sozinha justificá-la. Fez-se necessário agregar a ela um princípio que pusesse abaixo a estruturação hierárquica da sociedade: a igualdade. A revolução carrega, assim, em seu bojo, um antagonismo que definirá os embates ideológicos de toda a modernidade. Dessa forma, a mesma filosofia que afirmou a dignidade e liberdade do homem também produziu uma mudança de atitude em relação à pobreza.²⁷

22 FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 185-186.

23 DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

24 DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing, 1901. p. 10-15.

25 DOUZINAS, op. cit., p. 127.

26 Ibidem, p. 103.

27 FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Trad. Álvaro Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 79.

O trabalho, considerado historicamente a contribuição do pobre para a sociedade e um símbolo de inferioridade, é transformado na fonte de toda a riqueza.²⁸ Se o trabalho gera a riqueza, e a razão leva ao progresso, a pobreza e a miséria não poderiam mais ser considerados como dados da realidade, mas o resultado de uma construção social. Rousseau chama essa desigualdade de moral ou política – ela é baseada na convenção ou no consenso e consiste nos diferentes privilégios que alguns possam usufruir em detrimento dos outros.²⁹

Sob outra perspectiva, a superação do mito e da superstição pela razão e a necessidade de construção de laços que mantivessem a estabilidade da nova organização social em substituição àqueles que caracterizavam a sociedade estamental levaram à laicização de um dogma fundamental das revelações judias e cristãs: a fraternidade. Em sua origem, a fraternidade proclama a unidade divina e humana, ao fazer derivar os homens de um único Deus. Os jusnaturalistas ressignificam o conceito fazendo-o repousar na natureza e na razão, e daí ela é transplantada para o terreno político, em que todos os filhos da mesma pátria e da mesma nação devem se tratar como irmãos. A tradição do pensamento cristão de que a esmola é um direito do pobre e um dever do rico constitui o suporte teórico para o dever de assistência mútua. Seus ecos podem ser sentidos nas palavras de Robespierre:

*les riches insensibles aux besoins de leus semblables ou bienfaisants por instinct et vanité, s'imaginent qu'il n'est point de loi contre eux em faveur des pauvres[e no seguinte artigo do projeto de declaração apresentado por ele em 1793] les secours indispensables à celui qui manque du nécessaire sont une dette de celui qui possède le superflu; il appartient à la loi de déterminer la manière dont cette dette doit être acquittée.*³⁰

28 LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. Marsely de Marco Dantas. São Paulo: EDIPRO, 2014. p. 52.

29 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 47. Destaca-se que em outra passagem, afirma que “o primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer isso é meu e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassinatos, quantas misérias e horrores teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas e cobrindo o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: não escutem esse impostor! Estarão perdidos se esquecerem que o fruto é de todos e a terra é de ninguém”. *Ibidem*, p. 80.

30 BORGETTO, op. cit., p. 19-84.

É nesse ambiente, em que a escassez deixa de ser apenas um problema econômico para se converter em uma demanda política,³¹ que a assistência deixa de ser um favor exercido pela caridade para se converter em direito exigível e que o domínio da natureza pelo progresso da ciência faz crer que a pobreza pode ser erradicada, que um outro termo ganha novo significado: a justiça distributiva. Embora remonte à Aristóteles, o conceito que lhe foi então atribuído e mantido pela doutrina tomista é bastante diferente daquele da modernidade. Aristóteles dividia a justiça em universal, que abrange todas as virtudes, e a particular, aplicada ao âmbito político e judicial.

A justiça particular compreendia a distributiva, que exige que honra, posições de autoridade ou dinheiro sejam distribuídos de acordo com o mérito; e a punitiva ou comutativa, pela qual os culpados devem pagar pelos danos causados. Conforme se vê, o critério aristotélico para distribuição dos recursos é o mérito e não a necessidade (e o mérito não era um atributo do trabalho). Coube a David Hume e à Adam Smith a primazia por apontar a propriedade privada como origem de injustiças, quando o luxo de alguns é mantido às custas do trabalho e sofrimento de outros. Smith não é certamente um pregador pela igualdade absoluta, mas sua construção teórica a respeito da desigualdade é semelhante a que será proposta por John Rawls alguns séculos depois: ela só é moralmente aceitável quando provoca a melhoria na situação de todos.³²

Hegel defende o direito de necessidade, em que o direito à vida se sobre põe a direitos abstratos como a propriedade, pois o homem a quem é negada a possibilidade de agir pela sua autopreservação acaba por ser reduzido a um sujeito privado do direito a ter direitos.³³ Embora a Revolução Francesa tenha feito da eliminação da pobreza uma questão política, direito do indivíduo e dever da sociedade mediado pelo Estado, foi somente com John Rawls que o termo justiça distributiva encontrou o teórico para sua reformulação em termos modernos.³⁴ Em seus estudos publicados na década de 1960, Rawls instaura o debate pós-positivista da ciência política e do direito ao restabe-

31 ARENDT, *Sobre a...* p. 49-98.

32 FLEISCHACKER, op. cit., p. 29-59.

33 ZIZEK, Slavoj. *Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015. p. 214-215.

34 FLEISCHACKER, op. cit., p. 115-121.

lecer as discussões morais como preocupações inerentes a estes campos do conhecimento.³⁵

A teoria designada justiça como equidade, atribui ao homem duas capacidades morais: um senso de justiça que lhe permite manifestar juízos imparciais; e uma concepção de bem, que se traduz na aptidão de elaborar um projeto individual de vida. Mediante um contrato social, esse ser racional estabelece as regras para uma sociedade justa e estável, com respeito à pluralidade humana. Essa sociedade tem como objetivo viabilizar a cooperação e se organiza em torno de regras que visam solucionar os conflitos a respeito da distribuição de recursos e disciplinar o funcionamento de instituições jurídicas e sociais. A partir de uma alegoria em que os homens se encontram encobertos pelo véu da ignorância, uma situação de alheamento em relação às suas condições pessoais que lhes permite decidir de forma imparcial, supõe que dois seriam os princípios escolhidos para reger a vida em sociedade:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.³⁶

Esses princípios seguem uma ordem léxica, o que significa que o primeiro tem prioridade sobre o segundo. O primeiro compreende as liberdades básicas de um sistema democrático, o que significa que direitos e liberdades fundamentais possuem um caráter inalienável e um *status* especial em relação aos demais valores políticos.³⁷ O segundo, baseado no princípio da diferença, tem por pressuposto que desigualdades de berço e talento não são meritórias, de forma que a distribuição igual de recursos só pode ser preterida por um critério que melhore a situação de todos, distribuindo na sociedade os bene-

35 VITA, Álvaro de. Apresentação. In: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. XII-XX.

36 RAWLS, op. cit., p. 73.

37 CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007. p. 111-112.

fícios gerados pelo emprego desses talentos. Esses princípios, que procuram conciliar os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, viabilizam a implementação de instituições justas, atuando, sucessivamente, na garantia de que a Constituição seja elaborada no contexto de um processo político justo; na formulação de políticas públicas que ofereçam condições equitativas de oportunidades e, por fim, em sua aplicação pelas autoridades públicas e por sua observância pelos cidadãos em suas relações privadas.³⁸

Assim como Rawls, Dworkin defende a salvaguarda dos direitos fundamentais a partir de princípios derivados da moralidade política como pressuposto de uma sociedade democrática. O direito tem por fundamento uma comunidade de princípios de conduta compartilhados por cidadãos que atuam como agentes morais. Nesse sentido, os direitos fundamentais são direitos morais.³⁹ A virtude da comunidade política consiste na igual consideração pelos seus membros, significando a importância que deve ser atribuída a vida humana bem-sucedida de acordo com o propósito de cada um. Condição de realização da igual consideração é a igualdade de recursos. Assim como em Rawls, Dworkin discrimina as diferenças decorrentes de contingências, a que designa sorte bruta, daquelas originadas de escolhas pessoais. As primeiras devem ser neutralizadas, evitando que o destino do indivíduo seja ditado pelas suas circunstâncias de nascimento (condição social e dotes naturais), as segundas devem ser suportadas pelo sujeito, já que inerentes à esfera de sua responsabilidade pessoal.⁴⁰

Os argumentos de ambos objetivam demonstrar a viabilidade de se estabelecer racionalmente referenciais morais (e éticos em Dworkin) para a escolha de regras de convivência em uma sociedade justa, assim entendida aquela que equaliza as oportunidades. Em última análise, regras orientadas pela dignidade humana. No centro desses sistemas, está o imperativo da justiça distributiva, de suma relevância para impedir que desigualdades econômicas se transformem em ameaça à integridade do sistema político, pelo exercício de influências desproporcionais.

Não é correto reduzir os direitos fundamentais a meios de garantia do exercício da democracia, já que isso corresponderia à negação da própria dig-

38 RAWLS, op. cit., p. 240-246.

39 CASIMIRO, op. cit., p. 111-112.

40 DWORKIN, Ronald. A virtude soberania teoria e a prática da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p.5-31.

nidade que, na visão kantiana, é incompatível com a visão do ser humano como meio e não fim; mas é correto afirmar que democracia e direitos fundamentais estão estritamente ligados. Os direitos fundamentais são ao mesmo tempo condições de existência e limites para o exercício da democracia (protegendo posições contramajoritárias), da mesma forma que só em um ambiente democrático esses direitos, que pressupõem espaços de fala e a promoção de condições mínimas de bem-estar, encontram sua plena realização.

DEMOCRACIA CORROÍDA E FUTURO

Rawls e Dworkin integram uma linha de pensamento que acredita em uma racionalidade jurídica que permite a adoção de valores como critério de compreensão da norma jurídica. Essa racionalidade é essencial para a manutenção da democracia, um sistema político baseado na construção de consensos a partir da argumentação e do debate. Jürgen Habermas, por sua vez, embora conteste a existência de um substrato axiológico compartilhado pelos membros da comunidade, vê os direitos fundamentais como pressupostos da autonomia pública e privada dos cidadãos, sem a qual resta comprometida sua capacidade de participação no processo democrático.⁴¹

Atualmente, entretanto, o cenário político está dominado por manifestações de incredulidade em relação à efetividade dessa racionalidade jurídica e à aptidão das instituições democráticas em realizar as promessas emancipatórias da modernidade.⁴² A desconfiança em relação a atores políticos, de que serve como exemplo movimentos do tipo política não deveria ser profissão, compromete a legitimidade da representação política e abre oportunidade para que propostas autoritárias se apresentem como alternativas viáveis à democracia liberal e aos valores que ela representa.⁴³

Em 1942, Joseph A. Schumpeter elencou o que considerava serem as quatro características de uma sociedade em que o sistema democrático po-

41 RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, a. 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019. p. 117. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 158-164.

42 GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003, p. 24-77.

43 CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Trad. Joana Angélica d’Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 7-11.

deria florescer. A primeira delas está relacionada ao material humano: a qualidade dos componentes do parlamento deve ser garantida pela existência de um estrato social de excelência, obtido por um processo seletivo rigoroso, que não pode ser nem excessivamente exclusivo, nem por demais acessível para o *outsider*.⁴⁴ Em 2016, a maior potência do mundo, aquela considerada a mais estável das sociedades democráticas, elegeu um *outsider*. Essa eleição é apontada como exemplo de desintegração das tradições que sustentam as instituições democráticas americanas,⁴⁵ sintoma do colapso das atuais estruturas políticas,⁴⁶ um fenômeno que se reproduz em grande número de países.

A instabilidade se explicita por animosidade contra estrangeiros, conflitos étnicos, ataques à imprensa, contestação de resultados eleitorais e descrença quanto às instituições representativas do sistema democrático,⁴⁷ mas em seu centro está a crise econômica, a redução e precarização do emprego, estagnação dos salários e o aprofundamento da desigualdade social.⁴⁸

Dados econômicos justificam a afirmação de que a distância entre ricos e pobres nunca foi tão acentuada como agora.⁴⁹ O superendividamento das famílias neutralizou a compensação até então promovida pela expansão do crédito à queda dos salários, os avanços tecnológicos geraram uma competição acirrada pelo emprego e a globalização estendeu essa disputa a nível global.⁵⁰

44 As demais condições são: que o domínio da decisão política não seja excessivamente dilatado; atividade pública desempenhada por uma burocracia bem treinada e apoiada em uma tradição sólida; e o autocontrole democrático. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp. p. 393-398.

45 LEVITSKY; ZIBLATT, op. cit., p. 142.

46 CASTELLS, op. cit., p. 37.

47 Ibidem, p. 18-19. LEVITSKY; ZIBLATT, op. cit., p. 215.

48 Comentando a eleição de Trump, Yascha Mounk afirma que “...os fatores econômicos importam e muito. Em primeiro lugar, entre os simpatizantes de Trump, a probabilidade de ter curso superior ou formação profissional é bem menor – o que sugere que possuem motivos muito melhores para temer que suas perspectivas econômicas possam sofrer com a globalização e a automação. Em segundo lugar, esses eleitores tendem a viver em comunidades com piores serviços de saúde, mobilidade social menor, menos capital social [e] maior dependência do dinheiro da seguridade social”. MOUNK, op. cit., p. 191.

49 PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 22. “Infelizmente há muitas evidências de que este processo pode ter começado a ocorrer no mundo desenvolvido, onde a desigualdade de renda vem crescendo muito desde 1980. Isto é mais notável nos Estados Unidos, onde 1% das famílias abocanhava 9% do PIB em 1970 e 23,5% em 2007.” FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018. p. 446.

50 BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 192-193; FUKUYAMA, op. cit., p. 445-448.

Neste ambiente, a responsabilidade coletiva desaparece pouco a pouco e dá lugar ao homem empreendedor, que assume a responsabilidade também por aqueles riscos a que Dworkin classificou como brutos, e que integram o sistema de proteção social construído sob a lógica democrática.⁵¹ Segundo Robert Castel, a transição histórica do proletário para o trabalhador assalariado representou uma nova relação do mundo do trabalho com a sociedade. Como proletário, o indivíduo constituía um elo essencial no processo produtivo, mas se encontrava condenado a trabalhar para se reproduzir. A mudança na condição do trabalhador experimentada durante o Estado de bem-estar social construiu uma rede de proteção e ampliou sua participação no ambiente social.⁵² É esse tecido de solidariedade que está se esfacelando.

David Hume já havia teorizado sobre a influência da escassez sobre os conflitos humanos e a necessidade de justiça. Onde há abundância, a justiça não é necessária. Porém, quando os bens não são suficientes para atender as necessidades, a parcialidade dos afetos torna mais difícil a tarefa do entendimento de controlar as paixões e a estabilidade do ambiente social é comprometida.⁵³ A pobreza e o desemprego são fontes do ressentimento,⁵⁴ o que está sendo instrumentalizado por oportunistas e demagogos para estimular a disseminação de mitos, nacionalismos exacerbados e a crença em regimes autocráticos.⁵⁵ O mundo passa a ser dividido entre o nacional e o estrangeiro; o negro e o branco; o pobre e o rico. Quando o outro é o inimigo, a benevolência para com ele diminui e a consideração à sua dignidade também.

CONCLUSÃO

A liberação do potencial de racionalidade humana promoveu a legitimação do direito, da consolidação dos direitos humanos e da democracia que determinam a autocompreensão normativa do Estado de direito democrático.⁵⁶ Na

51 DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 380-381.

52 CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 415-416.

53 HUME, David. *Tratado da natureza humana: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais*. Trad. Débora Danowski. São Paulo: Unesp, 2009. p. 525-535.

54 LEVITSKY; ZIBLATT, op. cit., p. 215-216.

55 WENDY, op. cit., p. 17-18.

56 HABERMAS, op. cit., p. 128; HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Loyola, 2004.

primeira metade do século XX, o ocidente foi assombrado por potencialidades da natureza humana até então não imaginadas.⁵⁷ Não é possível neste momento estabelecer uma equivalência entre a violência que então se testemunhou e os fatos do presente, mas os ventos que hoje sopram no planeta azul permitem identificar paralelos que apontam para graves riscos que despontam no horizonte, principalmente no tocante a manutenção do Estado de direito democrático.⁵⁸

Aquele processo traumático acendeu novos debates sobre os pressupostos em que se assentavam as instituições jurídicas e sociais. Esses debates ampliaram a compreensão do fenômeno e permitiram as transformações que deram origem a um período em que se aliou crescimento econômico, redução das desigualdades e conquista de direitos civis. A ameaça à democracia ameaça também as garantias relativas aos direitos fundamentais. Para aqueles que acreditam no benefício desse sistema e na política como o espaço de debate, é o momento de assumir o controle da narrativa.

Por fim, retoma-se a proposta inicial do texto. Defende-se que não existe um forte Estado Democrático. O que se percebe, e mais do nunca, é a fragilização do modelo de Estado frente aos desafios impostos pela nova ordem mundial. No plano pragmático da política nota-se um acentuado desvio dos conceitos de democracia, justiça, igualdade e direitos humanos concebidos na antiguidade e aperfeiçoados na modernidade. Por isso, é certo afirmar que o modelo definido como Estado Democrático de Direito falhou na materialização de seus ideais.

Este tipo de discurso nos leva a crer na necessidade de substituição de modelo. Na crença de que o atual está falido ou fracassado. Apontava Winston Churchill que "*a democracia é o pior dos regimes, à exceção de todos os outros*". A falha não está no modelo, mas sim em sua aplicação no plano prático. Não é a democracia que falhou, mas como ela está sendo exercida, efetivada, feita. A necessidade está na criação de uma organização social e política que possa resgatar os valores originários, possibilitando assim a consolidação de um modelo que promova uma justiça distributiva, igualdade social e a promoção dos direitos humanos.

57 ARENDT, *Origens...* p. 406.

58 Em alusão à frase com que o autor inicia seu texto "Sopram ventos malignos no planeta azul". CASTELLS, op. cit., p. 7.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- _____. *Sobre a revolução*. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Cia das Letras, 2011. p. 72-73. A transição do termo fraternidade do dogma judaico-cristão para a esfera política, como um importante elemento de coesão nacional.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- CASIMIRO, Lúgia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 2013.
- CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Trad. Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 7-11.
- COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.
- DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- DUGUIT, Léon. *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing, 1901.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

- FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Trad. Álvaro Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HOBSBAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Trad. Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2018.
- _____. *A era do capital*. Trad. Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.
- HOBSBAWN, Eric J. *A era dos impérios*. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019.
- HUME, David. *Tratado da natureza humana: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais*. Trad. Débora Danowski. São Paulo: Unesp, 2009.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. Marsely de Marco Dantas. São Paulo: EDIPRO, 2014.
- MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Cia das Letras, 2019.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- RECK, Janriê Rodrigues. Da dimensão pragmática da linguagem. *Revista Faz Ciência*, Francisco Beltrão, v. 13, n. 17, p. 13-32, jan/jun 2011. p. 13-15.

- _____; BITENCOURT, Caroline Müller. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, a. 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017.
- SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, p. 393-398.
- VILLEY, Michel. *O Direito e os direitos humanos*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- WENDY, Brown. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Filosófica Politéia, 2019.
- ZIZEK, Slavoj. *Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

LA PROGRESIVIDAD DE LOS DESCA Y LA POLÍTICA FISCAL EN LATINOAMÉRICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Fernando Manuel Castro Figueroa¹
e Marina del Pilar Olmeda García²

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es uno de los productos de una línea de investigación amplia, que se realiza en la Universidad Autónoma de Baja California en la que participan los autores sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientes (DESCA). El objetivo de este estudio es reflexionar sobre los desafíos de los DESCA en el contexto de una crisis, con énfasis en los principios rectores de los derechos humanos, que ponga de relieve un panorama

-
- 1 Docente de la Universidad Autónoma de Baja California (Mexicali, México). Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México (México) y Maestro en Ciencias Jurídicas por la UABC. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución por la Universidad Castilla La Mancha (Toledo, España) y Especialista en Derecho con énfasis en Constitucional por la UABC. Estudiante del programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Doctorado en Estudios Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC. Abogado consultor de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California. Coordinador General de Academias del Colegio de Abogados de Mexicali, A.C. Abogado certificado ANADE y docente investigador del Centro de Enseñanza e Investigación Superior de Baja California. Ha participado como ponente en distintos congresos nacionales e internacionales, publicación de diversos artículos y capítulos de libro.
 - 2 Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California (Mexicali, México). Doctora en Educación, por la Universidad Iberoamericana (México) y Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha (España). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores; SNI-II; del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y de las Redes Mexicanas e Internacional de Posgrado en Derecho. Responsable del Cuerpo Académico Estudios Sociales y Jurídicos, Derechos Humanos y Seguridad Pública. Es autora de varias obras individuales y colectivas, así como artículos científicos.

sobre la situación en Latinoamérica de los DESCAs frente a esta Emergencia Sanitaria COVID-19. El interés es aportar argumentos y orientaciones para el alcance del cumplimiento y progresividad de estos derechos a partir de la política fiscal.

El presente trabajo ofrece al lector una reflexión ordenada sobre la trascendencia como derechos humanos de los DESCAs y los desafíos que enfrentan en Latinoamérica en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, con particular énfasis en la importancia de su cumplimiento en estos tiempos de crisis sanitaria, económica y social.

La metodología aplicada para este trabajo tuvo un tratamiento tanto cuantitativo como cualitativo, con apoyo en el método deductivo, analítico y dialéctico a través del análisis doctrinal, de insumos estadísticos sin olvidar la revisión de las políticas públicas y acciones gubernamentales, además de experiencias internacionales exitosas.

El presente artículo pretende aportar argumentos y orientaciones para el cumplimiento y progresividad de estos derechos en Latinoamérica en tiempos de la emergencia sanitaria COVID-19, en aras de proteger a las personas en el límite de su dignidad como seres humanos. Estas necesidades conforman un amplio abanico de derechos fundamentales como la alimentación, el agua, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda, la cultura, el medio ambiente adecuado, entre otros.

II. PLANTEAMIENTO

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar progresivamente la satisfacción de los DESCAs, por su parte las personas tienen la facultad de exigir su cumplimiento. Los DESCAs se constituyen en piezas jurídicas clave para avanzar en el combate contra los riesgos de salud, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, que se manifiestan a través de la pobreza, la marginación, la desigualdad, entre otros males de la humanidad.

No obstante el avance normativo que han alcanzado los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como en el derecho nacional, es muy alta la pobreza, las desigualdades, el analfabetismo, entre otros indicadores del bajo desarrollo en América Latina y en México en particular. La brecha que separa los principios y los ideales teóricos y normativos de estos derechos, con la realidad social, sigue siendo muy amplia.

Se requiere continuar realizando esfuerzos desde el ámbito de las políticas públicas, de los programas gubernamentales y desde la academia para encontrar los mejores caminos, estrategias y acciones que permitan materializar estos derechos con la realidad en el mundo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un estudio realizado en 2014 demostró que un 10% de la población en la región era propietaria del 71% de la riqueza total³. Esta cifra convierte a Latinoamérica en la región con mayor desigualdad económica en el mundo. Se calculó también por esta comisión, que si la tendencia de concentración continuaba en el 2020, el 1% de la población tendrá más riqueza que la suma del 99% restante.

Por lo respecta a México, de acuerdo con los datos arrojados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a lo largo de los últimos 10 años, el número de personas en situación de pobreza se incrementó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018⁴. Estos datos demuestran que las políticas públicas de distribución de la riqueza en nuestro país no han sido compatibles con el cumplimiento de la progresividad de los derechos humanos, en particular de los DESCA.

La situación descrita se agrava, por él hecho evidente de que en México existe un gran número de grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad, por razón de su condición de salud, edad, género, razón étnica, movilidad, situación económica, ubicación geográfica (periferia de las ciudades), ocupación o posibilidades de trabajo, situación de calle, entre otros. Así se demuestra por los mismos datos del CONEVAL⁵.

En efecto, el impacto que tiene la rápida expansión de la pandemia por COVID-19 y las estrategias aplicadas por los Estados para frenar y combatirla, plantean la necesidad de formular políticas públicas tendientes a proteger la dignidad humana en el contexto de la emergencia sanitaria. Ante esta situación, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tienen una misión fundamental e indispensable.

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <https://www.cepal.org/es>, 2014.

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDIACION_POBREZA_2008_2018.pdf, 2019.

5 CONEVAL. Op. Cit.

El manejo de los recursos financieros para la protección de los DESCA cobra relevancia en contextos de crisis o de reducción del crecimiento económico como el que atraviesa México. Tradicionalmente en América Latina, los gobiernos han respondido a los periodos de crisis económica con la adopción de medidas de austeridad fiscal, caracterizadas por: una reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos básicos y programas de protección y seguridad social; una subida de los impuestos indirectos regresivos que recaen más sobre las clases medias y la población más pobre; una disminución en la protección a los derechos laborales; y una privatización de los bienes y servicios públicos.

Esto sucede a pesar de la evidencia existente sobre los efectos contraproducentes de las políticas de austeridad fiscal para superar una crisis económica⁶ y de que existen varias alternativas para expandir el espacio fiscal. Por ejemplo: aumentar los ingresos fiscales de forma equitativa, combatir la elusión y evasión tributaria, frenar los flujos financieros ilícitos, re-priorizar el gasto público⁷, medidas que podrían contrarrestar la necesidad o la severidad de la austeridad y proteger de mejor manera los derechos humanos a través del ciclo económico.

Lamentablemente, en el actual contexto de la emergencia sanitaria y la eminente rescisión económica en América Latina, algunos países han empezado a adoptar medidas de austeridad y otras reformas dirigidas a implementar la receta tradicional, lo que a su vez trae como consecuencia una muy posible regresividad en la realización, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, específicamente los DESCA. Pese a la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de esta situación, se volverá una realidad frente a la actual emergencia sanitaria que enfrente nuestro país y el mundo.

Desde el ámbito normativo, existe una base legislativa y jurisprudencial amplia, que emana del marco jurídico de los derechos humanos en el ámbito

6 Ostry, Jonathan D., Ghosh, Atish R. y Espinoza, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/15/10, Disponible en inglés: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) Junio, 2015.

7 A modo de ejemplo, ver: ILO, "Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries," ESS Working Paper no. 48, 2015. CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Recuperado <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, 2016.

universal así como de las normas regionales de estos derechos, que debe ser observada por los Estados cuando adoptan medidas en respuesta a los contextos de recesión o crisis económica.

Estos principios y estándares obligan a los Estados a cumplir los requisitos y condiciones, que incluye la realización de una evaluación seria de las alternativas existentes para recursos financieros dirigidos a evitar la adopción de medidas regresivas y ajustes presupuestales drásticos en materia de los DESCAs. Asimismo los Estados están obligados a asegurar pisos mínimos de protección social para la población más expuesta a sufrir las consecuencias negativas de la recesión o crisis económica.

La complejidad que enfrenta la humanidad sobre las medidas extraordinarias que está requiriendo la contención de la pandemia por el COVID-19, exige desafíos extraordinarios, no sólo para proteger el derecho humano a la vida y a la salud, sino de muchos otros derechos humanos, que se han visto trastocados en la situación actual como los DESCAs que afectan la vida cotidiana de la persona y la vigencia de estos derechos en el marco de los sistemas jurídicos democráticos.

III. NATURALEZA E IMPORTANCIA DE LOS DESCAs

Se afirma, que “a partir de su contenido obligatorio, puede dilucidarse el contenido del derecho correspondiente, si el Estado tiene una obligación de tomar medidas para que sea efectivo un derecho quiere decir que esa obligación existe...sería absurdo afirmar que el Estado no tiene deber de tomar medidas para que cada persona tenga un nivel de vida digna...”⁸. De acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “los DESCAs son derechos subjetivos que propenden por la realización del ser humano en condiciones de dignidad, mediante la satisfacción de mínimos esenciales que salvaguarden esferas como la autonomía, la identidad y los ámbitos materiales de existencia, contribuyendo a la reducción de las brechas de desigualdad en la sociedad”⁹.

8 Adame Goddard, Jorge, Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad, en Carbonell, Miguel coordinador, Derechos Fundamentales y Estado, México, IJ-UNAM, 2002, p. 70.

9 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCAs, Recuperado <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.

En efecto, los DESCAs se integran por una amplia e importante gama de derechos humanos, que individualizados en su naturaleza plantean exigencias y constituyen derechos humanos en particular como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la sindicalización, la educación, la cultura, el medio ambiente adecuado, por lo que excede en mucho a los límites de este trabajo intentar realizar el análisis particularizado de cada uno de estos derechos. En este sentido, se decidió realizar el análisis en forma integral en cuanto a su agrupación como conjunto derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La sistematización de estos importantes derechos que constituyen los DESCAs es abordada por la doctrina con visiones diferenciadas, y en el ámbito normativo tanto convencional como constitucional se ha dado un amplio desarrollo para su consagración como derechos particulares, que interrelacionados e interdependientes constituyen los DESCAs. Julieta Rossi y Victor Abramovich afirman que “sin pretender agotar en este trabajo la tarea de descubrirlos podemos señalar algunos ejemplos de derechos que con mayor grado de claridad podrían considerarse derivados de los principios establecidos en las normas...”¹⁰.

Para efectos de este trabajo nos apegamos al PIDESC, así como a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y a la conceptualización como quedaron consagrados estos derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin olvidar el Protocolo adicional de esta convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el Protocolo de San Salvador.

IV. LOS DESAFÍOS DE LOS DESCAs EN LATINOAMÉRICA FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

Frente a la tragedia que la humanidad enfrenta al desafío mayúsculo de una pandemia tan grave como la demostrada por el COVID-19, es necesario

10 Rossi, Julieta y Abramovich, Victor, La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Martín Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B. José A. compiladores, México, Universidad Iberoamericana, 2006, p. 473.

partir de una pregunta ¿Cómo asegurar las perspectivas de protección integral de los DESCAs, frente a esta pandemia, a la altura de la magnitud del problema? Se ha desmostado que las grandes crisis, ponen a prueba la fortaleza humana, la capacidad del ser humano ante la adversidad. En el presente, el COVID-19 llegó violentamente, llegó sin avisar y lo hizo globalmente, ninguna nación, ninguna comunidad, ningún ser humano, estaba preparado para su fuerte investida. La magnitud de esta pandemia, exige a la par de los esfuerzos gubernamentales, rescatar, extraer, profundizar en los más altos valores del comportamiento humano, como la responsabilidad, la solidaridad social, la cooperación y la ayuda.

La humanidad, se encuentra frente a riesgos sin precedentes, contra una emergencia de salud pública que se define como un “evento fuera de lo común o imprevisto, que exige una intervención o respuesta inmediata y tiene repercusiones graves para la salud pública”¹¹. Esta situación, obliga no sólo a los Estados, sino a cada ser humano, como persona y como ciudadano, asumir una responsabilidad social frente a la tragedia, que nos compromete en lo individual y social asumir una alta responsabilidad social.

Se reconoce la complejidad que enfrentan los Estados, ya que de acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) la pandemia por el COVID-19 “al 10 de junio había alcanzado más de 7 millones 254 mil contagios y cobrado la vida de 400 mil personas a nivel global, desde que apareció en diciembre de 2019”¹². Habrá que agregar, “este dato supone desafíos extraordinarios desde el punto de vista de los sistemas sanitarios, la vida cotidiana de las personas y para la vigencia de los derechos humanos en el marco de los sistemas democráticos”¹³.

Frente a la magnitud del problema, los Estados realizan esfuerzos importantes en la aplicación de medidas dirigidas a la atención del derecho humano a la salud para el tratamiento de personas contagiadas por el COVID-19, como a su contención. Las organizaciones internacionales especializadas

11 Organización Mundial de la Salud, *Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos*, Ginebra, OMS, 2008, p. 33.

12 *Panel de la enfermedad de coronavirus de la OMS (COVID-19)*. Recuperado: <https://covid19.who.int/>, 2020.

13 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del COVID-19. Recuperado. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>

como la OMS, y particularmente los organismos de derechos humanos hacen llamados urgentes para, que “toda medida que se aplique se apegue a los estándares de protección de los derechos humanos y que estos estándares se verifiquen a través del respeto a las garantías y libertades fundamentales”.¹⁴

Latinoamérica se caracteriza por un sistema de atención a la salud con grandes carencias en “donde las enfermedades crónicas como la obesidad y la diabetes, han puesto en evidencia lo limitado de los recursos existentes para la atención a la salud de la población”¹⁵. En materia de educación, hay muchos retos que superar como el analfabetismo existente en algunas regiones, la desvinculación de lo que se aprende en la escuela con la realidad, así como carencias de infraestructura, equipo, incapaz de aportar los elementos científicos, tecnológicos y culturales necesarios para contrarrestar las necesidades formativas.

Aunado a lo anterior, nuestro país se caracteriza por sus profundas brechas sociales en el que la pobreza y la pobreza extrema, constituyen un problema transversal. Existe un sistema laboral con bajos salarios y deficiencias en el cumplimiento de prestaciones sociales, además de una alta tasa de informalidad laboral, que afecta a gran un número de personas; a esto se suman la falta de vivienda o de habitad adecuado y las problemáticas de contaminación ambiental. Este contexto caracteriza como más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19, lo que demuestra que las políticas públicas de la distribución de la riqueza, no han sido compatibles con el cumplimiento de la progresividad de los DESCA.

El brote epidémico COVID-19 amenaza con acrecentar la problemática socioeconómica, en ese sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pronostica “que México caerá este año en una grave recesión que llevará al producto interno bruto (PIB) al registro histórico de 7.5% en un escenario donde la pandemia del Covid-19 tendrá un impacto único y que las acciones de México para apoyo a distintos sectores ha sido limitado por el alto costo del financiamiento, pues mientras Canadá tiene una tasa de interés 0.25%, en el país está en 5.5%”¹⁶. Por su parte, el Banco

14 CIDH. Op. Cit.

15 Cano Valle, Fernando, “Principios de Derecho y Pandemias”, en González Martín Nuria, *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*, Emergencia sanitaria del COVID-19, reflexiones desde el derechos (1), México, IJ-UNAM, 2020, p.14.

16 *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, OCDE. Recuperado <http://www.oecd.org/economic-outlook/>, 2020.

Central alertó que “una mayor morosidad en el crédito al consumo a causa de la pérdida de puestos de trabajo, toda vez que trabajadores independientes y aquellos que se desempeñan en el sector formal están en riesgo de dejar de pagar sus créditos a la banca comercial”¹⁷.

Otros factores socioculturales, que no pueden dejarse de lado en un diagnóstico sobre el cumplimiento de los DESCAs son los altos índices de violencia generalizada, particularmente por razones de género, raza, etnia, la falta de atención y opciones para los jóvenes, así como la persistencia de flagelos tan graves como el narcotráfico, la impunidad y la corrupción. Quedan integrados además en este contexto los actos de vandalismo y la represión al ejercicio del derecho de protesta social, las crisis penitenciarias y el fuertemente preocupante fenómeno de la migración, tanto del desplazamiento interno forzado, como de personas refugiadas y apátridas, así como la persistencia de personas y grupos históricamente en situación vulnerable.

Las medidas aplicadas en México para la contención de la pandemia incluyen cuarentena, distanciamiento o aislamiento social, limitaciones de movilidad tanto nacionales como internacionales, así como orientaciones preventivas de higiene personal y comunitaria. Estas medidas, que resultan urgentes y necesarias para proteger efectivamente a la población, suponen desafíos mayores para un país como México, en términos de sus condiciones de desarrollo, de sus políticas públicas, medidas sanitarias, de su estructura y capacidad de respuesta de sus diferentes sistemas de atención a las necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales que integran los DESCAs, como los sistemas de salud, educación, trabajo, seguridad social, entre los más importantes.

La pandemia, se constituyó en un desafío para los derechos humanos, a los que puede afectar gravemente, sino se valora y pondera toda medida gubernamental que se aplique para su contención. Se afirma que “la pandemia COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, la salud e integridad personal que supone el COVID-19, así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad”¹⁸.

17 *Banco Central*. Recuperado: https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457, 2020.

18 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA., resolución No. 1/2020, Pandemia y derechos humanos de las Américas. Recuperado, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

En esta situación, la pandemia del COVID-19 presenta para Latinoamérica desafíos aún mayores que las de otras regiones del mundo, tanto en términos de políticas públicas y acciones sanitarias, como en capacidades económicas que permitan atender las necesidades urgentes que genera esta pandemia, como aplicar las medidas de atención y contención necesarias para proteger a la población, acorde a los principios de los derechos y en particular los principios que sustentan los DESCAs.

La respuesta de los Estados de la región, deberá centrarse con una visión de derechos humanos, en el que el derecho a la salud, garantice a todas las personas, sin discriminación, con respeto a la dignidad humana y observancia de los principios fundamentales de la bioética de conformidad con los estándares internacionales, bases científicas y con apego a las circunstancias generadas por esta Pandemia. El derecho a la salud, requiere de los siguientes elementos para su efectividad, disponibilidad; accesibilidad; aceptabilidad y calidad

Las medidas que adopten los Estados, no pueden afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos humanos, deben ser limitadas a los objetivos definidos; conforme a criterios científicos; legales; razonables; proporcionales; estrictamente necesarios y limitadas temporalmente. Toda acción dirigida a la reducción de los factores de contagio debe realizarse con estricto apego a los Derechos Humanos, en específico a los DESCAs, con respeto a nuestras bases constitucionales, así como a sus normas universales y estándares internacionales. En este estado de emergencia, las medidas que se adopten deben realizarse con la mayor racionalidad, con sustentos y criterios científicos y no siempre generales, sino en atención a la intensidad del problema de contagio y salud, tomando en cuenta las circunstancias particulares por regiones, Estados y sectores comunitarios, con estricta observancia de la finalidad de la salud pública. Estas medidas deben tener objetivos definidos, acotadas temporalmente, estrictamente necesarias y proporcionales al fin perseguido.

Debe ser una prioridad la integridad y bienestar de los profesionales de la salud frente a la Pandemia. Se deben tomar medidas específicas para su protección y reconocimiento, además de la adopción de protocolos aplicados en el tratamiento y las acciones especiales para la protección y entrenamiento de estos trabajadores de la salud. Esto incluye, que las instituciones de salud dispongan de insumos, equipos, materiales e instrumentos que protejan su integridad, su vida y su salud, desinfección de ambientes así como la garantía

de sus derechos laborales y de seguridad social, que les permitan desarrollar su labor en términos razonables de seguridad y calidad.

Cualquier medida de naturaleza restrictiva o regresiva de los DESCAs debe ser adoptada y aplicada en forma transparente, con un cuidadoso análisis de las alternativas existentes. Estas medidas, deben estar justificadas desde un enfoque de derechos humanos, con el debido análisis de impacto en los mismos, así como de la más eficiente utilización de los recursos disponibles. Los Estados Latinoamericanos, en sus tres ámbitos de gobierno y las Instituciones de derechos humanos, deberán garantizar el acceso a los mecanismos de denuncia y protección frente a posibles limitaciones indebidas o violaciones de derechos humanos derivadas de las medidas de contingencia. Por lo que se deberán garantizar la transparencia; acceso a la información; protección de datos personales; consentimiento informado; acceso a la justicia y debida reparación.

Las empresas como empleadoras, en general deben respetar los derechos humanos y asumir un comportamiento ético y responsable, particularmente por los impactos que sufren los trabajadores, los consumidores y las comunidades locales.

Debe considerarse especialmente aquellas personas cuyas subsistencia peligran al someterse, a un régimen de cuarentena por la pérdida de sus ingresos; amenazas a sus necesidades vitales básicas; riesgo de ser desalojadas, o ausencia de Redes Institucionales de apoyo. Atención especial deberá asignarse a los derechos de grupos vulnerables y algunos históricamente vulnerables, como niñas, niños y adolescentes; personas con capacidades diferentes; adultos de la tercera edad; mujeres; pueblos indígenas; afrodescendientes; personas LGBTI; personas privadas de libertad; personas desplazadas internas; personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas y víctimas de trata de personas.

Es de gran importancia para avanzar en la progresividad de los DESCAs, el apoyo de la cooperación y solidaridad internacional. La pandemia que vive la humanidad en el presente, plantea desafíos extraordinarios que deben ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta y solidaria entre todas las naciones del mundo. El multilateralismo es esencial en la coordinación de esfuerzos mundiales para contener la Pandemia.

Además, es necesaria la organización social, la participación a través de grupos comunitarios y profesionales, comprometerse a través de estrategias,

esfuerzos colaborativos con responsabilidad social. En materia del ejercicio de libertad de expresión, tiene una función medular para transmitir una información objetiva, fidedigna, con orientación confiable para disminuir el camino de la infección, para fomentar mensajes de aliento, ayuda, esperanza y solidarización social; esto es, ejercer la libertad de expresión con responsabilidad.

V. LA POLÍTICA FISCAL

Constituye un deber ético el cuestionamiento sobre las herramientas más adecuadas para que la pobreza, la desigualdad y la marginación social no continúen en aumento, sobretodo en tiempos de crisis. El sufrimiento y problemáticas actuales son experiencias que nos obligan a mejorar nuestra sociedad.

No se trata de embelesarse en meras utopías sin opción de ser implementadas; pero, tampoco, de resignarse a la mera gestión a corto plazo, que pospone sin término las reformas estructurales o sistémicas sin las cuales, es imposible afrontar las nuevas necesidades.

Si los umbrales de pobreza y desigualdad antes de la devastación económica actual, eran ya alarmantes previo al embate la pandemia por COVID-19; hoy, las necesidades mínimas vitales de un gran número de ciudadanos, exigen programas de asignación de rentas, suficientes y realistas.

De todas las herramientas que se han alumbrado o precisado por los expertos, en la última década, la renta básica universal (RBU) y el ingreso mínimo vital (IMV) son dos políticas que sobresalen en el plano internacional. Ambas iniciativas tienen en común la transferencia de rentas a las personas con la finalidad de garantizarles unos ingresos dinerarios mínimos, pero difieren en gran medida.

El IMV es una prestación que está condicionada a no disponer de ingresos. No es universal ya que no está dirigido a todos los ciudadanos, sino solo a los más vulnerables, y puede tener un límite máximo de tiempo para su percepción. Esta es la prestación que se va a implementar en España, con la intención de que tenga un carácter permanente. Se busca beneficiar a los hogares que se consideran en el rango de pobreza severa, con unos ingresos por debajo del 30% de la renta mediana. Según las estimaciones del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social llegaría un total de tres millones de personas (un millón de hogares españoles, de los cuales aproximadamente un 50% serían hogares con niños y un 10% familias monoparentales).

El IMV es una prestación que tiene las siguientes características:

- No es universal, es decir no va encaminada a todos los ciudadanos, sino solo aquellos que no superen ciertos niveles de ingresos y patrimonio. Por ejemplo, en España va dirigida a los menores al 30% de la renta media y patrimonio inferior a 100.000 euros sin contar la vivienda habitual; y, estén dentro de los 23 a 65 años de edad.
- Puede ser temporal o permanente.
- La cuantía variable, en función de las personas a cargo del perceptor.
- Incompatible con el cobro de nómina o ingresos por trabajo autónomo. Aunque a veces su diseño permite compatibilizarlo con trabajos de escasa remuneración.
- Impone la obligación de buscar empleo y/o participar en cursos de formación o capacitación.
- Es asistencial y no contributiva, en cuanto no exige que se haya cotizado anteriormente.
- Solo va dirigida a los nacionales o residentes legales, con diferentes requisitos de antigüedad de la residencia.
- Está sujeta a concesión, evaluación y control por la Administración Pública concedente¹⁹.

Como mecanismos de ingresos mínimos vitales, en España ya existen ya las rentas mínimas de inserción social en muchas Comunidades Autónomas, que abonan una prestación a las personas que están en riesgo de pobreza. Destaca, como la de más alto importe y nivel de cobertura de la población en situación de pobreza, la “Renta Garantizada de Ingresos (RGI)” del País Vasco. La RGI paga cantidades entre 665 euros mensuales para solteros y 1.003 euros para unidades familiares con más de un hijo, y cubre a un 71% de las personas en situación de pobreza en el País Vasco (frente a un 8% de media de las rentas mínimas de inserción a nivel nacional) territorial²⁰.

19 El Economista. ¿Qué diferencias hay entre el ingreso mínimo vital y la renta básica universal? Realidad frente a fantasía. Recuperado: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10507861/04/20/Que-diferencias-hay-entre-el-ingreso-minimo-vital-y-la-renta-basica-universal-Realidad-frente-a-fantasia.html> 2020

20 Escolano, Javier, ¿Renta básica universal o ingreso mínimo vital?, Periódico Económico Digital de la Región de Murcia, Recuperado: <https://murciaeconomia.com/art/69796/renta-basica-universal-o-ingreso-minimo-vital> 27 de mayo de 2020.

Entre las ventajas del IMV están:

- Es un instrumento que ofrece protección ante el riesgo de pobreza: se garantizan unos ingresos mínimos destinados a cubrir o complementar a quien no alcance un nivel determinado de ingresos que permite a las personas vivir dignamente.
- No se exige cotización previa: es una prestación asistencial (no contributiva).

Entre los principales inconvenientes del IMV están:

- Puede ser un desincentivo a querer buscar empleo y un incentivo trabajar en la economía sumergida. Esto se puede paliar si se permite compatibilizarlo con trabajos de baja retribución (trabajos a tiempo parcial, trabajos con salario mínimo, etc.).
- Ha de garantizarse que llegue a quien realmente se encuentra en situación de necesidad, porque no siempre ha sido así.
- Tiene asociados unos altos costes de gestión, ya que requiere controlar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario, y el control de que se mantienen a lo largo del tiempo esos requisitos.
- Si finalmente su coste estuviera a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social, sería un coste más sobre unas cuentas con un déficit importante.

En otro orden de ideas, la RBU es una prestación universal que va dirigida a todo ciudadano, por el simple hecho de serlo, sin ningún tipo de condición ni requisito, ni supone la asunción de obligaciones por parte del beneficiario. Todas las personas percibirían la misma cantidad, independientemente de su nivel de ingresos, de si trabajan o están en paro. La RBU es una prestación que tiene como características:

- Es básica, por cuanto su cuantía es la mínima para sobrevivir.
- Es universal, ya que se abona a todo nacional o residente legal.
- Es individual, destinada a cada persona con independencia de su situación familiar.
- Es regular, se percibe periódicamente, generalmente mes con mes.

- Es incondicional, no está sujeta a límites de renta y patrimonio; ni implica obligaciones para el receptor (como buscar empleo); y, por tanto, no requiere concesión, evaluación o control de la Administración Pública.²¹

A lo largo de la historia, se han puesto en marcha numerosas iniciativas orientadas a la implantación de una renta básica como la que definimos. Sin embargo, nunca ha existido un consenso generalizado sobre cómo deben materializarse estas ideas.

Las ventajas de la RBU son las siguientes:

- Está concebida como un derecho, y no una prestación, que incrementa la cohesión social, favoreciendo a las personas con menos recursos.
- Llegaría a todos los que la necesitan, mientras que los subsidios de renta mínima actuales solo llegan a una parte de la población de los que viven por debajo del nivel de pobreza.
- Simplifica y reduce los costes administrativos, al no tener que controlar que el subsidio se paga a personas que no tienen derecho, porque todo el mundo tiene derecho a cobrarlo.
- Se evita que las personas no busquen trabajo, porque no pierden el subsidio si trabajan. Se continúa cobrando incluso si se tiene empleo. No obstante, existen riesgos de que, por estar subsidiados, parte de la población en paro no busque trabajo o únicamente busque trabajo temporal o a tiempo parcial.
- Otorga una mayor libertad e independencia a las personas, al darles una mayor independencia económica.

No obstante, los inconvenientes de la RBU serían los siguientes:

- Falta de progresividad: las personas con ingresos más altos perciben la misma cantidad que los que no tienen nada. Este inconveniente se puede corregir con un sistema de impuestos progresivo.
- Puede provocar indirectamente inflación porque las empresas tiendan a elevar los precios, al percibir que hay más dinero en el sistema.

21 Confederación Sindical Internacional. Informe de la CSI de política económica y social: Renta Básica Universal. Recuperado: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/universal_basic_income_es.pdf 2020.

- Con la RBU existen numerosos test, pero no se ha llevado a cabo su implantación de forma definitiva. El caso más conocido, es el de Finlandia, que lo experimento entre 2016 y 2018.

La Comisión Europea (UE) el pasado día 15 acordó registrar una iniciativa ciudadana para implementar un Ingreso Básico Incondicional en toda la Unión. De modo que, si sus impulsores consiguen, en un año, un millón de firmas de al menos siete países diferentes, la propia Comisión Europea deberá tomar en consideración la iniciativa y responder.

La iniciativa, consiste en que la Comisión presente “una propuesta de ingresos básicos incondicionales en toda la Unión Europea, que reduzca las disparidades regionales para fortalecer la cohesión económica, social y territorial en la UE; sin reemplazar al estado de bienestar, que se paga a todos, sin una prueba de medios e incondicional como un derecho humano.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La emergencia sanitaria por COVID-19 representa fuertes desafíos para la humanidad, con miradas y aproximaciones diferentes, que en el caso de los derechos humanos y particularmente de los DESC evidencian la fragilidad de su cumplimiento, su interrelación e interdependencia, como resultado del modelo de desarrollo económico dominante de desigualdad social, política y económica global, en particular, de algunas regiones del mundo como Latinoamérica, de la que México es parte. Esta pandemia ha hecho también evidente con claridad, el abuso de los recursos planetarios y sobretodo la vulnerabilidad de la especie humana.

Esta vulnerabilidad aunque llega a todos, se materializa con mayor impacto en algunas personas y en algunos grupos, los de aquellos que viven en condiciones de marginación y pobreza sin servicios básicos para la vida y la salud, y mucho menos la posibilidad de acceso a la educación, a un trabajo digno, seguridad social, entre los más importantes. En efecto, la crisis sanitaria y su emergencia para contenerla nos alertan sobre la gran importancia de avanzar en la protección de los DESC que se expusieron en este trabajo. La situación actual convoca a una intervención estatal que visualice acciones para revisar estos derechos, con una visión de inversión más no de gasto, toda vez que este catálogo de derechos se constituyen como derechos interdependientes e integrales al derecho a la salud.

Los desafíos de la pandemia por el COVID-19 representan para la población y consecuentemente para los gobiernos, resaltan la importancia de cuidar que cualquier medida de naturaleza regresiva o restrictiva de los DESCAs sea aplicada con el análisis cuidadoso de las alternativas existentes. Estas medidas deben estar justificadas desde un enfoque de derechos humanos con el debido estudio de su impacto en estos derechos y con la mayor eficiente utilización de los recursos disponibles.

Deberán protegerse los derechos de todas personas que se vean afectadas por las medidas de contención que se impongan, particularmente las personas cuya subsistencia peligre no solo por los riesgos de contagio, sino por la pérdida de ingresos, las amenazas a sus necesidades vitales básicas o por el riesgo de ser desalojadas, así como la ausencia de redes institucionales de apoyo. Atención especial deberá asignarse sobre grupos en situación de vulnerabilidad, como los descendientes los pueblos originarios, afrodescendientes, campesinado, grupos sociales de las periferias de las ciudades, grupos económicos desentendidos de seguridad social como los trabajadores del sector informal, personas en situación de pobreza o de calle, personas migrantes y personas privadas de su libertad, entre otros.

El IMV pudiera ser una respuesta adecuada para Latinoamérica a las necesidades actuales de las personas y familias más vulnerables; pero no deja de ser un programa más de subsidio, con altos costes de gestión, al ser atribuida a una administración pública posiblemente ya colapsada, que ha de dedicar recursos humanos y materiales, a la concesión, control y corrección de abusos o errores, de modo duradero en el tiempo. Es decir, el IMV no supone ni requiere una transformación profunda de los sistemas de subsidios, programas contra la pobreza, tributarios, reforma de las administraciones públicas, ni redefinición del “contrato social constitucional”, entre otros. Tan solo precisa acertar en su diseño para que cumpla los fines para los cuales se crea; máxime en el presente con Estados altamente endeudados y con déficits acumulados en años.

Por el contrario, la RBU, solo es posible si es acompañada de una profunda redefinición de muchos aspectos que estructuran la sociedad; a fin de dotar de recursos públicos para financiar de modo sostenido en el tiempo el enorme gasto que supone.

Los Estados deberán evaluar políticas públicas y programas gubernamentales tanto nacionales como regionales, para dar respuestas eficaces que miti-

guen los impactos de la pandemia sobre los DESCA, a corto y mediano plazo, mediante acciones para el alivio de crédito, esquemas de reprogramación y flexibilidad de pago de obligaciones monetarias, mitigación financiera de cargas tributarias, medidas compensatorias, entre otras estrategias.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Fuentes Bibliográficas:

- Adame Goddard, Jorge, Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad, en Carbonell, Miguel coordinador, Derechos Fundamentales y Estado, México, IJ-UNAM, 2002.
- Annan, Koffi, Discurso del Secretario General ante la Cumbre Mundial de 2005, Nueva York. Recuperado:https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2005/sgsummit05.htm, 2020.
- Aparisi Miralles, Ángela, Los derechos humanos en la Declaración de Independencia de 1776, Ballesteros, Jesús (ed), Derechos Humanos, Concepto, fundamentos, sujetos, Madrid, Tecnos, 1ª edición, 1992, p. 225.
- Banco Central. Recuperado: https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Recuperado: <https://www.cepal.org/es>, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del COVID-19. Recuperado. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA., resolución No. 1/2020, Pandemia y derechos humanos de las américas. Recuperado, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>, 2020.
- Confederación Sindical Internacional. Informe de la CSI de política económica y social: Renta Básica Universal. Recuperado: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/universal_basico_income_es.pdf 2020.
- Cano Valle, Fernando, “Principios de Derecho y Pandemias”, en González Martín Nuria, *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*, Emergencia sanitaria del COVID-19, reflexiones desde el derechos (1), México, IJ-UNAM, 2020.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Recuperado:https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf, 2019.
- De la Cueva, Mario, Lo social en la Constitución Mexicana de 1917 (1969), tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 543-548, (publicación original: Revista Mexicana del trabajo, núm. 1, marzo, 1969, pp. 9-13)
- Escolano, Javier, ¿Renta básica universal o ingreso mínimo vital?, Periódico Económico Digital de la Región de Murcia, Recuperado: <https://murciaeconomia.com/art/69796/renta-basica-universal-o-ingreso-minimo-vital> 27 de mayo de 2020.
- El Economista. ¿Qué diferencias hay entre el ingreso mínimo vital y la renta básica universal? Realidad frente a fantasía. Recuperado: <https://www.economista.es/economia/noticias/10507861/04/20/Que-diferencias-hay-entre-el-ingreso-minimo-vital-y-la-renta-basica-universal-Realidad-frente-a-fantasia.html> 2020
- “Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries,” ESS Working Paper no. 48, 2015.; CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Recuperado: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, 2016.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCA. Recuperado <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, 20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1ra. Edición, México, ONU, 2016.
- Panel de la enfermedad de coronavirus de la OMS (COVID-19). Recuperado: <https://covid19.who.int/>, 2020.
- Olmeda García, Marina del Pilar, Universalización de los Derechos Humanos, México, Ed. UABC-Bosh, 2014.
- Organización Mundial de la Salud, *Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos*, Ginebra, OMS, 2008.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, OCDE. Recuperado <http://www.oecd.org/economic-outlook/>, 2020.
- Ostry, Jonathan D., Ghosh, Atish R. y Espinoza, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/15/10, Disponible en inglés: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)2015.

Rossi, Julieta y Abramovich, Victor, La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Martín Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B. José A. compiladores, México, Universidad Iberoamericana, 2006.

Fuentes normativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL E A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Leandro Ferreira Bernardo¹
e Mariane Yuri Shiohara Lubke²

INTRODUÇÃO

A expansão da COVID-19 (doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2) e os desafios ao enfrentamento dessa grave pandemia vem exigindo a busca por soluções a problemas de efeitos de improváveis cálculos pelos Estados ao redor do mundo. A “sociedade de risco mundial” apresentada por Ulrich Beck – e com ela o reconhecimento da fragilidade da crença que de que a sociedade contemporânea teria condições de neutralizar os riscos atuais à humanidade –, diante do rápido alastramento de uma doença de impactos globais à saúde e vida das pessoas nunca se mostrou tão concreta³.

No Brasil, o combate à pandemia também tem precipitado a busca de estratégias não usuais de atuação estatal, ante a urgência que seu enfrentamento impõe. Em contrapartida, a decretação pelos entes públicos de quarentenas, isolamento, submissão a exames, toque de recolher, uso de máscaras, com caráter compulsório, podem se chocar com direitos e garantias fundamentais.

1 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2017). Professor em cursos de graduação e pós-graduação. Procurador Federal na Procuradoria Federal no Estado do Paraná (PGF/AGU).

2 Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – PR (Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Sócia do Escritório Shiohara Lubke Advogados Associados.

3 BECK, Ulrich. **A sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Lisboa: Edições 70, 2016.

No país, mesmo diante da gravidade da pandemia, com milhares de mortes e infectados, colapso nos sistemas de saúde de alguns municípios e estados, verifica-se em noticiários e redes sociais casos de sérios conflitos e questionamentos dos regramentos estatais criados ou utilizados para o combate da COVID-19. São casos de embates tanto entre Estado e cidadãos ou organizações, como entre diferentes entes estatais, entre si.

Tornou-se comum, p. ex., cenas de cidadãos desafiando ordens restritivas de isolamento e de quarentena decretados pelos poderes públicos locais, questionamentos sobre os limites de atuação do poder público no combate à epidemia sociais. De outro lado, aumentam os questionamentos sobre possibilidade de devassa de dados de aparelhos celulares, inclusive com sua localização, para se buscar coibir aglomerações de pessoas e, conseqüentemente, fazer o vírus deixar de circular livremente.

No presente texto, propõe-se uma análise do panorama geral e busca de algumas balizas importantes nesse complexo debate que tem por pano de fundo os limites da ação do Estado, no contexto atual de pandemia, mas sob a égide de um regime jurídico-constitucional garantidor de direitos fundamentais, como é o caso do sistema brasileiro.

1. LIMITES AO ESTADO DIANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO COMBATE DA COVID-19

Como ponto de partida, importante destacar que, no momento atual, ainda que a situação decorrente da pandemia traga em seu esteio uma grave crise econômica-social, o Brasil não se encontra sob nenhum regime ou estado de exceção, como tem sido comum ao longo da nossa história, por várias vezes, mesmo durante o período republicano. O último período que, explicitamente, representou a quebra do pacto democrático no país foi o período ditatorial entre os anos de 1964 e 1985, embora, mesmo aí, o regime buscasse, quando possível, simular a adoção de governo constitucional⁴.

Digno de nota é o fato de que, mesmo em períodos em que o Estado brasileiro se submeteu a regimes não reconhecidos como flagrantemente dita-

4 DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 161. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari é um traço comum às modernas ditaduras a tentativa de garantir uma aparência, ainda que formal, de submissão a um regime constitucional, como forma de prestação de contas à comunidade, sobretudo ante o avanço da pauta dos direitos humanos na atualidade.

toriais, o país foi levado, por vezes, à subversão da normalidade democrática, com uso de instrumentos autoritários para exercer o controle sobre a população, ainda que com o uso de medidas admitidas pelo regime jurídico-constitucional então em vigor.

Somente a título de exemplo, lembre-se que a decretação de estado de sítio - instrumento previsto em constituições anteriores, e também no texto constitucional de 1988 – foi largamente usado no passado, por variados motivos, como, p. ex., deu-se em resposta à chamada Revolta da Vacina, em novembro de 1904, e no período de 1922 a 1926, como resultado do confronto com o movimento tenentista⁵.

A realidade atual, a partir da emergência da COVID-19, dá-se em contexto diferente, uma vez que o país encontra-se sob a égide da Constituição da República de 1988 – reconhecidamente a Constituição que possui um rol mais extenso de direitos fundamentais que já existiu no país –, bem como se observa a continuidade da normalidade institucional, nas últimas décadas, sem a utilização de instrumentos excepcionais, como Estado de Defesa e Estado de Sítio (art. 136 e seguintes da Constituição da República). Mostrase, assim, inadequado tratar da realidade pátria fora dos limites da normalidade do Estado Democrático Constitucional de Direito.

Assim, em que pese se diga, comumente - especialmente nos meios de comunicação –, que o combate à pandemia exige a adoção de táticas de guerra, não se pode deixar de reconhecer o caráter retórico de tal sentença, embora não se desconheça a seriedade da situação e da imprescindibilidade de uma ação concertada do Estado e da sociedade. Como decorrência lógica, os debates em torno dos limites da atuação do Estado no combate à pandemia devem ser postos à luz do regime constitucional em vigor e, dessa forma, os direitos e garantias fundamentais não podem ser descuidados.

À luz do sistema jurídico-constitucional, é possível apontar uma zona de razoável aparência de legitimidade da atuação estatal – por suas funções legislativa, executiva e judiciária –, quando a atuação se faça sentir, mesmo no atual momento de crise, calcada no respeito a princípios e regras caras à atuação estatal, em especial o princípio da legalidade estrita. Admite-se, nessas

5 CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 96 & SCHWARCZ, Lília Moritz & STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

circunstâncias, algumas limitações aos direitos e garantias fundamentais, ante a sobreposição do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Recentemente, em 06 de fevereiro de 2020, foi aprovada a Lei Federal 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento do coronavírus. Referida lei prevê a possibilidade de que autoridades públicas, dentro de seu âmbito de competência e observados os pressupostos ali estabelecidos, adotem medidas, tais como isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de tratamentos médicos específicos, dentre outras (art. 3º).

Em princípio, as medidas autorizadas pela referida lei nos incisos do art. 3º não encontram inconstitucionalidades aparentes ou patentes, ainda que analisada à luz dos direitos fundamentais individuais e coletivos. Em seu favor deve limitar a presunção de legitimidade *prima facie* da lei aprovada e, dessa forma, deve ser presumida a constitucionalidade da legislação aprovada pelo Estado brasileiro, dentro do processo legislativo⁶.

O Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre a constitucionalidade do referido diploma, como por ocasião do julgamento da ADPF 672, apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tem reconhecido a constitucionalidade da lei. Naquela ADPF, por ocasião da análise da medida cautelar pleiteada pela OAB, o STF, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu a constitucionalidade da norma, bem como reafirmou o caráter comum da competência administrativa (art. 23 da C.R.) e concorrente e suplementar da legislativa (art. 24, XII da C.R.) pelos estados, Distrito Federal e Municípios⁷.

Importante destacar que, em outra ação, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, que tem por objeto a decretação do STF da inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020, que alterou dispositivos da Lei federal nº 13.979/2020, mais uma vez, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Marco Aurélio, reconheceu, cautelarmente, a competência concorrente entre os estados, municípios e Distrito federal, para tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no combate à pandemia⁸.

6 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais e liberdade legislativa: o papel dos princípios formais**. In: Correia et al (orgs.), Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 928).

7 STF, ADPF 672, Relator Min. Alexandre de Moraes, DJE nº 89, divulgado em 14/04/2020.

8 STF, ADI 6341, Relator Min. Marco Aurélio Mello, data da decisão: 24 de março de 2020, dje nº 72, divulgado em 25/03/2020.

Tem-se observado que, ante essa presunção favorável de constitucionalidade em favor da Lei 13.979/20, estados e municípios, em regra, têm se valido das autorizações previstas naquela legislação federal, ao decretar medidas drásticas no combate à COVID-19 e adotar medidas que importem na restrição de garantias dos indivíduos.

No presente momento, passa-se a analisar à luz do sistema jurídico-constitucional brasileiro algumas das medidas que tem sido adotadas pelos vários governos e casas legislativas e têm causado debates.

a) Compartilhamento de dados pessoais para combate da pandemia

No mesmo sentido de uma constitucionalidade presumida, entende-se que o uso de sistemas de monitoramento de aglomerações, a partir de dados repassados por operadoras de serviço de telefonia móvel, a fim de se identificar grupos de pessoas de modo a auxiliar os poderes públicos, pode ser outra ferramenta importante a ser usada no combate à pandemia e, da mesma forma, desde que respeite os dados privados dos usuários do sistema de telefonia⁹.

Pelo contrário, a legislação em vigor sobre o tema, como a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/97) e a Lei 12.965/14, conhecida como Marco Civil da Internet, não parecem apresentar restrições nesse sentido. Mesma a chamada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei 13.709/2019, considerada uma grande inovação legislativa em favor da proteção dos dados pessoais, ainda em período de vacância¹⁰, não parece proibir tal prática. Pelo contrário, em seu art. 7º, prevê hipóteses de uso de dados, como para a garantir a tutela da saúde, levado a cabo por serviços de saúde ou autoridade sanitária (inc. VIII).

A LGPD, embora ainda não em vigor, tem sido considerada um grande avanço na proteção dos direitos individuais e representa uma lei presumidamente constitucional. Dessa forma, representa uma relevante baliza para a atuação dos entes públicos e empresas detentoras dos dados pessoais. Note-se

9 Reportagem da CNN Brasil, sob o título de “São Paulo faz parceria com operadoras de telefonia para monitorar quarentena”, de 09 de Abril de 2020, apontava que o governo estadual paulista firmava parceria com várias empresas de telefonia para buscar identificar locais de concentração de pessoas. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional>. Acesso em: 09 de jun. de 2020.

10 Após a edição da Medida Provisória 959/2020, foi alterado o art. 65 da referida lei e prorrogado o prazo para início de sua entrada em vigor para 03 de maio de 2021. Digno de nota que já é a terceira prorrogação do início da vigência da Lei, aprovada em agosto de 2018.

que a referida lei prevê como fundamentos reitores do diploma, dentre outros, o respeito à privacidade, à inviolabilidade, à intimidade, à honra e à imagem, aos direitos humanos, previstos expressamente no art. 2º.

A recente Medida Provisória 954, de 17 de abril de 2020, dispõe sobre a obrigatoriedade do compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado e do Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, durante o período reconhecido como de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Contra a referida Medida Provisória foi ajuizada ADI, sob o número 6387, pela Ordem dos Advogados do Brasil, por flagrante violação a normas constitucionais fundamentais, como as que garantem a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de dados, ante a permissão de compartilhamento de dados pessoais. O STF, em decisão cautelar monocrática da Min. Relatora Rosa Weber, proferida em 24 de abril de 2020, posteriormente referendada pelo plenário da Corte Constitucional, em 07 de maio de 2020, acatou os argumentos apontados pela OAB e suspendeu a eficácia da referida MP¹¹.

Os dois casos de medidas tendentes ao compartilhamento de dados – no primeiro caso com a garantia dos direitos individuais e no segundo caso com a sua não observância – representam importantes marcos, para o futuro, para guiar a ação dos entes das diferentes esferas estatais.

b) Limitações ao exercício do direito de locomoção

Entende-se como violadoras das garantias e direitos fundamentais medidas não autorizadas pela Constituição e pela legislação federal (em especial a Lei 13.979/20) e que impõem um sacrifício desproporcional ao direito à vida, integridade e de locomoção do indivíduo. Nesse sentido, a decretação de “toques de recolher” pelas administrações municipais, inclusive com proibição do trânsito de veículos automotores, a partir de determinado horário, não tem se mostrado adequada, em princípio, à luz do regime constitucional. Fica evidente o excesso da proibição quando é possível adotar formas muito menos autoritárias, já previstas na legislação, que possibilitariam chegar ao mesmo fim almejado pelo “toque de recolher”.

11 STF, Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, DJE nº 137, divulgado em 02/06/2020.

A limitação extrema ao direito de locomoção, mesmo em tempos de pandemia, não parece compatível, como regra geral, com o direito pátrio. Sob essa lógica, em sede de Medida Cautelar na Reclamação 40.014, o Presidente do STF, Min. Dias Toffoli, suspendeu os efeitos do Decreto expedido pelo Governador do estado de Goiás (Decreto 9.638, de 20 de março de 2020), e que proibia o ingresso e circulação, no seu território, do transporte interestadual de passageiros.

A existência de fortes limites constitucionais, de garantia dos direitos fundamentais, impõe a identificação de legislações e medidas manifestamente incompatíveis com o nosso regime jurídico-constitucional e sua imediata repulsa, mesmo ante uma crise social de proporções desconhecidas na história do país.

c) Imposição de usos de máscaras

De outro lado, há casos limítrofes, em que não é tão fácil a identificação da legitimidade ou não é flagrante a inconstitucionalidade da legislação ou da ação administrativa postas sob análise. Atualmente, coloca-se, p. ex., a discussão sobre a legitimidade de imposição de compulsoriedade no uso de máscaras respiratórias de proteção pela população em geral, ou se tal uso somente poderia ser admitido a título de recomendação ou, quando muito, como obrigatório apenas a pessoas portadoras ou suspeitas de serem portadoras da COVID-19.

Mais uma vez nesse caso o respeito aos direitos fundamentais, como o direito de livremente transitar, da forma que lhe melhor aprouver, pode entrar em conflito com a urgente exigência de proteção da saúde coletiva diante de uma crise de efeitos mundiais e que atinge em grande medida nosso país.

Vários estados e municípios têm tornado obrigatório o uso de máscaras para a coletividade da população localizada em suas áreas de competência¹². Em contrapartida, várias dessas legislações têm imposto às repartições públicas, comerciais, industriais, bancárias e as empresas que prestem serviço de transporte (rodoviário, ferroviário e de passageiros) a fornecer para seus funcionários, servidores, empregados e colaboradores, tais instrumentos de proteção. Em tais casos, em princípio, parece não haver violação ao sistema jurídico-constitucional diante da situação emergencial posta e da obrigação do empregador de proteção sobre os empregados, funcionários e colaboradores.

12 No estado de São Paulo, tal obrigação é regulamentada pelo Decreto nº 64.959, de 04 de Maio de 2020. No estado do Paraná a regulamentação se dá pela Lei 20.189, de 28 de abril de 2020.

Por outro lado, ainda que a tais imposições alcancem órgãos e entes, públicos e privados, não se pode deixar de observar que determinações como essas não têm o condão de garantir o fornecimento de máscaras à parcela mais marginalizada da população, pauperizada, não inserida no mercado de trabalho formal. Para essa população mais à margem da sociedade, a imposição de uso de máscara, quando não fornecida gratuitamente pelo poder público, e os custos que envolve, bem como a possível imposição de penalidades, podem representar uma ação ilegítima por parte do Estado. Nesse sentido, fundamental a adoção de políticas públicas sociais abrangentes, que garantam o fornecimento daqueles equipamentos a toda a coletividade¹³.

2. DO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO NO COMBATE DA PANDEMIA

O federalismo brasileiro, delineado no texto constitucional, tem se mostrado imprescindível no atingimento de importantes políticas públicas, como a saúde¹⁴, sobretudo diante da grande extensão do território pátrio e da dificuldade de atuação individualizada de cada ente em políticas públicas sociais mais abrangentes.

Questões como a referente à definição das competências de cada ente da federação no combate à pandemia têm trazido, por outro lado, incertezas no âmbito de ação de cada ente. Verificou-se dificuldade, p. ex., no grave momento pelo qual passa o mundo, na solução para o debate sobre qual ente seria responsável pelo fechamento de aeroportos durante a pandemia.

Embora a Constituição da República (em especial nos arts. 21 e 22) e a legislação infraconstitucional tragam importantes balizamentos favoráveis ao reconhecimento da primazia da competência legislativa e administrativa da União sobre aqueles espaços, o próprio texto constitucional declara como

13 BERNARDO, Leandro Ferreira & PRUDENTE, Eunice A. J. . **Direitos humanos e políticas públicas sociais: a proteção dos direitos fundamentais no Brasil e o papel do estado e do direito**. In: Rodolfo da Costa Manso Real Amadeo et al.. (Org.). *Direito processual civil contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Walter Piva Rodrigues*. 1ed.INDAIATUBA/SP: FOCO JURÍDICO, 2019, v. 1, p. 133-146.

14 Em matéria de saúde, a Constituição prevê como comum a competência administrativa entre os entes (art. 23, II) e como concorrente a competência legislativa entre União, estados e Distrito federal. No esteio da distribuição de competências constitucionais em matéria de saúde foi criado o sistema SUS, regulamentado pela Lei 8.080/90 e que representa um exemplo de sucesso de federalismo cooperativo.

de competência comum entre os entes da federação zelar pela saúde pública (art. 23, II).

Sobre o tema, o STF, no âmbito da já mencionada ADI 6341, por ocasião do julgamento sobre constitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020, que alterou dispositivos da Lei federal nº 13.979/2020, reconheceu, cautelarmente, a competência concorrente entre os estados, municípios e Distrito federal, para tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Importante destacar que a nossa corte constitucional, por ocasião da decisão monocrática proferida no âmbito da já citada ADPF 672, pelo Ministro Alexandre de Moraes, destacou que “a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente”. Nesse sentido, os estados e municípios não possuem uma liberdade plena em sua ação legislativa e administrativa no combate da COVID-19.

Questões envolvendo conflito de atribuições entre os entes federados muitas vezes são complexas e demandam uma acurada análise, e para sua resolução impõe-se evitar, por um lado, a violação injustificada de direitos fundamentais e, de outro, garantir a maior eficiência possível no combate à pandemia.

Convém destacar que uma importante baliza que o judiciário, em especial o STF, tem apontado como fundamental na identificação da legitimidade da ação do ente federado diz respeito à demonstração de que a medida perseguida encontra respaldo na ciência e não possa ser atingida de forma menos traumática à sociedade.

Tal lógica se encontra presente na Suspensão de Liminar 1.315, julgado pelo Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli. Na referida decisão, apresentada pelo Município de Umarama/PR, objetivava-se suspender os efeitos de decisão monocrática proferida por Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná e que havia suspenso os efeitos do Decreto Municipal nº 082/2020 daquele município e que impunha como medida de enfrentamento ao COVID19, o toque de recolher (das 21 horas até às 5 horas do dia seguinte) na sua área de abrangência.

A decisão proferida pelo Ministro Dias Toffoli negou seguimento à suspensão da liminar. Dentre os fundamentos adotados, merece destaque aquele que aponta para a imprescindibilidade de que a medida adotada pelo ente

municipal se dê em conformidade com “informações e dados cientificamente comprovados”¹⁵.

O STF tem apontado, ainda, a proporcionalidade como importante critério a ser levado em conta ao analisar a legitimidade do ato aprovado pelo ente municipal e estadual. Nesse sentido, observa-se que por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na Reclamação 40.014/GO, o Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, ao suspender os efeitos de decisão proferida pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, permitiu a suspensão Decreto nº 9.638 de 20 de março de 2020, o qual, em seu art. 2º, inc. VIII, proibia o ingresso e circulação, no território do Estado de Goiás, de transporte interestadual de passageiros¹⁶. Entendeu o Presidente da Corte, no referido julgado, em seus fundamentos, que a manutenção da validade do referido decreto emitido pelo governador do estado de Goiás representava risco de graves e desproporcionais prejuízos ao direito de locomoção de pessoas e empresas fornecedoras de serviço.

Acerca dos eventuais conflitos federativos que tendem a ocorrer diante do combate à pandemia, espera-se que, como se deu por ocasião do julgamento da ADI 6341 e da ADPF 672, seja garantido destaque ao valor do federalismo cooperativo, em oposição ao federalismo competitivo, na busca do bem comum de toda a sociedade e com especial atenção para as medidas adotadas no âmbito regional e local¹⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui triste histórico de graves violações de direitos fundamentais basilares no combate a graves problemas de saúde pública, mesmo em tempos de normalidade democrática. Talvez o exemplo mais evidente seja o período que antecedeu e sucedeu à chamada Revolta da Vacina, em 1904.

Em 31 de Outubro daquele ano, durante o governo de Rodrigues Alves, foi aprovada a Lei 1.261, que tornava obrigatória a vacinação contra a varíola. Como é sabido, a execução da referida lei, capitaneada pelo sanitarista

15 STF, SL 1.315, Relator Ministro Presidente Dias Toffoli, julgamento em 17.04.2020, DJE nº 95, divulgado em 20/04/2020.

16 STF, MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 40.014/GO, Ministro Presidente Dias Toffoli, data do julgamento: 15.04.20, DJE nº 95, divulgado em 20/04/2020.

17 Sobre a distinção entre federalismo de cooperação e de competição, vide: HORBACH, Beatriz Bastide. **STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã**. In: Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/>. Acessado em: 09 de jun. de 2020.

Oswaldo Cruz, nas regiões mais pobres da cidade do Rio de Janeiro, de forma autoritária, trouxe como consequência uma grave rebelião em novembro daquele ano, que, por sua vez, foi reprimida com a decretação de estado de sítio, pelo Presidente da República¹⁸.

Que episódios como esse, de triste lembrança, permitam que a criação e aplicação, pelo poder público, do sistema normativo, seja dada, sobretudo, em observância aos direitos fundamentais. Nesse contexto, a compreensão do conceito e alcance dos direitos humanos deve levar em conta a realidade complexa atual, marcada pela crise pela qual passa a humanidade e que tem precipitado conflitos ou dilemas de difícil solução¹⁹.

Sobretudo em tempos de grave crise social, como a presente, torna-se mais necessária a exigência de sobriedade na aplicação e interpretação do sistema normativo, à luz do texto constitucional, a fim de se garantir maior grau de objetividade, transparência e publicidade, como proposto por Virgílio Afonso da Silva²⁰. Tal busca representa um caminho relativamente seguro, a fim de blindar a atuação do poder público e o direito estatal de autoritarismos, excessos, das paixões e polarizações políticas pela qual o país passa²¹.

Por fim, destaque-se que na era moderna, períodos de crises generalizadas, que atingem a sociedade de uma forma mais ampla - inclusive as classes mais favorecidas -, foram responsáveis em fomentar a evolução das condições de dignidade de vida das pessoas²². E nesses momentos o Estado tem, inva-

18 O estado de sítio foi decretado, inicialmente, pelo Decreto 1.270, de 16 de novembro de 1904, e prorrogado por decretos posteriores. Somente em 14 de março de 1905, pelo Decreto 5479, restou cessado o estado de sítio decretado.

19 BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 105.

20 SILVA, Virgílio Afonso da. **Ponderação e objetividade na interpretação constitucional**. In: Ronaldo Porto Macedo Jr. & Catarina Helena Cortada Barbieri (orgs.), *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*, São Paulo: Direito GV/Saraiva, 2011: 363-380).

21 Acerca dos riscos de retrocessos civilizatórios e autoritarismos em períodos de crises e desastres de amplo alcance, afirmam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, na obra “Como as democracias morrem”: “Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas” (LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 94).

22 Nesse sentido, Eric Hobsbawm, em sua obra “A era das Revoluções”, ao tratar das consequências das Revoluções Industrial e Francesa na Europa, afirma: “Só depois de 1848, quando as novas epidemias nascidas nos cortiços começaram a matar também os ricos, e as massas desesperadas que aí cresciam tinham assustado os poderosos com a revolução social, foram tomadas providências para um aperfeiçoamento e uma reconstrução urbana sistemática” (HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções. 1789-1848**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013, p. 318-319).

riavelmente, exercido um papel intransferível. A realidade brasileira, em que grande parte da população se encontra marginalizada, exige uma ação concertada do Estado em seus diversos níveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, Ulrich. **A sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BERNARDO, Leandro Ferreira & PRUDENTE, Eunice A. J. **Direitos humanos e políticas públicas sociais: a proteção dos direitos fundamentais no Brasil e o papel do estado e do direito**. In: Rodolfo da Costa Manso Real Amadeo et al.. (Org.). Direito processual civil contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Walter Piva Rodrigues. 1ed. INDAIATUBA/SP: FOCO JURÍDICO, 2019, v. 1, p. 133-146.
- BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 96
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013
- HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções. 1789-1848**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- HORBACH, Beatriz Bastide. **STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã**. In: Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/>. Acessado em: 09 de jun. de 2020.
- LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018
- SCHWARCZ, Lilia Moritz & STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais e liberdade legislativa: o papel dos princípios formais**. In: Correia et al (orgs.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 928).
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Ponderação e objetividade na interpretação constitucional**. In: Ronaldo Porto Macedo Jr. & Catarina Helena Cortada Barbieri (orgs.), *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*, São Paulo: Direito GV/Saraiva, 2011: 363-380).

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

3. TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO GASTO PÚBLICO: UM ENSAIO CRÍTICO SOBRE O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

José Osório do Nascimento Neto¹

1. INTRODUÇÃO

Honrado pela oportunidade de participar do Encontro Internacional: democracia em tempos de pandemia, entre os dias 18 e 19 de junho de 2020, sob a organização da Transparência Eleitoral Brasil com apoio acadêmico do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano – NUPED da PUCPR, do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUCSP, do Núcleo de Investigações Constitucionais – *NINC* da UFPR e do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado do UniBrasil, escrevo este ensaio crítico sobre transparência e controle do gasto público como contribuição acadêmica para os Anais do Evento, sob a organização do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – TRE-BA.

2. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO COM TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOBRE O GASTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL

A CR/88 determina a obrigação da função de planejamento para o Estado, em seu artigo 174, caput, ao estabelecer que como agente normativo

1 Professor de Direito Administrativo no UniBrasil e na Estácio Curitiba, onde é membro do Programa Pesquisa Produtividade. Pós-doutorado em Direito Político pela Universidade MACKENZIE/SP. Doutor e Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Contato: osorio.nascimento@gmail.com.

e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar² e incentivar os agentes econômicos privados. Deve também planejar.³ O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e os fins enunciados no texto constitucional. No texto constitucional, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos.⁴

Apesar de ser um lugar comum na literatura econômica e jurídica, cabe destacar que regras claras, estáveis e com estruturas de imposição de custos conhecidas e transparentes são premissas para que investimentos sejam realizados pelas Instituições. Ao mesmo tempo, a regulação deve buscar a criação dos incentivos corretos para corrigir falhas de mercado e proporcionar a alocação de recursos no aumento de qualidade e inovação tecnológica dos serviços ao consumidor.⁵ Investir em idôneo sistema racional de contratação pública, que migre para parâmetros objetivos de avaliação dos custos diretos e indiretos, na senda da *governança* eticamente responsável, transparente e prospectiva deve ser o caminho.⁶

Para que as escolhas públicas se revelem eficientes e sejam aptas a alcançar os resultados pretendidos, não apenas pela administração, mas por toda a

2 “Fiscalizar” significa verificar se algo ocorre, sob a motivação de efetivamente fazer com que ocorra ou não, ou seja, prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica, dando concreção aos princípios que conformam a ordem econômica, conforme: RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 304.

3 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 153.

4 BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 204-205.

5 MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Desafios da regulação de telecomunicações no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 231-249, out./dez. 2012.

6 FREITAS, Juarez. Sustentabilidade dos contratos administrativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 35-53, abr./jun. 2013.

sociedade, é indispensável que a alocação de vontades se dê mediante a participação de seus legítimos interessados, principalmente, sobre as finalidades que cada política se dispõe a atender.⁷ Nas palavras de Juarez FREITAS, as escolhas públicas serão legítimas se resultarem: 1) sistematicamente eficazes; 2) sustentáveis; 3) motivadas; 4) proporcionais; 5) transparentes; 6) razoavelmente desviesadas; 7) incentivadoras de participação social, 8) da moralidade pública; e 9) da devida responsabilização por ações e omissões.⁸

3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DOS ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

O êxito do mecanismo de controle democrático⁹ passa, necessariamente, por duas condições: a difusão e a transparência das informações geradas com base nas avaliações; e, a incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social.¹⁰ São funções básicas atribuídas à avaliação: *informação e legitimação*.¹¹ Nas palavras de Víctor ABRAMOVICH, *el acceso a la información es un principio claro en las estrategias de desarrollo, una mirada desde los derechos talvez permita orientar mejor las políticas de transparencia*.¹²

Isso significa dizer que a avaliação de políticas públicas tem por base uma metodologia que não se reduz a procedimentos.¹³ Envolve uma concepção teórica da própria avaliação, bem como de seu objeto, tendo, como pressuposto,

7 SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 66, jul. 2012.

8 FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p. 120, jun. 2015.

9 CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. El papel de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de control democrático de la Administración Pública. In: Alvaro Martim Guedes; Francisco Fonseca. (Org.). **El control social de la Administración Pública: escenarios, avances y dilemas en Brasil**. Madrid: INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. p. 115-139.

10 CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 997, jul./ago. 2012.

11 DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **RSP – Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 1, p. 105-107, jan./mar. 2001.

12 ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 88, p. 46, abr. 2006.

13 BUSTELO RUESTA, María. ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? In: BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael. (Org.). **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: Díaz de Santos, 2002. p. 13-32.

o entendimento de que a avaliação é compromisso do Estado em relação aos cidadãos,¹⁴ devendo visar à produção de novos conhecimentos teórico-metodológicos, com vista a novas práticas de transformação das políticas e à transparência das ações públicas.¹⁵

Ocorre que as avaliações podem ser um problema para os governantes, executores e gerentes de projetos, porque resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político.¹⁶

Isso também significa dizer que uma das questões principais a respeito da participação da sociedade na tomada de decisões políticas se refere ao acesso às informações necessárias para a construção da vontade política. Para manifestar-se no debate de maneira consistente, o indivíduo ou o grupo social necessita ter ao seu alcance os dados referentes à identificação do problema, dos elementos que formam as alternativas e dos possíveis efeitos de sua escolha.¹⁷ É exatamente a maximização da condição de participação ativa dos cidadãos na esfera política, realizando plenamente a democracia, que se objetiva com os elementos social e político do conceito de desenvolvimento.¹⁸

Para pesquisas que integrem transversalmente as dimensões ambiental, social e econômica, urge adotar as práticas de recolha e de disponibilização *online* da informação de forma desagregada (e não agregada, que é comum) como forma de viabilizar estudos de caracterização espacial e temporal dos indica-

14 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Governo, políticas públicas e o cidadão. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, año 34, n. 408, p. 97-101, sep. 2012.

15 FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise de Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

16 TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 536, maio/jun. 2008.

17 SALGADO, Eneida Desiree. Políticas públicas, inclusão social e desenvolvimento democrático. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 2, n. 1, p. 89-99, ene./jun. 2015.

18 HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. p. 121.

dores sociais intrarregionais, permitindo, assim, a identificação e a descrição das assimetrias, tanto ao nível inter-regional como ao nível intrarregional.¹⁹

Aqui, um breve parêntese se faz necessário. Conforme lembrado por Thiago MARRARA, o uso de novas tecnologias voltadas à democratização de informações, sem a devida observância de aspectos sociais, culturais e econômicos, corre risco, já apontado, de restringir a cidadania e não a ampliar. Diante desta possibilidade, será claramente ineficiente e inconstitucional o emprego de técnicas de governo eletrônico que impeçam ou reduzam o grau de publicidade e democratização das ações administrativas.²⁰

Nesse sentido, os sistemas de avaliação de políticas públicas podem ser considerados instrumentos de transparência dos atos públicos, bem como forma de controle dos governantes e das organizações governamentais. Entretanto, o inverso também deve ocorrer, ou seja, se não houver a disponibilização das informações ao público em geral, a avaliação das políticas públicas e o controle da administração pelas esferas não governamentais fica inviabilizado.²¹

A partir desse ambiente, é possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: 1) *instrumental*; 2) como instrumento de *persuasão*; 3) *conceitual*; e, 4) para o *esclarecimento*.

O uso *instrumental* é relativo ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas. Parte da premissa de que os resultados da avaliação seriam automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa em questão; conceitual (ou função educativa); e, simbólica (uso político).²² Para a tomada de decisão, o uso *instrumental*, depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas.²³

19 ALVINO-BORBA, Andreilcy; MATA-LIMA, Abel; MATA-LIMA, Herlander. Desafios ambientais e estratégias para condução da investigação e programas de intervenção social. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 151-152, jan./abr. 2012.

20 MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, n. 256, p. 225-251, jan./abr. 2011.

21 CZELUSNIAK, Vivian Amaro; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. Participação, transparência e avaliação de políticas públicas. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 96, jan./jun. 2014.

22 VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas – RPP**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 83, jan./jun. 2015.

23 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 102, out. 2005.

Em outras palavras, significa dizer que, se for uma avaliação científica e não meramente de aplicação imediata, o comprometimento acaba sendo maior. Isso porque uma Ciência nem é um amontoado desconexo de observações, nem um conjunto elegante de equações distanciadas da realidade. As observações podem fornecer o material empírico para a construção dos modelos; as equações podem sintetizar a estrutura lógica das elaborações teóricas; mas, se elas não se juntam, de modo a traduzir as relações observadas no mundo real, nada se tem que mereça o título de Ciência.²⁴

Então, a participação direta ou acompanhamento das atividades científicas que compõem a avaliação (ou o simples contato com algum de seus produtos informacionais) pode levar a mudanças cognitivas e/ou comportamentais, quer ao nível de indivíduo ou grupo, como também no âmbito institucional.²⁵ Isso porque atores mudam com o passar do tempo e faz com que a interação também mude, pois mudam as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro. Essa mudança de atores insere pontos de descontinuidade e de necessidade de novas e mais negociações.²⁶ Isso tudo sem contar, claro, que a resolução de problemas requer habilidade e ocorre por meio da ação dos próprios atores, da implantação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos, bem como dos processos de aprendizagem.²⁷

E, geralmente, o que é novo é interpretado com base no conhecido. Isso traz segurança em um contexto de incerteza que caracteriza os processos de mudança. Nesse sentido, os determinantes da ação só podem ser evidenciados *a posteriori*.²⁸ Há uma longa tradição na Ciência que diz que o conhecimento novo, uma vez criado, deve ser posto, logo, à disposição de todos os que tenham interesse nele. A tradição é ainda mais forte na área da pesquisa básica, embora exista também nas outras. Todavia, no caso da pesquisa básica, convencionou-se que o conhecimento novo deve estar à disposição de todos que o desejarem a um custo nominal ou nulo.²⁹

24 SIMONSEN, Mário Henrique. Análise econômica e escolha envolvendo risco. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2-3, p. 135.

25 SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; SELIG, Paulo Maurício; STEIL, Andrea Valéria. Aprendizagem em organizações como resultado de processos de avaliação ambiental. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 145, abr./jun. 2013.

26 LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 103, dez. 2013.

27 Ibidem. p. 104.

28 Ibidem. p. 107.

29 SJAASTAD, Larry. Pesquisa e desenvolvimento: uma análise econômica. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 70, jan./mar. 1973.

No mais, além da seletividade e da coerência metodológica que devem permear os sistemas e a lógica do monitoramento e avaliação, salienta-se que a simplicidade (escolha e desenvolvimento de instrumentos segundo critérios de funcionalidade) e o aproveitamento máximo das informações geradas no processo de tomada de decisão gerencial, contribuem para legitimação dos processos de avaliação.³⁰

Retornando à exposição, o uso da avaliação como instrumento de *persuasão*, por seu turno, dá-se quando ela é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Busca-se aqui, também, legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas.³¹

O terceiro tipo de uso é o *conceitual*, usualmente circunscrito aos técnicos locais do programa, a quem não é com frequência atribuído um maior poder de decisão. Nesse caso, as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Tal aprendizagem torna-se maximizada quando os técnicos participam mais ativamente do processo de avaliação. O uso conceitual das descobertas diferencia-se do uso instrumental porque, no primeiro caso, nenhuma decisão ou ação é esperada (pelo menos não imediatamente).³²

Nas palavras de Fernando Boarato MENEGUIN, esse uso ocorre quando se toma a diferença, nos valores de interesse, entre o grupo de tratamento e o de controle, de forma a isolar o efeito da política pública a ser avaliada, pois as alterações que acontecem no grupo de controle, geradas por outros fatores, também interferem no grupo de tratamento. Ao retirar essa variação do grupo de tratamento, fica-se apenas com os efeitos da política pública estudada.³³

O *esclarecimento*, por sua vez, que nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações,

30 CARLIN, Fernanda Victor; CARLIN, Diego de Oliveira; HELLMANN, Aline Gazola. Avaliação de políticas públicas e monitoramento de planejamento estratégico. In: HENKIN, Hélio. (Org.). **Política industrial e internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS, CEGOV, 2014. p. 139.

31 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. RBCS – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 103, out. 2005.

32 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. RBCS – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 103, out. 2005.

33 MENEGUIN, Fernando Boarato; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso. **Texto para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília, v. 123, p. 14, mar. 2013.

impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados.³⁴

Apesar de existirem centenas de abordagens avaliativas, elas, invariavelmente, se desdobram segundo dois modelos predominantes, distintos, mas inter-relacionados, a saber: 1) o primeiro, considera a extensão de adoção de dada política, a partir de suas linhas mestras, verificando se, por seu impacto, pode (ou deve) ser modificada, redimensionada ou negada; 2) o segundo, focado na avaliação do impacto em si, acerca da modificação que dada política pode seguir na direção pretendida. Por fim, a avaliação das decisões deve ocorrer com base nas informações disponíveis, o que provê os tomadores de decisões de técnica para sopesar os méritos de uma política em relação a outras, podendo, também, viabilizar a antecipação de políticas alternativas, diante de possíveis resultados, a partir da análise sobre políticas já existentes.³⁵

A adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o consumidor dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.³⁶

Las etiquetas ambientales, de sólida base científica, accesibles y elaboradas en un contexto participativo amplio, son una base adecuada para fijar criterios o cláusulas ambientales comunes a escala comunitaria, y reducir el riesgo de utilización de la compra pública verde de modo proteccionista y discriminatorio. Desde la perspectiva más concreta del propio procedimiento de contratación, las etiquetas ambientales, que respondan a las notas indicadas, pueden servir de referencia clara, precisa, segura

34 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. RBCS – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 103, out. 2005.

35 SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 75-76, jul. 2012.

36 FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. RBCS – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 99, out. 2005.

*y objetiva para integrar las consideraciones ambientales en las diferentes fases del procedimiento sin poner en riesgo los principios de igualdad y de transparencia.*³⁷

A avaliação é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país. Nesse contexto, a pesquisa avaliativa promove um importante direito democrático, relacionado com o controle social sobre a atuação estatal.³⁸ Na mesma direção de raciocínio, Marcos Vera HERNÁNDEZ reforça:

*La agencia ha de tener poder real para influir en el diseño de las políticas públicas en su fase piloto (para que se puedan probar distintas versiones de la misma política) así como en la elección de beneficiarios durante la fase piloto. Esta agencia no necesariamente haría las evaluaciones ella misma, sino que podría sacarlas a concurso para que otras entidades públicas y/o privadas las llevaran a cabo. La agencia tendría como objetivos: velar que la evaluación responda a los objetivos propuestos, distribuir libremente los datos en los que se basa las evaluaciones para favorecer la transparencia y replicabilidad de resultados, y transmitir los resultados a los entes públicos de gobierno para que se mejore la gestión de los recursos públicos.*³⁹

A maior parte das preferências concretas em termos da política pública está inserida no nível dos aspectos instrumentais. Assim, são exemplos de crenças do nível dos aspectos instrumentais: preferências políticas de menor destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc.⁴⁰

37 PERNAS GARCÍA, José. Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública en la Unión Europea y España. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 13-44, jan./jun. 2013.

38 ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.

39 HERNÁNDEZ, Marcos Vera. Evaluación de políticas públicas. In: BAGÜÉS, Manuel; FERNÁNDEZ-VILLAVEVERDE, Jesús; GARICANO, Luis. (Org.). **La ley de economía sostenible y la reformas estructurales**: 25 propuestas. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada – FEDEA, 2010. p. 14.

40 VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas – RPP**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 83, jan./jun. 2015.

Escolher em quais políticas públicas serão alocados os recursos orçamentários, embora tenha um forte cunho político, não é livre de análise por parte dos estudos jurídicos, uma vez que a escolha possui parâmetros definidos constitucionalmente.⁴¹

Considerando-se que o orçamento público seja um instrumento de ação que, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas, é de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado oficialmente em janeiro de 2007, pelo Governo Federal brasileiro, assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças implantadas na gestão orçamentária foram feitas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa alteração está correlacionada com a perspectiva de um Estado proativo, que se organiza para promover o desenvolvimento.⁴²

4. MAS COMO PROCEDER EM TEMPOS DE PANDEMIA?

Como bem expõe Dimas RAMALHO, é justamente por causa das flexibilizações legais inerentes à emergência, que se faz necessário enfatizar a observância ao princípio da transparência em relação às contratações, sejam de pessoal, de bens e serviços ou renúncias de receitas. A publicidade é especialmente importante para que os órgãos de controle externo e a sociedade, diretamente, tenham condições de acompanhar e fiscalizar o trabalho dos gestores.⁴³ E, aqui, entra a transparência trabalhada pelas políticas públicas.

Nas palavras de **Edilberto Carlos Pontes LIMA**, “se financiar gastos públicos por meio de emissão de moeda fosse simples, os conflitos seriam muito menores, pois, havendo necessidade de gastos, bastaria que o banco central comprasse títulos dos tesouros (federal, mas também estaduais e, por que não, municipais) para que o dinheiro estivesse disponível para melhorar os serviços

41 CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **RDIET – Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 14, jan./jun. 2014.

42 ABREU, Cilair Rodrigues de; CAMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.

43 **RAMALHO, Dimas. O controle dos gastos públicos em tempos de pandemia. Disponível em:** <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-controle-gastos-publicos-tempos-pandemia>>. Acesso em: 01/08/2020.

públicos e a infraestrutura, transferir renda para os mais pobres, enfim, um mundo sem restrições orçamentárias. Tudo isso sem desgastes políticos de cobrar tributos e de ter que decidir onde colocar os escassos recursos. Se é fácil assim, qual a razão de não se fazer?”⁴⁴

Marcus ABRAHAM, por sua vez, lembra que “não obstante a emergência das circunstâncias – que a própria legislação do Direito Financeiro reconhece como situação extraordinária de exceção à regra, sobretudo o art. 65 da LRF –, não há dispensa da imprescindível **necessidade de transparência, fiscalização e controle das despesas que são realizadas neste período e que os órgãos** de fiscalização já se manifestaram no sentido de que adotar requisitos rígidos e complexos neste período de crise pode prejudicar a população. Todavia, apesar da ‘flexibilização de controles’, não se pode abandonar a verificação de abuso nos preços, fraudes e corrupção”.⁴⁵

A Transparência Internacional lançou um guia para “contratações públicas em emergências”, que lista cinco linhas estratégicas principais que os governos devem adotar: a) máxima abertura de informação (dados abertos) com uma visão integral da contratação pública (do planejamento à entrega do bem ou serviço e sua auditoria); b) ativação de mecanismos pró-competição; c) monitoramento em tempo real; d) identificação completa dos recursos utilizados e sua destinação em um único local de consulta; e) ampla responsabilização pública sobre os recursos utilizados e seu destino.

Ocorre que, com base na leitura do artigo 174 da Constituição de 1988, remete-se a atuação do Estado às singelas concepções de fiscalização, incentivo e planejamento, que codificam uma espécie de atuação estatal, fundamento deste ensaio crítico sobre transparência e controle dos gastos públicos. Em outras palavras, até podem ser, mas não mais parecem suficientes – sem o estudo das políticas públicas, isso porque o descritivo histórico, justamente diante da necessária remessa ao passado, não consegue captar, em tempos reais de pandemia, os valores impregnados na dinamicidade contextual e na interdisciplinaridade entre os diversos ramos do conhecimento de forma esta-

44 LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Gastos públicos com a pandemia: qual o limite?** Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigo/gastos-publicos-com-a-pandemia-qual-o-limite/>>. Acesso em: 01/08/2020.

45 ABRAHAM, Marcus. **Fiscalização dos gastos públicos em tempos de pandemia.** Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/21/fiscalizacao-gastos-publicos-pandemia/>>. Acesso em: 01/08/2020.

que – seja política, cultural, histórica ou jurídica, bem como na interconexão com seus respectivos objetos – de planejamento, transparência e controle, todos necessários à promoção do desenvolvimento nacional. Somente com a perpetuação conectada das políticas públicas avaliativas teremos um Estado Democrático de Direito comprometido com a transparência e com o controle dos gastos públicos em tempos de pandemia.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Fiscalização dos gastos públicos em tempos de pandemia**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/21/fiscalizacao-gastos-publicos-pandemia/>>. Acesso em: 01/08/2020.
- ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 88, p. 46, abr. 2006.
- ABREU, Cilair Rodrigues de; CAMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.
- ALVINO-BORBA, Andreilcy; MATA-LIMA, Abel; MATA-LIMA, Herlander. Desafios ambientais e estratégias para condução da investigação e programas de intervenção social. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 151-152, jan./abr. 2012.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Governo, políticas públicas e o cidadão. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, año 34, n. 408, p. 97-101, sep. 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 204-205.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 153.
- BUSTELO RUESTA, María. ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? In: BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael. (Org.). **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: Díaz de Santos, 2002. p. 13-32.

- CARLIN, Fernanda Victor; CARLIN, Diego de Oliveira; HELLMANN, Aline Gazo-la. Avaliação de políticas públicas e monitoramento de planejamento estratégico. In: HENKIN, Hélio. (Org.). **Política industrial e internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS, CEGOV, 2014. p. 139.
- CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **RDIET – Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 14, jan./jun. 2014.
- CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 997, jul./ago. 2012.
- CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. El papel de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de control democrático de la Administración Pública. In: Alvaro Martim Guedes; Francisco Fonseca. (Org.). **El control social de la Administración Pública: escenarios, avances y dilemas en Brasil**. Madrid: INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. p. 115-139.
- CZELUSNIAK, Vivian Amaro; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. Participação, transparência e avaliação de políticas públicas. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 96, jan./jun. 2014.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **RSP – Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 1, p. 105-107, jan./mar. 2001.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 102, out. 2005.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise de Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.
- FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Seqüência**, Florianópolis, n. 70, p. 120, jun. 2015.
- FREITAS, Juarez. Sustentabilidade dos contratos administrativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 35-53, abr./jun. 2013.
- HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. p. 121.

- HERNÁNDEZ, Marcos Vera. Evaluación de políticas públicas. In: BAGÜÉS, Manuel; FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, Jesús; GARICANO, Luis. (Org.). **La ley de economía sostenible y la reformas estructurales**: 25 propuestas. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada – FEDEA, 2010. p. 14.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Gastos públicos com a pandemia: qual o limite? Disponível em**: <<https://irbcontas.org.br/artigo/gastos-publicos-com-a-pandemia-qual-o-limite/>>. Acesso em: 01/08/2020.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 103, dez. 2013.
- MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, n. 256, p. 225-251, jan./abr. 2011.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Desafios da regulação de telecomunicações no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 231-249, out./dez. 2012.
- MENEGUIN, Fernando Boarato; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso. **Texto para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília, v. 123, p. 14, mar. 2013.
- NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Políticas públicas e regulação socioambiental**. Governança, estratégias e escolhas públicas: energia e desenvolvimento em pauta. Curitiba: Íthala, 2017.
- PERNAS GARCÍA, José. Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública en la Unión Europea y España. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 13-44, jan./jun. 2013.
- RAMALHO, Dimas. **O controle dos gastos públicos em tempos de pandemia. Disponível em**: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-controle-gastos-publicos-tempos-pandemia>>. Acesso em: 01/08/2020.
- REIS, Luciano Elias; NASCIMENTO NETO, José Osório do. O princípio da diferença da teoria da justiça de Rawls face às transferências voluntárias e a gestão associada de serviços públicos pela administração pública: análise indispensável para a distribuição justa de recursos públicos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, p. 1-34, 2011.
- SALGADO, Eneida Desiree. Políticas públicas, inclusão social e desenvolvimento democrático. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 2, n. 1, p. 89-99, ene./jun. 2015.

- SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; SELIG, Paulo Maurício; STEIL, Andrea Valéria. Aprendizagem em organizações como resultado de processos de avaliação ambiental. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 145, abr./jun. 2013.
- SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 66, jul. 2012.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Análise econômica e escolha envolvendo risco. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2-3, p. 135.
- SJAASTAD, Larry. Pesquisa e desenvolvimento: uma análise econômica. **RBE – Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 70, jan./mar. 1973.
- TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 536, maio/jun. 2008.
- VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas – RPP**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 83, jan./jun. 2015.

PARÂMETROS PARA A TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS: O DESAFIO DE SER TRANSPARENTE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Tailaine Cristina Costa¹
e Karoline Strapasson Jambersi²

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 trouxe uma realidade inimaginável para todo o planeta. Sem avisar e sem mandar qualquer sinal, a pandemia da Covid-19 alterou a realidade, atingiu a Administração Pública que não tinha parâmetros de atuação. Contratações emergenciais, readequações das funções e replanejamento financeiro foram medidas imediatas, que desde março do ano pandêmico passaram a assolar o gestor.

Nesse cenário, a transparência e a divulgação dos dados pela Administração Pública passaram a ser mecanismos de controle e acompanhamento. Somado a instabilidade na tomada de decisões, escândalos relacionados a gastos exorbitantes e chefes do poder executivo passaram a ser investigados. Inclusive, houve o início de um processo de impeachment ao governador no estado do Rio de Janeiro. Deste modo, os órgãos de controle passaram a analisar com mais detalhes os dados informados pelos entes federados.

Ressalta-se que cada ente federativo, dentro de suas competências constitucionais, tomou medidas para evitar a extensão da pandemia. Os municípios, por sua vez, são os entes mais próximos das demandas locais, porém os mais

-
- 1 Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Universidade Positivo e em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Advogada.
 - 2 Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná; Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora.

desiguais considerando as diferentes situações de estrutura física, financeira e de pessoal quando comparação aos Estados-membro e a União Federal. Essa desigualdade também ocorre na divulgação das informações públicas, o que pode comprometer a transparência pública.

Verifica-se que a concepção de transparência e seu entendimento como participação estão intrínsecos à ideia de Estado democrático, e para que isso o desenvolvimento de critérios são necessários para alcançar padrões equânimes de transparência.

2. ESTADO DEMOCRÁTICO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

O Estado desenhado pela Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo a concepção de democracia enquanto “modalidade tendente a assegurar a felicidade da vida”.³ Esta concepção proporciona a adoção de mecanismos aptos a concretizar o princípio democrático, dentre eles instrumentos de ampliação da participação da sociedade na administração pública.⁴

Com a implementação de uma Administração Pública gerencial, a legitimação do Estado “deixa de ser algo legal e passa a ser conferido pelo *resultado eficiente*, obtido, principalmente, através do cidadão na esfera administrativa, seja mediante interferência nos processos decisórios, seja mediante a fiscalização”.⁵

Neste contexto, os princípios da Administração Pública, elencados no art. 37 da Constituição, necessitam da concretização democrática para se realizarem, assim, “a participação, em todas as suas potencialidades, informada pela transparência, instaura uma nova legitimidade pela repartição”,⁶ além de atuar enquanto contraponto ao sistema burocrático adotado pela Administração Pública.⁷ Nesse sentido, “a participação popular depende dos graus de trans-

3 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 103

4 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 103-106

5 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 154.

6 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 299.

7 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 108.

parência, desde o acesso à informação, que proporciona o mínimo de participação, a um maior arsenal de abertura à participação e de seus meios”.⁸

Apesar de ser o mais perceptível, não somente o princípio da publicidade é concretizado pela maior participação popular na Administração Pública, em função do melhor direcionamento dos recursos públicos, em razão da aplicação nas reais necessidades dos cidadãos; ao menos teoricamente, o princípio da eficiência também é passível de maior concretização.⁹

O caráter duplo da participação direta na Administração é notório, neste sentido até mesmo outros direitos correlatos apresentam caráter ambivalente, caso de o direito à informação, por consequência, ao passo que é configurado pelo direito de ser informado, é concomitantemente o direito de informar.¹⁰

Apesar de não se poder dimensionar precisamente a dimensão e as formas de expressão do direito de participação, é possível afirmar que “é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático”.¹¹

Direitos fundamentais, sem embargo de apresentarem certo grau de subjetividade, eles têm possuem grau precisão, um núcleo rígido. O direito fundamental é que limita o poder, ao passo que legitima o Estado e seu ordenamento, isso com vistas à promoção da dignidade humana, sendo indissociável do Estado Democrático de Direito.¹²

Paulo Bonavides caracteriza a democracia participativa enquanto um direito fundamental de quarta geração,¹³ merecendo o mesmo tratamento em-

8 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 301.

9 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004 p. 306-307.

10 LIMBERGER, Temis; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cibercidadania no mundo globalizado: o desafio das novas tecnologias e a concretização de direitos humanos nas democracias contemporâneas. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano**. Bogotá, año XVIII, p. 215-230, 2012. p. 221.

11 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 27.

12 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 31.

13 BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001

pregado aos demais direitos fundamentais, não sendo, de qualquer forma um direito com menor importância.

Clèmerson Merlin Clève afirma que, em termos gerais, a participação do cidadão exige “a existência de um Estado de Direito, o respeito aos direitos fundamentais, como os relativos à liberdade de reunião, associação e manifestação do pensamento. Sem um clima de liberdade, qualquer forma de participação popular pode ser falseada.”¹⁴

Ainda, continua o autor, não se pode afirmar que a participação na Administração Pública irá se concretizar caso o direito à informação não seja eficazmente atendido, direito constitucional que se traduz em um instrumento indispensável à democracia participativa.

Como terceiro elemento, o autor afirma a necessária alteração de pensamento dos administradores, os quais devem cooperar com a participação do particular, e não tratar com desconfiança o anseio de participação, ou seja, não entender a inclusão do cidadão nas decisões públicas como uma forma de usurpação do seu poder.¹⁵

Em 2014, o Decreto presidencial n.º 8.243, de maio de 2014 instituiu o a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNP), visa articular os mecanismos de participação popular, viabilizando e formalizando canais de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. No momento, o decreto está suspenso, por decisão da Câmara dos Deputados, do dia 28.10.2014, para que perca a validade ainda é necessária a decisão do Senado.

Verifica-se que as aspirações favoráveis ao estabelecimento da institucionalização da participação social foram afastadas nos anos e governos subsequentes. No ano de 2019 a Administração Pública federal interferiu na atuação de conselhos de políticas públicas federais para extinguir órgãos colegiados por meio do Decreto n. 9.759/2019.¹⁶ Além dessa medida foram realizados outros dois Decretos (10.003/2019 e 9.806/2019) que modificaram as re-

14 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 95

15 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 95-97.

16 BRASIL. **Decreto n. 9.579, de 11 de abril de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 29 set. 2020.

gras de participação do Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).¹⁷

¹⁸ Essas medidas foram questionadas junto ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121, cujo objeto é o Decreto 9.759/2019, e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622 e n. 623 sobre a modificação do CONANDA e do CONAMA.

Marco Aurélio Nogueira afirma que toda participação mantém, de uma forma ou de outra, alguma relação com o poder, o ato de participar passa a criar uma identidade naquele que participa, o qual projeta valores, direitos e aspirações. O autor afirma que existem quatro formas de participação: (a) assistencialista; (b) corporativa; (c) eleitoral e (d) política.¹⁹

A participação assistencialista, também chamada de filantrópica, se concretiza pela ajuda mútua e de mutirão. A participação corporativa refere-se à defesa de interesses de um grupo específico, uma forma de participação fechada em si mesma. Estas primeiras formas de participação apontadas por Marco Aurélio Nogueira são classificadas como pré-políticas. A participação eleitoral se concretiza por meio do voto, em que pese ser limitada, pois por meio do sufrágio o cidadão não é capaz de participar democraticamente de maneira ampla. Por fim, a participação política é o meio pelo qual a cidadania e a defesa dos direitos se consolidam, ela se realiza em prol da comunidade em sua integralidade.²⁰

Por sua vez, Clèmerson Merlin Clève aponta como formas de participação do cidadão na gestão pública: (a) o cidadão eleitor, participação por meio do voto; (b) o cidadão agente do poder, forma que se concretiza por meio do exercício de cargos, empregos e funções públicas; (c) o cidadão colaborador, sua realização ocorre por meio do terceiro setor, da delegação de serviço público a particulares; (d) o cidadão seduzido, modalidade na qual o particular oferece incentivos à atividades privadas que são de interesse coletivo; (e) cidadão censor, esta forma de participação é engendrada a partir de instrumentos ca-

17 BRASIL. **Decreto n. 10.003, de 4 de setembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10003.htm Acesso em: 29 set. 2020.

18 BRASIL **Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

19 NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 133-135.

20 NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. p. 134-137.

bíveis ao cidadão para fiscalizar a Administração Pública, por meio do direito de petição e da ação popular; e por fim (e) cidadão participante propriamente dito, participação imediata, influenciando nas decisões tomadas pelo poder público.²¹

Intimamente atrelada à ideia de participação está a concepção de controle social.²² É por meio da participação nas esferas de decisão da Administração Pública que o controle social se concretiza. Por certo que para se concretizar o controle não basta a possibilidade de estar nas esferas de decisão, mas também que as manifestações da sociedade tenham relevância na tomada de decisões governamentais, principalmente no que se refere às políticas públicas.

A participação somente em momentos de escolha dos representantes não é capaz de efetivar a democracia, ao menos não nos moldes previstos na Constituição federal. Conforme afirma Jaime Rodriguez-Arana Muñoz “ainda que os procedimentos eleitorais e consultivos sejam ferramentas para a vida democrática, esta não tem plenitude somente pelo fato de aplicá-lo”.²³

Essa ineficácia é possível de ser compreendida primeiramente pelo caráter sazonal da participação, bem como pelas respostas monossilábicas ou meramente numéricas, sem a promoção do debate e da troca de informação e opinião entre os pares.

Jaime Rodriguez-Arana Muñoz “a chave da coesão social, a chave da vida democrática está na participação de todos os cidadãos nos assuntos públicos”.²⁴ Assim, seria na arena pública que as demandas seriam atendidas, somente a partir da participação da sociedade de fato as necessidades seriam supridas pela autoridade estatal. A arena pública é o local onde os cidadãos determinam os rumos que se deve seguir, pois é a partir do consenso que se devem tomar as decisões coletivas, contudo, sem que isso, de alguma forma aniquile as características individuais.²⁵

21 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 84-92.

22 PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In:_____.(Coords.) **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223-237. p. 226.

23 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 40.

24 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 40

25 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. V. 1. p. 130-131.

Com vistas a assegurar o respeito à individualidade e a autonomia de cada indivíduo, a participação “é resultado de uma opção, de um compromisso, que tem uma clara dimensão ética, já que supõe a adoção da premissa de que o bem de todos os demais é parte substantiva do bem próprio”.²⁶ Assim, para que seja legítima a participação não pode ser imposta, mas sim motivada e incitada. Seria uma violação dos direitos individuais impor ao indivíduo sanção caso este não participasse. Em que pese poder-se questionar a questão do voto obrigatório enquanto uma medida impositiva ao cidadão, deve-se entender a democracia mais enquanto uma responsabilidade que uma permissividade.

Ademais, não basta possibilitar a oitiva dos cidadãos sem que esta manifestação tenha qualquer relevância para as decisões estatais. “A todos deve ser reconhecida a liberdade de participação. Mas isso não é suficiente. Não basta a possibilidade de serem ouvidos. Impõe-se que todos os interesses sejam igualmente considerados”.²⁷

Ao mencionar participação direta, a menção recorrente é a relação entre sociedade civil e o Estado, sendo um contato divergente e conflituoso. Norberto Bobbio afirma que a concepção de sociedade civil passou por alterações ao longo da história, passando da ideia de organizações que geriam as instituições, similar ao conceito de Estado atualmente, para a lógica de figura praticamente antagonista ao organismo estatal.

Nesse conceito, é necessário afirmar que o termo Estado é entendido enquanto “Estado-máquina” e não “Estado-sociedade”; por sua vez, por sociedade civil entende-se toda a organização que não integra de maneira orgânica a Administração Pública, em suma, a máquina administrativa.²⁸ Enquanto membros da sociedade civil têm-se os cidadãos – individualmente considerados – e suas organizações, bem como os movimentos sociais.

Norberto Bobbio ressalta a importância da existência das duas instâncias, pois “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas independentes, do sistema social em sua com-

26 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 40.

27 SALGADO, Eneida Desíree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 146.

28 BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. p. 50.

plexidade e em sua articulação interna”.²⁹ A sociedade civil depende do Estado para a concretização de seus direitos, ao passo que a razão de existência da entidade estatal é a sociedade.

Clèmerson Merlin Clève afirma que para a participação de fato ser direta não pode a relação com o Estado ser mediada por qualquer outra instituição ou organização; assim, o autor retira a participação de organizações desta modalidade de participação, uma vez que afirma ser mais uma forma de representação.³⁰ Destarte, pode-se concluir que, na concepção do autor, os conselhos gestores não seriam expressões fidedignas de participação direta, uma vez que são compostos por representantes da sociedade civil que, em sua maioria, advêm de organizações, não existindo uma inclusão direta do cidadão nos processos de decisão.

Inegável que a participação do cidadão tem seu custo, tanto para a Administração Pública quanto para o cidadão. O exercício deste direito envolve investimento em infraestrutura, em profissionais qualificados e na abertura de canais de comunicação. Por parte do cidadão o custo é de se informar e de selecionar quais as informações necessárias, bem como adequar seu tempo para poder acompanhar as atividades governamentais. Contudo, ao passo que o hábito de participar é incutido no cotidiano, os custos da sociedade são reduzidos.

Anthony Downs afirma que dentre as decisões primordiais dos cidadãos, aqueles que não são membros do governo, esta a escolha da maneira como influenciar nas diretrizes governamentais.³¹ “A participação, com efeito, supõe o reconhecimento da dimensão social do indivíduo, a constatação de que seus interesses, suas aspirações, suas preocupações transcendem o âmbito individual ou familiar e se estendem a toda sociedade em seu conjunto”.³² A participação necessariamente deve estar atrelada à efetividade de que as opiniões apresentadas serão consideradas e poderão influenciar nas decisões governamentais.

29 BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 52.

30 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 83-102.

31 DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. p. 228

32 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 39.

3. TRANSPARÊNCIA E FISCALIZAÇÃO

Independente da corrente ideológica adotada pela entidade governamental, como via de efetivar a democracia, o mote da participação é utilizado, por mais que em determinadas situações referida participação seja demasiadamente duvidosa. A mera abertura para a participação não é um modo adequado de concretizar a democracia participativa.

Exemplos disso são as audiências públicas realizadas em horário comercial, o que impossibilita a participação da maioria da população, ou então com perguntas previamente realizadas, limitando que durante o debate questionamentos espontâneos se realizem.

Nesse quesito deve-se questionar se a participação cidadã deve ser uma prestação efetiva do Estado, com meios que de fato viabilizem a participação, levando em consideração meios mais adequados, horários, público alvo, equipe governamental preparada para esta tarefa, resumidamente, seja implementada enquanto uma política pública. Ou, por sua vez, seja uma permissão do Estado, que a instituição governamental apenas não a proíba, porém não tenha na sua agenda preocupação com sua efetivação.

Elemento subjetivo da participação é a impossibilidade de ser uma obrigação, para se concretize efetivamente deve ser livre a participação.³³ Ou seja, não pode o Estado impor ao cidadão o dever de participar da gestão administrativa; por seu turno deve incentivar a mesma.

Elemento essencial para a participação é a informação, contudo, esta demanda inúmeros recursos. Os custos iniciais podem ser transferidos ao Estado, tais como “reunião de informações, seleção, transmissão, análise e até mesmo avaliação de dados”³⁴ Assim, ganhando “força e intensidade a consideração central do cidadão e a perspectiva instrumental da Administração Pública como organização pública de serviço objetivo aos interesses gerais na qual se integra, como correlato dessa obrigação administrativa de natureza constitucional”.³⁵

33 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 39.

34 DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. p. 241.

35 ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 136-137.

Marco Aurélio Nogueira afirma que existem dois conceitos passíveis de se atribuir à participação direta do cidadão na Administração Pública. Por um vértice, a gestão participativa em decorrência da ausência de referência no Estado, uma espécie de “despublicização”, seria a ausência de reconhecimento de legitimidade do Estado por parte da população. De outro viés, a gestão participativa promovida pela própria organização governamental, a integração do Estado à sociedade civil.³⁶

Contudo, o fenômeno vivenciado não se caracteriza por uma total ausência do Estado. Ainda, para que as decisões da sociedade civil obtenham eficácia é necessária uma contrapartida e reconhecimento desta organização por parte da Administração Pública, afirmando como legítima a decisão tomada pela sociedade.

Existem movimentos sociais que conclamam políticas públicas independentemente do acolhimento por parte do Estado das decisões tomadas coletivamente, contudo, esta forma de atuação paraestatal se caracteriza mais enquanto um mecanismo de pressão social que uma forma de participação direta da sociedade, justamente por não ter institucionalizado o reconhecimento dos direcionamentos apontados.

Desta forma, como se demonstra, a participação nos moldes postos é uma “expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários”.³⁷

Norberto Bobbio afirma que o desenvolvimento das formas de participação é o “Estado permeado pela sociedade”, ocorrendo uma “socialização do Estado.”³⁸ A abertura do Estado implica na maior transparência de gestão, o que, de certa forma, torna a Administração Pública acessível. Contudo, este acesso não pode impor restrições em relação à instrução acadêmica ou em relação ao critério de renda.

Todo o processo de participação não mais se demonstra como um declínio da democracia representativa, mas sim uma reforma do Estado e a altera-

36 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 124.

37 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 125.

38 BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 51.

ção de concepção acerca do espaço público.³⁹ Ademais, a democracia consagrada pela Constituição Federal afirma a dúplici faceta de exercício, tanto por meio de representação quanto diretamente.

Ingo Wolfgang Sarlet afirma que o direito de participação é um direito constitucional de eficácia prestacional, em sentido amplo.⁴⁰ Esta prestação está vinculada principalmente ao reconhecimento de legitimidade, por parte do Estado, desta tomada de decisões.

A mera prestação de informações, tal como os portais de transparência, não é capaz de concretizar a informação. A obtenção de dados, sem que com eles seja possível alterar a realidade administrativa é um poder inócuo. Claro que de posse de tais informações alguns instrumentos jurídicos podem ser manejados, contudo o acesso à justiça ainda não é universalizado e para muitos parece um caminho muito distante.

De todo modo, independentemente de necessitar de uma ação do Estado para se concretizar, os direitos fundamentais trazem em seu bojo o mínimo de efetividade no âmbito jurídico. Por sua vez, a atuação do Estado pode ser prestação fática ou de caráter normativo;⁴¹ assim é com o direito de participação. Ainda que a eficácia plena apenas seja alcançada mediante uma atuação, mesmo que apenas em matéria legal, por parte do Estado.

O direito de participação, caso se concretize por uma mera permissividade do Estado é esvaziado de eficácia e se demonstra como um subterfúgio para que as decisões estatais sejam supostamente legitimadas. Um exemplo de mera concessão de participação é possível elencar as audiências públicas, nas quais as inscrições para intervenção são anteriormente formuladas.

A finalidade das plataformas de participação por meio do governo aberto é, também, empregar maior legitimidade aos direcionamentos tomados pela Administração Pública, principalmente por meio da transparência e da interação direta com o cidadão.⁴² Não se trata do mero contato com a socie-

39 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 124.

40 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 281.

41 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 281.

42 VELARDE KOEHLIN, Carmen Milagros. Propuesta para el desarrollo Del gobierno eletrônico en los países de América latina. **Memorias XIV Congreso Iberoamericano de derecho e informática “Revolucion Informática con Independencia Del Individuo”**. Monterrey, p. 794-812. p. 807.

dade, mas sim da participação do cidadão no ato de gerir a “coisa pública”, de estabelecer as prioridades e de formulação das políticas públicas. Os eixos principais de atuação são: “junto ao cidadão, na melhoria da sua própria gestão interna, na integração com parceiros e fornecedores.”⁴³

O governo aberto deve ser arquitetado com o objetivo de proporcionar “a maximização da cidadania, do bem estar social, da transparência dos governos, da concretização dos compromissos políticos que estão na alma da democracia, da qualidade de vida das populações, bem como eficácia na aplicação de recursos públicos”.⁴⁴ Não obstante, é latente o caráter de uma política pública destinada à modernização da gestão pública, à concretização da segurança jurídica, à efetivação da transparência administrativa e da informação.⁴⁵

Quando se refere ao maior desenvolvimento tecnológico da Administração Pública “temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico”.⁴⁶ O que decorre do fato de uma maior interseção da sociedade no processo, uma governo aberto possibilitará uma melhor e eficaz fiscalização do uso dos recursos públicos. Por mais que a Administração Pública tenha capilaridade, devido à limitação dos recursos e, até certo ponto, de servidores disponíveis e aptos a fazer este processo de inserção na comunidade, nem sempre é possível chegar a cada cidadão para entender as necessidades dos mesmos e poder transformá-las em políticas públicas de fato eficientes.

Devido ao seu objetivo de se prestar como uma ferramenta para a efetivação da democracia na sua via participativa, o governo aberto não deve

43 SILVA, Rodrigo Cardoso. Aspectos normativos de governo eletrônico no Brasil. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, [S.l.], n. 8, p. 93-124, 2013. p. 103.

44 BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. A tecnologia da informação em tempos de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e participação cidadã na era da informação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [S.l.], a. 16, p. 163-178, abr./jun. 2008. p. 175-176.

45 VELARDE KOEHLIN, Carmen Milagros. Propuesta para el desarrollo Del gobierno electrónico en los países de América latina. **Memorias XIV Congreso Iberoamericano de derecho e informática “Revolucion Informática con Independencia Del Individuo”**. Monterrey, p. 794-812.

46 DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo de estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009, p. 25.

ser entendido tão somente como o uso de tecnologias na interação entre Administração Pública e cidadão, ou então no trâmite decisional; ele reflete também uma alteração organizacional, cujo intuito precípua é a melhora na prestação dos serviços públicos, solidificação do ciclo de políticas públicas e ampliação dos processos democráticos.⁴⁷

4. PARÂMETROS DE TRANSPARÊNCIA E O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Em que pese a transparência estar intrínseca ao ideal democrático e ser um suporte à participação, a própria lei não estabelece quais são os parâmetros para sua avaliação. Deste modo, órgãos de controle estadual e federal apresentam índices distintos de análise. Nas palavras de Eneida Desiree Salgado, “a Lei de Acesso à Informação procura compatibilizar a realidade com a normatividade, por meio de normas voltadas à modificação das práticas sociais.”⁴⁸

Justamente em razão deste ideal, o conceito de transparência ultrapassa a prática de disponibilização de dados, sendo necessário que quem acessa essas informações compreenda o que está divulgado. Todavia, em nenhuma esfera há uma diretriz sobre quais seriam os índices analisados e de que forma eles devem se apresentar. Essa incerteza acaba por punir pequenos municípios.

Com a intenção de padronizar as avaliações, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná emitiu a Nota Técnica nº 01/2020 e o ofício nº 25/2020-OPD/GP com as orientações sobre quais os pontos seriam analisados e avaliados. O ofício foi encaminhado a todos os municípios, em julho de 2020, informando que a análise dos portais de transparência seria realizada em agosto.⁴⁹ Dentre os itens a serem analisados alguns se referiam a políticas públicas de enfrentamento à pandemia:

As informações mínimas necessárias, relacionadas abaixo, podem ser reunidas num único documento. Vale lembrar que o ente também deve informar a não adoção de qualquer das ações e medidas. Exemplo: Item 6.4: “Até o momento,

47 SANTIAGO, Rafael da Silva. Governo eletrônico e internet no Brasil: a necessidade do uso de novas tecnologias e sua harmonia com o regime jurídico-administrativo. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, Brasília, v. 11, p. 125-146, 2013.

48 SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015, p. 41.

49 Critérios disponíveis em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>. Acesso em: 10 set. 2020.

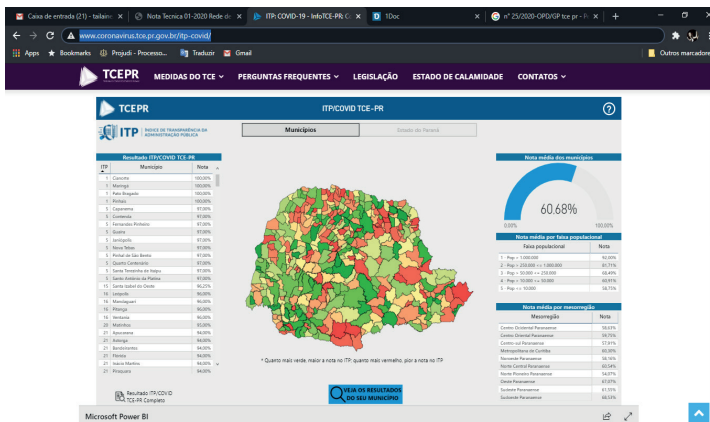
o município não alterou a forma de contratação ou a gestão de contratos e compras na área da educação.”

- 6.1 Informações sobre as ações de apoio à saúde física e mental dos profissionais da educação.
- 6.2 Informações sobre concursos novos e em andamento, contratações temporárias, regimes suplementares, convocações extraordinárias, alterações nas jornadas de trabalho e afastamentos dos profissionais de educação realizados em decorrência da covid-19.
- 6.3 Informações sobre convênios, parcerias, acordos de cooperação, contratações, aditamentos e alterações contratuais, inclusive as ligadas de forma indireta às atividades escolares, tais como equipes de limpeza adicionais para garantir o cumprimento dos protocolos sanitários.
- 6.4 Informações sobre mudanças na forma de contratação ou na gestão de contratos e compras na área da educação.
- 6.5 Informações sobre a articulação entre as secretarias da educação e as unidades de planejamento, fazenda e controle interno, considerando, sobretudo, os impactos na arrecadação trazidos pela queda da atividade econômica.
- 6.6 Informações sobre medidas adotadas em relação à alimentação escolar, tais como distribuição de alimentos aos pais ou responsáveis dos estudantes, uso de vouchers ou outras; critérios para essa entrega, no caso de a mesma não ser universal; formas de realização dos cadastros dos estudantes beneficiados; e monitoramento de tais medidas.
- 6.7 Informações sobre estratégias para entrega dos conteúdos aos alunos; ferramentas utilizadas para que possam acessá-los (rádio, tv, aplicativos de celular, plataformas de vídeo na web, podcasts, impressos e outros); periodicidade com que as atividades são transmitidas; ações adotadas para garantir acesso, sobretudo dos alunos mais socialmente vulneráveis, distantes das áreas urbanas ou com deficiência, aos respectivos materiais pedagógicos.
- 6.8 Informações sobre a adoção de atividades não presenciais nas redes de ensino; medidas de acompanhamento e manutenção do vínculo aluno-escola, visando à aprendizagem durante esse período, mesmo que proporcionalmente inferior à esperada em condições normais de aulas presenciais, e também para evitar o aumento do abandono e da evasão escolar.
- 6.9 Informações sobre a criação de meios específicos para interação entre profissionais das redes de ensino, além daqueles entre gestores educacionais e pais ou responsáveis pelos alunos.

- 6.10 Informações sobre as ações de orientação e capacitação oferecidas ao corpo docente e a todos os profissionais ligados à gestão da educação, incluindo diretores de escola, coordenadores pedagógicos, orientadores, supervisores e demais servidores de áreas afins e voltadas à realização das atividades educacionais durante o período de fechamento das escolas.
- 6.11 Informações sobre as ações intersetoriais de atendimento aos alunos e a suas famílias, envolvendo, sobretudo, as áreas da saúde e da assistência social e incluindo as estratégias de articulação e cooperação entre os diversos poderes e órgãos, além de outras instâncias, como os conselhos escolares e organizações da sociedade civil.
- 6.12 Informações sobre o processo participativo da comunidade escolar e conselhos na tomada de decisões quanto às ações empreendidas no período de isolamento, tais como a definição do formato e dos conteúdos das atividades a distância, reorganização do calendário escolar, plano de retomada das atividades presenciais e produção de material didático.
- 6.13 Informações sobre os planos de ação e as estratégias de governo para o retorno gradual dos estudantes às salas de aula, incluindo mecanismos de busca ativa, protocolos e recomendações relativos aos cuidados sanitários e de higiene exigidos pelos órgãos de saúde, bem como das orientações emitidas por conselhos ou comitês especializados.
- 6.14 Informações sobre as ações a serem implementadas para avaliação diagnóstica, nivelamento das turmas e alunos e recuperação da aprendizagem, incluindo as iniciativas que objetivam mitigar a defasagem de aprendizado gerada pelas dificuldades de acesso dos alunos em situação de maior vulnerabilidade ao conteúdo disponibilizado a distância.
- 6.15 Informações sobre as ações de acolhimento dos alunos a fim de minimizar os efeitos psicológicos decorrentes do isolamento.

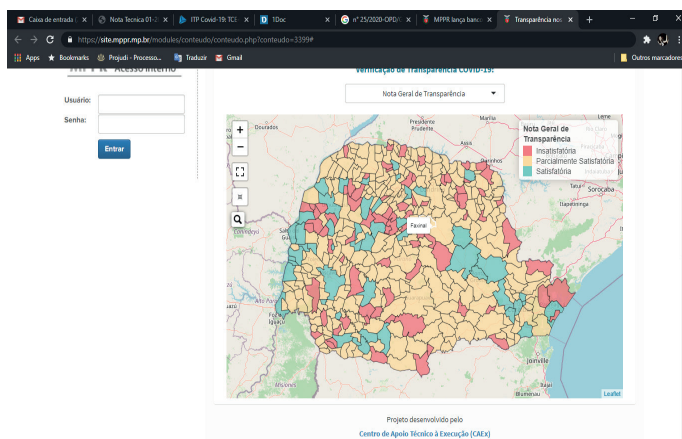
A partir do enunciado dos parâmetros, o Tribunal de Contas do estado do Paraná exige, inclusive que o município informe quais políticas não estão sendo realizadas, como uma forma de facilitar o acompanhamento por parte daquele órgão, sem, contudo, ater-se aos deveres legais. Em setembro foi divulgado o resultado a partir da análise dos portais de transparência dos portais de transparência municipais, apontando que a nota média foi de 60,68.⁵⁰

50 Disponível em: <http://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/itp-covid/>. Acesso em: 25 set. 2020.



Disponível em link: <http://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/itp-covid/>

Por seu turno, ainda considerando o estado do Paraná como exemplo, o Ministério Público também realizou avaliação acerca do índice de transparência dos municípios relacionados às situações da pandemia. Porém, os parâmetros utilizados pelo Ministério Público estadual são diferentes dos estabelecidos pela Corte de Contas, de modo que até mesmo as classificações foram distintas.⁵¹ O Ministério Público além da atribuição de notas, dividiu em três grupos: satisfatório, parcialmente satisfatório e insatisfatório.



Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3399#>

⁵¹ Ranking disponível em: <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3399#>. Acesso em:

Segundo os parâmetros do Ministério Público do estado do Paraná os municípios com nota máxima são: Campo Mourão, Cascavel, Nova Santa Rosa, Umuarama Telêmaco Borba e Araongas. Por seu turno, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, os municípios com nota 100 foram: Cianorte, Maringá, Pato Bragado e Pinhais. Ou seja, os municípios não conseguiram alcançar os índices máximos avaliatórios nas duas análises.

Com vistas a tentar padronizar esta situação, a Assembleia do Estado do Paraná está buscando estabelecer uma legislação específica para estabelecer parâmetros igualitários de avaliação. A transparência não deve ser inimiga da boa gestão pública, pelo contrário, é uma ferramenta de porosidade. Julgar precipitadamente o gestor como um inimigo é trazer para a esfera do Direito Administrativo a teoria do Direito Penal do Inimigo, a qual coloca o sujeito com um mal a ser combatido.⁵²

A transparência é fundamental, mas deve ser entendida como um meio pelo qual o cidadão poderá desempenhar sua fiscalização, de modo que possa verificar os dados e as escolhas do administrador. Por outro lado, essas exigências não podem engessar as escolhas públicas.

5. À GUIA DE UMA CONCLUSÃO

A transparência é uma ferramenta de fiscalização e um instrumento para o cidadão acompanhar os direcionamentos da máquina pública. Durante a

52 Realizada uma análise a partir do conceito de inimigo, conforme apresenta Maurício Stegemann Dieter, utilizando a teoria do Direito Penal do Inimigo e a teoria Controversa, para demonstrar os erros e violações cometidos a partir da ideia de um inimigo a ser combatido. Assim, colocando no contexto o corrupto como o inimigo a ser perseguido, de modo que é aquele que não precisa ter suas garantias asseguradas em face do poder punitivo do Estado. Nas palavras do autor: “o argumento da guerra serve para intensificar as diferenças ou despertar antagonismos latentes, e aparece no sentido de autorizar a destruição física de indivíduos ou grupos rotulados como perigosos, sejam eles terroristas ou selvagens.” (...) “De fato, não parece razoável, após cinco séculos de experiência, voltar a incorrer no mesmo erro de sucumbir à falácia das consequências adversas implícita no argumento da guerra, para não repetir a história como farsa, depois da tragédia. Para encerrar, vale dizer que assim como o “Democrates...” de Sepúlveda, o Direito Penal do Inimigo de Jakobs não é apenas um texto. Aceitá-lo como descrição de um porvir irrefreável que deve ou pode ser adotado pelos Estados de Direito é corroborar suas conclusões, especialmente a de que existem indivíduos cuja natureza constitutiva nos obriga abrir mão daquelas garantias que nos fazem cidadãos e que custaram inúmeras vidas, sendo tal sacrifício necessário para destruir estes inimigos terríveis antes que eles destruam nosso horizonte de valores éticos comuns.” DIETER, Maurício Stegemann. “O Direito Penal do Inimigo” e “A Controvérsia”. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 26-36, jan. / jun. 2009. p. 35-36.

pandemia e a necessidade de a Administração Pública tomar medidas sem parametrização e sem legislação específica, foi justamente a regar de divulgação das ações que possibilitou o acompanhamento de eventuais desvios.

A Lei de Transparência é uma medida de tornar a burocracia no seu sentido mais weberiano, no sentido de estabelecer condutas universalizadas. Porém, é necessário que haja parametrização dessas análises, salvo contrário se estará diante do Direito Administrativo do Inimigo, no qual sempre se imagina o gestor público como aquele que age contrário ao interesse público e pensando somente no interesse próprio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANA MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. A tecnologia da informação em tempos de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e participação cidadã na era da informação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [S.l.], a. 16, p. 163-178, abr./jun. 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DIETER, Maurício Stegemann. "O Direito Penal do Inimigo" e "A Controvérsia". **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 26-36, jan. / jun. 2009.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo de estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

- LIMBERGER, Temis; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cibercidadania no mundo globalizado: o desafio das novas tecnologias e a concretização de direitos humanos nas democracias contemporâneas. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano**. Bogotá, año XVIII, p. 215-230, 2012.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: _____. (Coords.) **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223-237.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 146.
- SANTIAGO, Rafael da Silva. Governo eletrônico e internet no Brasil: a necessidade do uso de novas tecnologias e sua harmonia com o regime jurídico-administrativo. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, Brasília, v. 11, p. 125-146, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SILVA, Rodrigo Cardoso. Aspectos normativos de governo eletrônico no Brasil. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, [S.l.], n. 8, p. 93-124, 2013.
- VELARDE KOECHLIN, Carmen Milagos. Propuesta para el desarrollo Del gobierno electrónico en los países de América latina. **Memorias XIV Congreso Iberoamericano de derecho e informática “Revolucion Informática con Independencia Del Individuo”**. Monterrey, p. 794-812.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

4. SISTEMA DEMOCRÁTICO E PANDEMIA

ESCOLHAS (IR)RACIONAIS EM CENÁRIOS DE INCERTEZA: A PANDEMIA ENQUANTO PAVIMENTADORA DE UM CAMINHO RUMO À DUPLA CRISE ECONÔMICA-DEMOCRÁTICA?

Victor Hugo Petersen¹

1. INTRODUÇÃO²

A crise do Covid-19, vivenciada mundialmente em 2020, desencadeou um cenário de incerteza em que o combate a pandemia ainda não tem prazo ou resposta definitiva e as perspectivas de recuperação econômica não apenas são nebulosas, como também pessimistas, o que se soma com o cenário de crise democrática experienciado por diversos países ao longo da última década. Tal crise, conforme as teorizações de Yascha Mounk, deve-se a eleição de líderes com discursos inflamados, simplistas e segregatórios, que passaram a minar e ameaçar as estruturas democráticas e direitos individuais das suas populações.

Não obstante tais considerações, essa crise democrática já é vista enquanto intrinsecamente relacionada a perspectivas econômicas, de forma que se faz necessária uma correlação entre os desenvolvimentos do ramo da economia e da ciência política para proporcionar uma lente de análise suficiente a esse cenário agora impactado pelos efeitos do coronavírus. Por isso, pretende-se, em um primeiro momento, analisar algumas teorias econômicas que serão tidas enquanto pressupostos para o desenvolvimento dessa correlação: em um

1 Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná; pesquisador voluntário vinculado ao Programa de Educação Tutorial - PET Direito UFPR. Email: vhpetersen@gmail.com

2 Meus agradecimentos à Ma. Aglaé Isadora Tumelero e ao Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis pelas considerações apresentadas e sugeridas ao desenvolvimento da pesquisa.

primeiro momento, dedicadas à análise da (ir)racionalidade de decisões individuais; na sequência, abordando conceituações de incerteza e como tais decisões se desenvolvem nessas situações; por fim, tratando da transformação de decisões individuais em sociais e as falhas de legitimidade democrática e eficiência informacional atribuídas às estruturas democráticas

É a partir dessas premissas que se desenvolve um caminho que tem como ideia central uma possível influência da crise econômica prevista, resultante dos efeitos da pandemia de Covid-19, sobre os processos decisórios eleitorais, considerados aqui enquanto cenários de incerteza por si só. Dessa forma, desenvolve-se a hipótese de que o cenário de incerteza resultante da crise econômica ressalta a limitação de racionalidade e o favorecimento de crenças e preferências individuais dos cidadãos em suas escolhas eleitorais, tornando-os mais vulneráveis a serem cooptados pelos discursos de líderes iliberais de forma a pavimentar um caminho que leve a um abalo tanto das estruturas econômicas quanto das democráticas.

2. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-ECONÔMICOS

Dados os objetivos esta pesquisa, tomar-se-ão aqui três aspectos teóricos do campo da economia enquanto pressupostos para a compreensão do fenômeno da crise democrática e seu desenvolvimento a partir da pandemia de Covid-19. O primeiro traz a crítica à ideia de racionalidade absoluta das decisões individuais, materializada principalmente por Richard Thaler; o segundo diz respeito à preponderância da subjetividade, marcada por gostos, preferências e simplificações, no processo de tomada de decisões em cenários de risco e incerteza; já o terceiro aborda as implicações do Teorema da Impossibilidade de Arrow sobre a fragilidade democrática inerente aos processos eleitorais, responsáveis por transformar decisões individuais (votos) em decisões sociais (políticas de governo). Dessa forma, esses pressupostos permitirão o desenvolvimento de uma relação com os estudos típicos do campo da ciência política enquanto uma lente para se compreender a relação entre os fenômenos objetos de pesquisa.

2.1. (I)rracionalidade das decisões individuais

Primeiramente, imprescindível ter em vista que os fundamentos que definem as decisões tomadas por indivíduos são um tema recorrente na

economia³, e a partir das suposições da teoria econômica neoclássica constrói-se a ideia de que a racionalidade nada mais é do que “uma forma de maximização das preferências dos indivíduos, tomados como agentes dotados de cálculos utilitaristas”⁴. Com isso, constitui-se o que é conhecido enquanto “teoria da escolha racional”, segundo a qual a ação individual leva em consideração regras sociais, formais e informais, em conjunto com determinado arcabouço institucional, de forma que a ação intencional dos indivíduos implique em uma racionalidade individual maximizadora de bem-estar⁵.

Assim, a ideia de que as decisões individuais seguem uma racionalidade instrumental passa a ser adotada enquanto um axioma não somente para o desenvolvimento da economia, mas também de outras ciências. Jon Elster, em sua obra *“Nuts and Bolts for the Social Sciences”*, desenvolve um individualismo metodológico que tem a escolha racional enquanto um aspecto recorrente de suas teorizações, de modo que os fenômenos sociais são vistos a partir de ações e interações individuais - sem, entretanto, desconsiderar o fato de que essa racionalidade não é efetiva e dedutível de maneira absoluta⁶.

E é justamente a partir da falibilidade dessa racionalidade que começam a se desenvolver pensamentos críticos à própria ideia de decisões racionais. Richard Thaler, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2017, materializa a crítica à essa crença absoluta na racionalidade através da criação de um personagem chamado *“Homo economicus”* - ou simplesmente *Econ* - o qual seria um ser “altamente inteligente capaz de realizar os cálculos mais complexos, mas com ausência total de emoções”. O *Econ*, segundo Thaler, simboliza um problema das teorias econômicas tradicionais, as quais consideram desprezável qualquer fator que, supostamente, não deveria influenciar no pensamento de um indivíduo racional⁷.

3 Em “A Riqueza das Nações”, Adam Smith, pai da escola clássica econômica, afirma que “Não é da benevolência do açougueiro, do fabricante de cerveja ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse”.

4 CAMPOS *et al.* Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. Ciências Sociais Unisinos, v. 52, n. 1, p. 100–112, 10 fev. 2016. p. 101.

5 *Ibidem.* p. 101-102.

6 ELSTER, J. *Nuts and bolts for the social sciences.* Cambridge University Press, 1989.

7 THALER, R. H. Unless You Are Spock, Irrelevant Things Matter in Economic Behavior. The New York Times, 8 maio 2015.

Dentro dessa ideia, defende-se que, em um mundo de *Econs*, muitos elementos, de fato, seriam irrelevantes - entretanto, para além da teoria, muitos desses elementos na verdade são relevantes e os *Econs* restringem-se a criaturas míticas. Para exemplificar, Thaler afirma que um *Econ* nunca “compraria uma porção maior do que será servido no jantar de terça apenas porque estava com fome ao comprar no domingo” ou “esperaria ganhar um presente no dia em que se casou ou nasceu”⁸, diferentemente do que se percebe que acontece usualmente com os seres humanos comuns.

Nesse contexto, Thaler defende que o que tornaria a economia “a mais poderosa das ciências sociais” seria justamente esse conceito equivocado de comportamento humano baseado em “otimização” e “equilíbrio”. As razões para o engano acerca desse modelo se dariam pois os problemas enfrentados por pessoas normais, frequentemente, são muito complexos para que elas os otimizem, dado que as crenças em que os indivíduos baseiam suas decisões não são imparciais e devido a uma variedade de fatores deliberadamente ignorados por esse modelo⁹.

Entretanto, não se descarta referido modelo racional, pois ele pode “permanecer útil como ponto de partida para modelos mais realistas”, podendo inclusive representar uma boa aproximação com o que acontece no mundo real em casos mais simples. O problema se dá, portanto, não por uma ausência completa de racionalidade no comportamento humano, mas sim porque a presunção de otimização por parte dos indivíduos em todas as situações enfrentadas é crítica para o desenvolvimento de teorias econômicas¹⁰.

Então, em um primeiro momento, assume-se que as decisões individuais não podem ser consideradas enquanto puramente racionais, herméticas com relação a fatores externos à otimização esperada, e sim influenciadas por fatores subjetivos e externos - como imparcialidades do indivíduo e a própria complexidade do problema enfrentado. Têm-se, portanto, como primeiro pressuposto desta pesquisa, que os “fatores irrelevantes” das teorias econômicas tradicionais na verdade importam, conforme defendido por Thaler, e não se pode contar com uma racionalidade do indivíduo no sentido de uma otimização na formação de decisões frente a problemas complexos.

8 *Idem*. Misbehaving: a construção da economia comportamental. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. p. 18.

9 *Ibidem*, p. 17-18.

10 *Ibidem*, p. 19-20.

2.2. Decisões e comportamentos em cenários de risco e incerteza

Ainda no âmbito de investigação das tomadas de decisões individuais, neste segundo momento a ênfase se dá ao desenvolvimento dessas decisões em cenários considerados de risco e incerteza. Para tanto, parte-se da compreensão da Teoria da Utilidade Esperada, dentro de uma lógica neoclássica segundo a qual o “critério de avaliação e escolha entre alternativas de risco” se daria por uma função matemática de comparação de riscos e maximização de utilidades. Dentro desse sistema, a incerteza é entendida como “objetos com risco bem definido, [...] e possibilidades delimitadas e conhecidas” e oferece-se um modelo de compreensão do porquê as pessoas “percebem e resolvem problemas de formas diferentes”¹¹.

Uma abordagem subjetiva a essa lógica é oferecida por Leonard Savage, onde se desenvolve a noção de probabilidades subjetivas de forma a combinar os conceitos de “função utilidade pessoal” e “distribuição de probabilidade pessoal” a fim que ambos sejam definidos em termos de preferências pessoais, as quais “ganham relevância em um ambiente de resultados incertos”¹². Dentro dessa lógica, Savage atribui um aspecto de singularidade à ideia de utilidade e probabilidade na medida em que “a avaliação e escolha do curso de ação em um ambiente de incerteza envolve o gosto do agente para as possíveis consequências e suas crenças quanto às realizações possíveis”. Isso implica dizer que a singularidade das tomadas de decisões deriva das “crenças e funções utilidades específicas a cada indivíduo”, de modo que as preferências assumem o lugar das probabilidades no ato de tomada de decisões¹³.

Entretanto, tal qual ocorrido com a teoria das decisões racionais, a maximização da utilidade nas teorias de utilidade esperada passa a ser um axioma questionado e criticado, uma vez que as análises empíricas começam a refutar a ideia de “racionalidade ilimitada dos agentes”. Nesse contexto, introduz-se o conceito essencial de *incerteza fundamental*, em que se abalam os axiomas de maximização de utilidades e escolhas otimizadas na medida em que se abordam noções antes excluídas pela visão neoclássica, as quais descrevem

11 MARCATO, M. B.; MARTINEZ, F. P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. Revista Economia Ensaios, v. 28, n. 1, 2013. p. 48.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*, p. 50.

cenários onde “a informação não existe e o futuro é aberto, impossível de ser plenamente conhecido ou até concebido”¹⁴ - o que não implica, entretanto, a exclusão absoluta da racionalidade dos indivíduos, mas sim na superação de uma dicotomia racionalidade/irracionalidade e no reconhecimento das limitações impostas ao indivíduo por um cenário de incerteza.

À medida em que se supera a limitação de incerteza a um mero risco probabilístico, ocorre um desenvolvimento dessa noção dentro do âmbito das teorias econômicas: Knight diferencia a incerteza mensurável (risco) da incerteza *imensurável* (incerteza fundamental), a qual se trata de uma situação “única”, cujos valores seriam indeterminados e não quantificáveis, de forma a realçar “a propensão ao erro inerente em nossos julgamentos”¹⁵; tal abordagem é complementar à de Keynes, segundo o qual a decisão tomada em cenário de incerteza imensurável se funda num conhecimento “flutuante, vago e incerto”, dados o fluxo de tempo irreversível e a projeção, ao futuro, de expectativas incertas, falíveis e contingentes criadas no momento presente¹⁶.

Shackle, por sua vez, contribui para esse desenvolvimento ao introduzir as ideias de *criatividade humana* - que permite a criação de possibilidades futuras não imaginadas - e de *decisões cruciais* - tomadas em experimentos incapazes de se reproduzir indefinidamente, posto que alteram o contexto original da escolha de forma a trazer “novas informações que os agentes precisarão levar em conta em seus futuros cursos de ação”. Assim, embasado nesses dois conceitos, Shackle afirma que “incerteza requer a inclusão de todos os resultados, imaginados e não imaginados”, de forma que as limitações de imaginações de resultados torna impossível a atribuição de probabilidade específica a cada resultado, bem como a irreversibilidade do tempo no momento em que os indivíduos tomam suas decisões põe o processo decisório em “bases bastante frágeis”, posto que se funda em expectativas que podem não ser cumpridas.¹⁷ Ainda, Davidson aprimora essa concepção ao classificar os processos decisórios enquanto *não-ergódicos*, ou seja, de uma realidade criativa

14 *Ibidem*.

15 ANDRADE, R. P. DE. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. *Nova Economia*, v. 21, n. 2, p. 171–195, ago. 2011. p. 172-175.

16 *Ibidem*, p. 177-178.

17 MARCATO, M. B.; MARTINEZ, F. P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. *Revista Economia Ensaios*, v. 28, n. 1, 2013. P. 55.

e transmutável na qual o tempo é irreversível e cada escolha cria outro futuro incerto e transmutável por outras decisões presentes¹⁸. Assim, esse conjunto de autores consolida a ideia de incerteza relacionada à ausência ou limitação de conhecimento, contraposta a um risco probabilístico quantificável e que demonstra que “as pessoas não compreendem o presente como ele é e em sua inteireza, não preveem o futuro a partir do presente de forma bastante acurada, tampouco sabem as consequências dos próprios atos de forma infalível”¹⁹.

Superadas as limitações impostas pela abordagem neoclássica à tomada de decisões, Kahneman e Hall defendem que “as pessoas têm dificuldades para julgar subjetivamente quantidades físicas e probabilidades e, portanto, tendem a cometer erros sistemáticos quando tomam uma decisão”²⁰. Então, ao desenvolver uma abordagem sobre o processo decisório em eventos incertos, Kahneman introduz o conceito de *heurística* - “um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis” -, de forma que o número limitado de princípios heurísticos utilizados pelos indivíduos proporcione um processo de “redução de tarefas complexas a operações simples”. Em suma, os indivíduos simplificam o questionamento primário de modo que, “mesmo sem ter conhecimentos técnicos a respeito do que é probabilidade, ao estimar a ocorrência de um evento, as pessoas julgam outra coisa e creem estar julgando a probabilidade”²¹.

Dessa forma, de uma maneira geral, diversas abordagens levam a uma essência subjetiva do processo de tomada de decisões em cenários de incerteza. Tanto com a abordagem de Savage, onde se preservam os axiomas de maximização de utilidade - sem desprezar, porém, a valorização de crenças, gostos, avaliações e preferências do indivíduo -, quanto com a visão de Kahneman na qual o indivíduo simplifica questionamentos e respostas dada sua limitação de conhecimentos no presente, observa-se a preponderância do julgamento subjetivo na tomada de decisões em cenários de incerteza. Portanto, em um segundo momento, deve-se levar em conta para os fins desta pesquisa não somente a importância desse julgamento individual, mas também suas falhas

18 ANDRADE, R. P. DE. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. *Nova Economia*, v. 21, n. 2, p. 171–195, ago. 2011. p. 183-184.

19 *Ibidem*, p. 193.

20 MARCATO, M. B.; MARTINEZ, F. P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. *Revista Economia Ensaios*, v. 28, n. 1, 2013. p. 58.

21 *Ibidem*, p. 59.

presentes num cenário de risco ou incerteza, seja por valorização de crenças e gostos, seja pela limitação de conhecimentos e simplificação de questionamentos e respostas.

2.3. Teorema da Impossibilidade de Arrow

Por último, têm-se as problemáticas desenvolvidas por Keneth Arrow em sua teoria da escolha social e, conseqüentemente, em seu Teorema da Impossibilidade. Para se chegar a esse ponto, é necessário compreender a evolução da “escola do bem-estar social”, estudo econômico que se dedica à compreensão dos impactos de ações e políticas sobre a felicidade geral²².

Em sua visão tradicional, a escola se baseava na ideia de “soma e subtração de utilidades individuais”, visão esta que, entretanto, foi abandonada devido a fortes críticas quanto a impossibilidade de se medir a satisfação em nível subjetivo, passando então à “nova escola do bem-estar social”, a qual buscava descobrir fundamentos que utilizassem de informações “ordinais e não-interpessoalmente comparáveis” de utilidade. Com essa nova abordagem, inclusive, após superar as limitações do critério de Pareto²³, a escola desenvolve duas alternativas para esse desafio, sendo uma delas a “função de bem-estar social de Bergson-Samuelson”, a qual viria a ser adotada por Arrow em teorizações próprias²⁴.

Arrow, portanto, parte do modelo de Bergson-Samuelson num sentido de compreender a transformação de decisões individuais em decisões coletivas, considerando as primeiras enquanto variáveis da função que representaria as segundas. O acréscimo de Arrow para a teoria se dá de forma a considerar a fonte do valor social nas próprias escolhas sociais, e não mais nas individuais, tendo como centro de análise as “regras ou procedimentos da escolha social” ao invés de meramente “o respeito aos valores sociais” isolados do respectivo processo de integração dessas preferências²⁵.

22 BELTRAME,.; MATTOS, L. V. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. *Nova Economia*, v. 27, n. 1, p. 65-88, 2017. p. 67.

23 Para o critério de Pareto adotado por Samuelson (1963, p. 212), uma posição ótima seria “definida pela exigência de que não existe nenhuma variação ou movimento possível que colocaria a todos em uma situação melhor” - essa concepção, entretanto, se mostrou enquanto um “critério muito limitado para avaliações de bem-estar social (BELTRAME; MATTOS, 2017, p. 69).

24 BELTRAME, B.; MATTOS, L. V. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. *Nova Economia*, v. 27, n. 1, p. 65-88, 2017. p. 68-69.

25 *Ibidem*, p. 71

Em suma, propõe-se com o modelo de função social “uma função que mapeia cada perfil de ordenamento de preferências individuais em um único ordenamento de preferências sociais, a qual deve denotar o processo ou a regra utilizado para agregar cada perfil individual em um social”²⁶ - em outras palavras, a decisão social é uma função que conta com as decisões individuais enquanto variável.

O próprio Arrow, no entanto, afirma posteriormente que teria sido mais adequado nomear sua teorização enquanto uma “constituição”, ao invés de função de bem-estar social. Isso porque se estabelece um conjunto de exigências às quais a função deve se submeter a fim de “satisfazer os requerimentos mínimos de legitimidade democrática e eficiência informacional”²⁷ - entretanto, chega-se à conclusão de que é logicamente impossível a existência de uma função social que cumpra, simultaneamente, todos os requerimentos.

Tomadas como pressupostos da legitimidade democrática e eficiência informacional, são quatro as condições estabelecidas por Arrow: (i) a função social deve ser capaz de agregar, de uma maneira racional, o perfil de todos os ordenamentos individuais logicamente possíveis, dispondo-os de forma completa e transitiva; (ii) a função social deve refletir a preferência unânime expressada por todos os indivíduos sobre um par de estados sociais - ou, em outras palavras, “se cada indivíduo prefere x a y , então assim também é para a sociedade”²⁸; (iii) deve se observar a independência das alternativas irrelevantes, ou seja, uma “escolha social entre dois estados alternativos não deve depender de nada além das escolhas entre essas duas alternativas feitas individualmente”²⁹; (iv) por fim, o menos controverso dos princípios diz que a função social deve ser *não-ditatorial*, não podendo existir qualquer indivíduo que imponha, invariavelmente, sua vontade sobre a dos demais³⁰.

Portanto, a conclusão atingida por Arrow é a de que, em situações com número finito de indivíduos e com três ou mais estados sociais possíveis, é logicamente impossível que exista uma função social capaz de atender simul-

26 SUZUMURA, K. Introdução. Em: ARROW, K. J.; SEN, A. K.; SUZUMURA, K. (Orgs.) *Handbook of Social Choice and Welfare*. v. 1. Reino Unido: Oxford, 2002. p. 11..

27 *Ibidem*, p. 15.

28 ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. NH and London: Yale University Press, 1963 p. 96.

29 BELTRAME, B.; MATTOS, L.V. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. *Nova Economia*, v. 27, n. 1, p. 65-88, 2017. p. 73.

30 *Ibidem*.

taneamente a todas as quatro condições³¹. Os resultados dessa conclusão foram considerados devastadores por alguns teóricos, mas ao mesmo tempo também claramente positivos por outros, segundo os quais o teorema “não somente tornou a tradição precedente mais relevante, mas também constitui claro indicador da necessidade de escrutínio sistemático na busca por soluções razoáveis às contradições lógicas identificadas”³². Por fim, as implicações do Teorema da Impossibilidade para esta pesquisa não vão no sentido da construção de uma ideia de “beco sem saída” no campo da escolha social, mas sim da consciência de que, logicamente, não se pode atribuir “legitimidade democrática e eficiência informacional” plenas e absolutas aos processos eleitorais que caracterizam as democracias de hoje.

3. UMA COMPREENSÃO DAS DIFERENTES CRISES SOB A ÓTICA DAS TEORIAS ECONÔMICAS

Tendo em mente as teorias econômicas que servem como pressupostos para o desenvolvimento da hipótese dessa pesquisa, cabe partir para uma abordagem mais prática da contemporaneidade. Busca-se, para tanto, conectar os estudos da economia com os estudos da ciência política, de forma a compreender as relações das teorias apresentadas anteriormente com as crises econômicas e a crise democrática vivenciada atualmente - esta última especialmente sob a ótica das teorizações do cientista político Yascha Mounk. Desenvolve-se, com isso, a interdisciplinaridade entre os estudos e teorias mencionados na direção de uma compreensão dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre as complexidades e problemáticas sociais e políticas já vivenciadas globalmente.

3.1. Crises democráticas e crises econômicas

Ao final do século XX, quase início do XXI, a sociedade ocidental vivia um momento de mais puro otimismo e euforia: a economia e os padrões de vida contaram com aumentos significativos após o final da 2ª Guerra Mundial³³, a queda da União Soviética e do Muro de Berlim significaram

31 ARROW. *Social Choice and Individual Values*. NH and London: Yale University Press, 1963. p. 97-100

32 SUZUMURA, K. Introdução. Em: ARROW, K. J.; SEN, A. K.; SUZUMURA, K. (Orgs.) *Handbook of Social Choice and Welfare*. v. 1. Reino Unido: Oxford, 2002. p. 13.

33 A título de exemplificação, Yascha Mounk destaca que “De 1935 a 1960 a renda de uma família americana típica dobrou. De 1960 a 1985, voltou a dobrar”. Cf. MOUNK, Yascha. *O povo contra*

a vitória do modelo capitalista na Guerra Fria e o mundo vivenciava o que ficou conhecido como “terceira onda” de democratização, em que o número de regimes considerados enquanto *democracias eleitorais* mais que dobrou mundialmente³⁴. Esse sentimento ficou eternizado por Francis Fukuyama ao se referir ao período pós Guerra Fria enquanto *fim da história*, marcado pelo “ponto final da evolução ideológica da humanidade e pela universalização da democracia liberal ocidental como forma definitiva de governo”³⁵.

Entretanto, já em 2012 Fukuyama revia suas próprias previsões e afirmava que havia “algo de estranho acontecendo com o mundo”³⁶. Dois anos antes, em 2010, têm-se o que é considerado enquanto marco inicial do processo político que escancara a crise do modelo da democracia liberal, qual seja, a eleição de Viktor Orbán enquanto primeiro-ministro da Hungria - considerado o primeiro dos diversos líderes eleitos ao longo da década de 2010 que utilizam dos mecanismos democráticos e de uma retórica eleitoral inflamada como forma de converter as instituições num sentido antidemocrático e/ou iliberal.

O cientista político Yascha Mounk muito bem descreve esse processo ao caracterizá-lo enquanto uma dupla crise da democracia liberal³⁷: surgem, entre os extremos de uma democracia plena e um autoritarismo completo, duas formas problemáticas de governo em que, em um caso, é mantida a estrutura democrática do Estado, porém restringem-se os institutos liberais que asseguram os direitos individuais (*democracias iliberais*) enquanto que em outro preservam-se tais institutos em troca da deterioração das estruturas democráticas (*liberalismo antidemocrático*). Nas palavras de Mounk:

Por um lado, as preferências do povo são cada vez mais iliberais: os eleitores estão cada vez mais impacientes com as instituições independentes e cada vez menos dispostos a tolerar os direitos de minorias étnicas e religiosas. Por outro lado, as elites vêm assumindo o controle do sistema político e tornando-o cada vez mais insensível: os poderosos estão cada vez menos dispostos a ceder

a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Companhia das Letras: São Paulo, 2019.

34 FUKUYAMA, F. The Future of History. *Foreign Affairs*. Jan./Fev. 2012.

35 *Idem*, The end of history?. *The national interest*, n. 16, p. 3-18, 1989.

36 *Idem*, The Future of History. *Foreign Affairs*. Jan./Fev. 2012.

37 Mounk (2019, p. 39) define o termo *democracia liberal* como “um sistema político ao mesmo tempo liberal e democrático [...] que tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião popular em políticas públicas”.

às opiniões do povo. Como resultado, liberalismo e democracia, os dois elementos centrais de nosso sistema político, começam a entrar em conflito³⁸.

Nesse sentido, essas crises vêm enquanto consequência do processo desagregador carregado com a globalização, sustentadas por “camadas sociais reacionárias étnica, cultural e politicamente, que se identificam com um discurso de ódio de experiência remota”³⁹. As reivindicações nacionalistas e sua metodologia rompem com a representação política clássica, e a rejeição do multiculturalismo e do pluralismo político surgem como uma proposta de reação à governança supranacional, aos efeitos da globalização e às “tentativas de construir instituições representativas pós-nacionais”⁴⁰.

Assim, ainda que as democracias iliberais e o liberalismo antidemocrático sejam encarados enquanto dois lados de uma mesma moeda, aqui nos interessa especificamente um aspecto do fenômeno das primeiras, qual seja, o discurso eleitoral adotado por seus líderes para atingir o poder. A fim de atender as demandas de um povo considerado enquanto essencialmente homogêneo, que vê sua prosperidade ameaçada pelos efeitos da globalização, os líderes iliberais se assumem enquanto porta-vozes do povo na medida em que atribuem soluções fáceis a problemas complexos, apresentando-se como alternativas aos políticos tradicionais que não seriam capazes de cumprir com esse desejo popular por serem “traidores”, por terem “lealdade aos inimigos do povo” ou por estarem mais interessados em promover o bem-estar de minorias impopulares do que da maioria⁴¹.

Portanto, os líderes iliberais ascendem ao poder com base no discurso de que promoverão soluções simples, que os políticos tradicionais não estão dispostos a fazer, aos problemas que assombram a população. Contudo, ao serem eleitos e alcançarem o poder, deparam-se com o impasse de que os problemas aos quais apresentaram respostas simples na verdade exigem tratamentos complexos; dessa forma, se num primeiro momento os culpados por esse fracasso eram os políticos tradicionais, subordinados a inimigos externos como as elites burocráticas e as minorias étnicas, sociais e religiosas, num segundo momento os responsáveis pela incapacidade dos líderes iliberais de aplicarem

38 MOUNK, Y. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Companhia das Letras: São Paulo, 2019. p. 25-26.

39 NAÏR, S. O que está por trás do discurso de ódio? *El País*. 2018.

40 *Ibidem*.

41 MOUNK, Y. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Companhia das Letras: São Paulo, 2019 p. 52-53.

as soluções simplistas passam a ser inimigos internos, principalmente a mídia e as instituições liberais.

Nesse sentido, consolida-se grave crise democrática ao passo em que, embasada em tal discurso, adota-se a prática do *legalismo autocrático*, como definido por Kim Scheppele, em que democracia e liberalismo se chocam e os “líderes carismáticos, mascarados pela fachada democrática de um majoritarismo e de uma aclamação plebiscitária”⁴² subvertem as instituições ao seu favor. Dessa forma, se a prestação de contas (*accountability*) é vista como um “impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer”⁴³, cabe a ele utilizar dos mecanismos democráticos - sejam plebiscitos, decretos, emendas constitucionais ou outros meios - para minar e enfraquecer os mecanismos de controle impostos pelo Judiciário, pelo Legislativo, pela mídia independente e por outras instituições vistas enquanto “ameaças”.

Sendo claros os riscos à democracia e aos direitos individuais impostos por esses líderes e suas técnicas de discurso, cabe retornar um pouco para se compreender a relação desse processo de crise democrática com as diferentes situações econômicas da sociedade. Yascha Mounk defende a existência de três “condições de escopo” que embasam esse deterioramento da democracia: o advento da internet sobre os meios de comunicação em massa, o desafio imposto à concepção monoética das nações e, mais relevante para os propósitos desta pesquisa, a apreensão econômica da população⁴⁴.

Durante o período da consolidação das democracias liberais, no tempo do “fim da história” de Fukuyama, boa parte da população mundial havia vivenciado nas décadas anteriores uma imensa elevação no seu padrão de vida materializada através de um crescimento impressionante da economia e uma inédita igualdade de distribuição de renda⁴⁵. Entretanto, ao final do final do séc. XX já começava a se apresentar sinais de queda do crescimento econômico global e aumento da desigualdade⁴⁶, principalmente na América do Norte e na Europa Ocidental, resultando em uma estagnação no padrão de vida de

42 SCHEPPELE, K L. Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review . Vol. 85, n. 2, 2018. p. 548.

43 O'DONNELL, G. Democracia delegativa. Novos estudos, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991. p. 30-31.

44 MOUNK, Y. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la . Companhia das Letras: São Paulo, 2019 p. 163.

45 *Ibidem*, p. 183.

46 Um estudo do *The Guardian* mostra que entre as décadas de 1980 e 2010 “os *millenials* sofreram perdas salariais reais nos Estados Unidos, Itália, França, Espanha, Alemanha e Canadá, sendo que em alguns países isso antecedeu em muito a crise financeira de 2008”. Disponível em:

enormes setores da população, o que leva em consideração não só o crescimento econômico, mas diversos indicadores fundamentais para a qualidade de vida como, por exemplo, expectativa de vida⁴⁷.

Isso significa que os cidadãos estão tendo que lidar com uma quebra de expectativa, considerando que foram criados com a promessa de que melhorariam seus padrões de vida na mesma proporção em que seus pais conseguiram, tendo, entretanto, que se conformar com aumentos muito mais modestos, quando de fato há algum. Assim, se o veloz progresso econômico vivenciado no pós-guerra serviu para garantir boa parte de legitimidade às democracias liberais, a estagnação vivenciada nas últimas décadas serviu, em mesma medida, para retirar a credibilidade desse sistema e acelerar a erosão democrática hoje vivenciada⁴⁸.

Uma explicação para a relação entre a prosperidade econômica e a estabilidade da democracia se dá na medida em que, com crescimento econômico, boa parte dos cidadãos passa a se ver enquanto classe média, fornecendo suporte para as bases de sustentação da democracia liberal. Nesse sentido, tem-se um desenvolvimento histórico claro em que, se em um primeiro momento o crescimento da classe trabalhadora permitiu que muitos trabalhadores e seus filhos se juntassem à classe média, em um segundo esse crescimento foi cesado e a classe média sofreu uma redução com a economia “pós-industrial”, para então, num terceiro momento, gerar um novo grupo considerado abaixo da classe dos trabalhadores industriais: uma “mistura heterogênea de minorias étnicas e raciais e grupos excluídos”⁴⁹.

E aqui a globalização se mostra enquanto elemento intrínseco a essa estagnação econômica e à conseqüente crise democrática: o desenvolvimento de novas tecnologias de automação, a abertura de fronteiras e as conseqüentes perdas em termo de demanda de mão-de-obra nacional minaram a possibilidade de crescimento da classe média⁵⁰ e geraram uma apreensão econômica da população quanto ao seu futuro e ao dos seus filhos. Desse modo, a democracia liberal perde credibilidade não somente por conta da realidade daqueles que são os primeiros a

<<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/07/revealed-30-year-economic-betrayal-dragging-down-generation-y-income>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

47 MOUNK, Y. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Companhia das Letras: São Paulo, 2019. p. 183.

48 *Ibidem*, p. 186-187.

49 FUKUYAMA, F. The Future of History. *Foreign Affairs*. Jan./Fev. 2012. p 3-4.

50 *Ibidem*, p. 7

enfrentarem as dificuldades, mas por causa daqueles que, ainda que tenham conforto material, se fazem altamente receosos do que o futuro pode lhes reservar⁵¹.

Por fim, cabe destaque aqui a um momento específico da história recente, qual seja, a crise financeira de 2008. Mais do que um “produto do modelo de capitalismo financeiro que emergiu nas últimas três décadas”, a crise encerrou de vez a ilusão de uma perspectiva de um crescimento de padrão de vida no nível do séc XX⁵². Junto com isso, ocasionou uma crise de legitimidade das instituições políticas, que foi acompanhada a partir de 2011 por uma série de levantes com bases estruturais compartilhadas - Primavera Árabe, *Occupy Wall Street*, *Movimiento 15-M*, Jornadas de Junho - as quais indicavam perda de confiança em governos e partidos e falta de representatividade em organizações da sociedade civil como ONGs, sindicatos e mídia, além de um descontentamento com a vigilância e a repressão estatal contra manifestantes, uma deslegitimação das organizações internacionais e tecnocratas e uma sensação de erosão da democracia⁵³.

Em suma, a estagnação econômica da virada para o século XXI e o colapso econômico de 2008 levaram a uma descrença da população quanto a vários dos mecanismos que caracterizam e garantiam estabilidade às democracias liberais, resultando não somente em levantes de rua mas também na ascensão de líderes que, após consolidados no poder, representam ameaças à democracia e aos direitos individuais. Entretanto, se esse cenário já se mostrava complexo e de futuro incerto ao final da década de 2010, passa a lidar agora com variantes que resultam das crises, sem precedentes recentes, causadas pela pandemia de Covid-19 em 2020.

3.2. Implicações da pandemia e uma visão teórico-econômica

Até o início de agosto, a pandemia de Covid-19 já totalizava mais de 20 milhões de infectados e mais de 730 mil mortes reportadas pela OMS

51 Um estudo revelou, por exemplo, que estadunidenses cujos trabalhos contavam com maior probabilidade de substituição por automações ou por produções em países periféricos contavam com tendência de voto muito mais acentuada a Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016. Disponível em: <<https://fivethirtyeight.com/features/trump-was-stronger-where-the-economy-is-weaker/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

52 FUKUYAMA, F. The Future of History. *Foreign Affairs*. Jan./Fev. 2012. p. 8.

53 ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: Crise Econômica, Crise De Representatividade Democrática E Reforço De Governamentalidade. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo , v. 38, n. 1, p. 109-135, Abr. 2019 . p. 114-116.

mundialmente⁵⁴. Nesse contexto, enquanto a comunidade científica embarca em uma corrida contra o tempo para a produção de uma vacina eficaz e segura, autoridades e populações por todo o mundo adotaram o distanciamento social como medida mais eficaz para se conter o avanço da pandemia por hora, frequentemente restringindo circulação de pessoas aos serviços considerados essenciais.

Além de todos os efeitos sociais, políticos e de saúde, a pandemia arrastou o mundo na direção de uma crise econômica global sem precedentes. Os impactos foram fortes desde os níveis microeconômicos, com comércios locais fechados e cidadãos deixando de consumir, até os níveis macroeconômicos, com o cancelamento de grandes eventos internacionais e impactos nas exportações e importações de boa parte dos países. Nesse sentido, bolsas de valores sofreram quedas históricas⁵⁵, o desemprego aumentou em níveis impressionantes⁵⁶ e as previsões econômicas para um futuro próximo são preocupantes: o FMI projeta uma retração de 4,9% no PIB mundial para 2020, destacando a previsão de retração de 8% nos Estados Unidos, 10,2% na Zona do Euro e 9,4% na América Latina e Caribe⁵⁷ - regiões mais afetadas pela pandemia.

O resultado disso tudo é que hoje o mundo vivencia um enorme cenário de incerteza: ainda que o desenvolvimento de vacinas avance a passos largos, não se sabe quando haverá condições de um retorno à normalidade com vacinação em massa da população - ou mesmo se isso será possível; não se sabe como a sociedade e os Estados continuarão lidando com um crescente número de óbitos e contaminados mundialmente pelos próximos meses; tampouco se sabe o que esperar em um cenário pós-pandemia marcado por uma economia devastada, recessões em praticamente todos os países e taxas astronômicas de desemprego. E se a pandemia de Covid-19 já apresenta essa situação imensa de incerteza à população, aos poucos os indivíduos vão sendo

54 Dados referentes à data de 12/08/20. Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 12 ago 2020.

55 JONES, *et al.* Coronavirus: A visual guide to the economic impact. *BBC News*, jun. 2020.

56 Nos países da OCDE foi registrado um aumento de 18.4 milhões para 55 milhões de desempregados em abril de 2020, sendo registrados aumentos de quase 10 pontos percentuais em países como Colômbia e Estados Unidos. Dados disponíveis em: <<http://www.oecd.org/newsroom/unemployment-rates-oecd-update-june-2020.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

57 FMI. *World Economic Outlook Update June 2020*. Jun. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

obrigados a lidar com outra situação de incerteza essencial à manutenção das democracias (absolutas ou não) que temos hoje: os processos eleitorais.

Aqui, entendem-se os processos eleitorais sob uma ótica subjetivista da estatística: dada a impossibilidade de se medir objetivamente as probabilidades dos resultados possíveis, “cada indivíduo estabelecerá (ou não) sua própria crença sobre a probabilidade de vitória”⁵⁸ de cada opção que esteja em jogo em uma eleição. Nesse sentido, podem ser classificados, sob a literatura estatística-econômica, enquanto “eventos *corrida de cavalos*”, uma vez que não só inexistente a possibilidade de se medir estatisticamente a chance de vitória de cada uma das opções, como também se trata de um evento que ocorre uma única vez (ou poucas vezes) sem a possibilidade que seja recriado de forma consistente - se contrapondo, portanto, aos “eventos *resultado de roleta*”, nos quais há a possibilidade de repetição consistente até que suas frequências de ocorrência se aproximem de uma probabilidades objetivas⁵⁹.

Estamos, portanto, nos encaminhando a cenários de um duplo estado de incerteza: os indivíduos, já imersos em incertezas resultantes do cenário de pandemia, são obrigados a formarem decisões individuais dentro de outra incerteza que caracteriza as possibilidades resultantes de um processo eleitoral. E aqui surge um terreno fértil para aplicação das teorizações previamente apresentadas acerca da tomada de decisões individuais e sua relação com cenários de risco ou incerteza, afinal, se a falibilidade da ideia de racionalidade absoluta do indivíduo já é fato dado nas teorias econômicas e sociais contemporâneas⁶⁰, as implicações desse duplo cenário de incerteza intensificam as limitações da racionalidade individual de forma a fortalecer o discurso eleitoral iliberal.

Corroboram nesse sentido tanto a noção de incerteza neoclássica (associada à ideia de risco) quanto a de incerteza absoluta: na primeira, prevalece o “gosto do agente para as possíveis consequências e suas crenças quanto às realizações possíveis” ao invés da possibilidade objetiva na tomada de decisões; já a segunda implica numa dificuldade de julgamento subjetiva que gera tendência a erros sistemáticos na tomada de decisões⁶¹. De qualquer forma, têm-

58 DE CASTRO, L. I.; FARO, J. H. Introdução à teoria da escolha . IMPA, 2005. P. 59-60.

59 *Ibidem*, p. 61.

60 THALER, R. H. Misbehaving: a construção da economia comportamental. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

61 MARCATO, M. B.; MARTINEZ, F. P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. Revista Economia Ensaios, v. 28, n. 1, 2013. p. 50-58.

-se indivíduos com escassez contingente de conhecimentos, os quais precisam tomar decisões em um presente que não é compreendido em sua inteireza, incapazes de “prever o futuro a partir do presente de forma bastante acurada” ou de ter consciência infalível das consequências de seus atos⁶².

Temos, portanto, uma propensão ao erro inerente aos julgamentos do indivíduo⁶³, a qual soma forças à apreensão já agravada pelo cenário de crise econômica iminente: por um lado intensifica-se a descrença do indivíduo nas instituições democrático-liberais, por outro, torna-o mais vulnerável a cair em erro fazendo prevalecer crenças e gostos, não fundados em probabilidades objetivas, exaltadas pelo discurso eleitoral dos líderes iliberais. Não só isso, como o próprio conceito de *heurística* de Kahneman vai diretamente ao encontro das técnicas de discurso utilizadas pelos líderes iliberais conforme descrito por Mounk, afinal, se a incerteza cria propensão do indivíduo a simplificar tarefas e questionamentos primários⁶⁴, por lógica ele se torna mais vulnerável à proposta dos líderes iliberais de venderem soluções simples, ainda que não-implementáveis, a problemas complexos.

Assim, alcança-se uma situação já problemática em que as limitações de racionalidade e os fatores subjetivos ressaltados pelo duplo cenário de incerteza criam uma tendência do indivíduo a acreditar em discursos eleitorais simplistas e inflamados, capazes de alçar ao poder líderes que minam a democracia e os direitos individuais através do *legalismo autocrático*⁶⁵. No entanto, soma-se ainda mais um fator que agrava a estrutura da crise democrática ao se considerar que a própria transformação de decisões individuais em decisões sociais - processos eleitorais - não consegue garantir requisitos mínimos de comprometimento democrático. Dado que o Teorema da Impossibilidade de Arrow determina que não há função social capaz de satisfazer “os requerimentos mínimos de legitimidade democrática e eficiência informacional”⁶⁶,

62 *Ibidem*. p. 193.

63 ANDRADE, R. P. DE. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. *Nova Economia*, v. 21, n. 2, p. 171-195, ago. 2011. p. 172-175.

64 MARCATO, M. B.; MARTINEZ, F. P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. *Revista Economia Ensaios*, v. 28, n. 1, 2013. p. 59.

65 Cf. SCHEPPELE, K. L. *Autocratic Legalism*. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 85, n. 2, 2018.

66 SUZUMURA, K. Introdução. Em: ARROW, K. J.; SEN, A. K.; SUZUMURA, K. (Orgs.) *Handbook of Social Choice and Welfare*. v. 1. Reino Unido: Oxford, 2002. p. 15.

têm-se uma crise democrática que cai sobre um sistema que é, portanto, intrinsecamente falho por essência.

A impossibilidade desse comprometimento democrático pode ajudar a explicar, dessa forma, a crise de legitimidade das instituições políticas previamente abordada. Se cada vez mais os indivíduos questionam por que os políticos tradicionais e as instituições democrático-liberais não são capazes de representá-los e aplicar as soluções simplistas que são apresentadas a população, tem-se que as “condições de escopo”⁶⁷ apresentadas por Mounk à crise democrática desenvolvem-se em cima de um sistema já estruturalmente falho em termos de legitimidade democrática e eficiência informacional.

Isto posto, é possível perceber que há uma complementação entre as visões teórico-econômicas apresentadas e a crise democrática contemporânea que nos é descrita por Mounk. Sendo inegável a complementaridade entre os estudos econômicos e sócio-políticos no esforço de compreensão dessa crise, temos que essa visão interdisciplinar aponta para um grande impacto da pandemia de Covid-19 não apenas em termos econômicos e sociais, mas também em termos político-democráticos. Considera-se, pois, que os impactos econômicos da pandemia podem agravar a vulnerabilidade dos indivíduos, sujeitos à limitação de conhecimentos e prevalência de gostos e preferências, aos discursos eleitorais iliberais que representam ameaça à democracia e aos direitos individuais, além de ressaltar as falhas intrínsecas já existentes no sistema democrático-eleitoral de conversão de decisões individuais em decisões sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM FUTURO INCERTO

Finalmente, desde esta hipótese desenvolvida, é possível correlacionar os estudos da economia e da ciência política a fim de explicar como os efeitos da pandemia de Covid-19 podem agravar a crise democrática vivenciada hoje. Nesse sentido, considera-se que a incerteza gerada pelo pessimismo quanto aos impactos da pandemia se junta com a incerteza típica dos processos eleitorais de forma a tornar os indivíduos mais vulneráveis ao discurso eleitoral de líderes iliberais que ameaçam a democracia, acentuando limitações de conhecimento e prevalência de gostos e crenças subjetivas na tomada de deci-

67 MOUNK, Y. O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Companhia das Letras: São Paulo, 2019. p. 163.

sões, além de ressaltar falhas intrínsecas do sistema democrático-eleitoral que resultam numa perda de legitimidade dos políticos e instituições. Entretanto, como comprovar tal hipótese?

Ironicamente, tal qual os fundamentos da hipótese, os meios de comprová-la (ou não) também resultam em uma incerteza. Afinal, transcorridos ainda poucos meses da declaração de pandemia pela OMS, os impactos seguem sendo gerados - muitas economias continuam fechadas em alguma medida, não havendo previsão de controle total da pandemia ainda em 2020 - e grande parte das eleições ainda se encontram em um horizonte futuro próximo. Já existem, contudo, alguns indicadores que começam a delimitar os resultados dessa situação.

É registrada uma tendência, em certos países, de aumento da popularidade de líderes de governo devido às medidas tomadas em resposta aos impactos da pandemia. Portugal, Alemanha e França registraram alta contínua da taxa de aprovação dos respectivos governos no período de crise, e mesmo países cuja administração não foi tão eficiente no combate a pandemia registraram alta na popularidade de seus líderes, como o primeiro-ministro britânico Boris Johnson, com aumento de 12 pontos percentuais em avaliações positivas em março, o presidente chileno Sebastián Piñera, com aumento de 9 pontos percentuais no mesmo período, e o peruano Martín Vizcarra, que mesmo em um dos países mais atingidos pelo coronavírus na América do Sul contou com um aumento de 35 pontos percentuais em sua aprovação⁶⁸.

Esse fenômeno, chamado de “efeito de união nacional”⁶⁹ por cientistas políticos, não é regra entretanto. Nos Estados Unidos, país com maior registro absoluto de contaminações e óbitos por Covid-19, o presidente Donald Trump chegou a contar com um aumento de sua popularidade nos estágios iniciais da pandemia, porém em julho já contava com uma taxa de rejeição 21 pontos percentuais mais alta do que a registrada em março⁷⁰, após uma série

68 GELAPE, L. Na Contramão De Outros Líderes, Avaliação De Bolsonaro Fica Estagnada Durante Pandemia. *Núcleo*, abr. 2020. Disponível em: <<https://nucleo.jor.br/pesquisas/2020-04-01-popularidade-bolsonaro-lideres-coronavirus>>. Acesso: 12 ago. 2020.

69 Traduzido de *rally around the flag*, o fenômeno é descrito enquanto um aumento súbito e curto de popularidade presidencial devido à união nacional causada por eventos dramáticos e identificáveis que exigem atuação do líder de governo. Cf. *ibidem*.

70 Disponível em: <<https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/abc-coronavirus-poll-wave-17>>. Acesso: 12 ago. 2020.

de polêmicas contrárias ao distanciamento social e estudos científicos, além da onda de protestos raciais que varreu o país com o estopim do assassinato de George Floyd. Nesse sentido, não apenas a popularidade de Trump foi abalada com a falta de controle sobre a pandemia e a gestão truculenta dos protestos raciais, mas sua reeleição também foi colocada em risco: a poucos meses do pleito presidencial, uma série de pesquisas indica uma vantagem robusta do candidato democrata Joe Biden sobre Trump, tanto em termos percentuais totais da população quanto em boa parte dos estados-chave da eleição, gerando possibilidades de vitória a Trump muito menores do que as encaradas em 2016⁷¹.

Ainda, têm-se caso peculiar com Jair Bolsonaro: em meio a uma gestão conturbada da pandemia no Brasil e constantes crises políticas que muitas vezes roubaram os holofotes diários do coronavírus, o presidente mantém estável sua taxa de aprovação, sempre próximo da mesma proporção de 1/3 da população que consideram seu governo ótimo ou bom. Comparando-se as pesquisas realizadas em dezembro de 2019 e em junho de 2020, percebe-se que houve clara queda de aprovação do presidente entre os mais ricos e aumento de popularidade entre os mais pobres⁷², fenômeno que os analistas atribuem ao auxílio emergencial de R\$600,00 fornecido pelo governo aos atingidos pela crise⁷³. O benefício, entretanto, ainda tem futuro incerto com o fim da pandemia, assim como o que acontecerá com as avaliações do presidente nesse momento.

Por fim, podem-se esperar resultados que indiquem alguma proposta de conclusão quanto a essa questão em novembro deste ano. Em 3 de novembro, o mundo descobrirá se o representante mais emblemático da crise democrática atual, Donald Trump, receberá o suporte da população estadunidense para embarcar em mais 4 anos de polêmicas e ataques contra as instituições.

71 US election 2020 polls: Who is ahead - Trump or Biden?. *BBC News*, ago. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/election-us-2020-53657174>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

72 Dados disponíveis em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/jairbol>

sonaro/indice-1.shtml>. Acesso em 12. ago. 2020.

73 A aprovação do presidente é mais elevada entre os que já receberam ou estão aguardando o auxílio, assim como a desaprovação se sobressai entre os que tiveram cadastro recusado. Além disso, há uma curva positiva da taxa de aprovação entre aqueles que recebem o auxílio, o que justifica a manutenção da aprovação geral do governo. Cf. <<https://www.poder360.com.br/poderdata/aprovacao-do-governo-entre-beneficiarios-do-auxilio-emergencial-e-de-50/>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

Já no Brasil, os dias 15 e 29 de novembro marcarão as eleições municipais, consideradas enquanto termômetros para as eleições presidenciais e que podem indicar se o discurso inflamado das promessas simplistas que tomou o Brasil em 2018 ganha ou perde fôlego com a pandemia de Covid-19. Até lá, e possivelmente ainda por mais alguns anos, nos restará a incerteza acerca dos reais impactos que as crises da pandemia deixarão não somente em nossas economias, mas também em nossas democracias.

5. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: Crise Econômica, Crise De Representatividade Democrática E Reforço De Governamentalidade. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo , v. 38, n. 1, p. 109-135, Abr. 2019.
- ANDRADE, Rogério Pereira de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. *Nova Economia*, v. 21, n. 2, p. 171–195, ago. 2011.
- ARROW, Kenneth Joseph. *Social Choice and Individual Values*. New Haven and London: Yale University Press, 1963.
- BELTRAME, Bruno; MATTOS, Laura Valladão de. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. *Nova Economia*, v. 27, n. 1, p. 65-88, 2017.
- CAMPOS, Mauro Macedo.; BORSANI, Hugo; DE AZEVEDO, Nilo Lima. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 52, n. 1, p. 100–112, 10 fev. 2016. p. 101
- DE CASTRO, Luciano I.; FARO, José Heleno. *Introdução à teoria da escolha*. IMPA, 2005.
- ELSTER, Jon. *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge University Press, 1989.
- FUKUYAMA, Francis. The end of history?. *The national interest*, n. 16, p. 3-18, 1989.
- _____. The Future of History. *Foreign Affairs*. Jan./Fev. 2012.
- GELAPE, Lucas. Na Contramão De Outros Líderes, Avaliação De Bolsonaro Fica Estagnada Durante Pandemia. Núcleo, abr. 2020. Disponível em: <<https://nucleo.jor.br/pesquisas/2020-04-01-popularidade-bolsonaro-lideres-coronavirus>> Acesso: 12 ago. 2020.
- JONES, Lora; PALUMBO, Daniele; BROWN, David. Coronavirus: A visual guide to the economic impact. BBC News, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-51706225>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

- MARCATO, Marília Bassetti; MARTINEZ, Felipe Pasini P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. *Revista Economia Ensaios*, v. 28, n. 1, p. 47-66, 2013.
- MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Companhia das Letras: São Paulo, 2019.
- NAÏR, Sami. O que está por trás do discurso de ódio? *El País*. 08 dez. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/07/internacional/1544180778_836431.html?fbclid=IwAR0MwdfY4Kbhs2Id0iA5Joo_nKQSw7PPd9NU5Xo%E2%80%A6>. Acesso em: 10/08/2020
- KARNI, Edi. Savage's Subjective Expected Utility Model. In: PALGRAVE MACMILLAN (Ed.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos estudos*, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991.
- SAMUELSON, Paul. *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 85, n. 2, 2018.
- SUZUMURA, Kenichi. *Introdução*. Em: ARROW, K. J.; SEN, A. K.; SUZUMURA, K. (Orgs.) *Handbook of Social Choice and Welfare*. v. 1. Reino Unido: Oxford, 2002. p. 11.
- THALER, Richard. *Misbehaving: a construção da economia comportamental*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- _____. Unless You Are Spock, Irrelevant Things Matter in Economic Behavior. *The New York Times*, 8 maio 2015. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2015/05/10/upshot/unless-you-are-spock-irrelevant-things-matter-in-economic-behavior.html>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

UMA CRISE SANITÁRIA É UMA CRISE POLÍTICA: RUPTURA DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE COVID-19

Pedro Abrantes Martins¹

1. INTRODUÇÃO

Menos de trinta anos após o “Fim da História” de Francis Fukuyama² um declínio gradual de democracias plenas vem se manifestando em todo globo. Autores alertam sobre manifestações antidemocráticas empregando terminologia diversa para tratar da temática: o Constitucionalismo Abusivo de David Landau³, as Democraturas de Kim Lane Scheppele⁴, a terceira onda de autocratização de Anna Lührmann e Staffan Lindberg⁵. Independentemente da nomenclatura adotada, fato é que se a democracia já encontrava empecilhos para seu livre desenvolvimento antes, porém agora, as ameaças ao Estado de direito e às liberdades civis são potencializadas pela emergência global gerada pelo surto do novo coronavírus.

1 Graduando de Direito na Universidade Federal do Paraná (Curitiba/PR). Bolsista PIBIC-CNPq (2019/2020). Membro do grupo de pesquisa “Constitucionalismo Abusivo e Crise Democrática”. Membro do grupo de pesquisa e extensão Grupo de Estudos de Prática Penal Internacional (GEP-PI) UFPR. E-mail: <ppedroabrantess@gmail.com>.

2 FUKUYAMA, Francis. **The End of History**. National Interest, Summer 1989, pág. 3-18.

3 LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 64. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629##. Acesso em 07/06/2020.

4 SCHEPPELE, Kim Lane. **Worst Practices And The Transnational Legal Order** (Or How To Build a Constitutional “Democratship” in Plain Sight), The University of Toronto, 2016. Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-scheppele2016.pdf. Acesso em: 07/06/2020.

5 LÜHRMANN, A; LINDBERG; Staffan I. **A third wave of autocratization is here: what is new about it?** Democratization, 26:7, 1095-1113. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510347.2019.1582029?needAccess=true>. Acesso em: 08/07/2020.

Desde que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou estado de emergência em 30/01/2020⁶ a rápida difusão da crise colocou a democracia e o direito constitucional em cheque não só no Brasil como em diversas nações ao redor do globo. Em âmbito nacional, este fato se verifica, dentre outros fatores, pela quantidade de ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) — que chegou a disponibilizar um Painel de Ações Covid-19 a fim de informar a sociedade e viabilizar o acompanhamento das ações relacionadas à pandemia. Outrossim, diversas nações enfrentam ataques a instituições públicas e ao pluralismo, bem como um fomento à violência como *modus operandi* de líderes autoritários.

A grave deterioração da democracia abre espaço para grupos e líderes autoritários tomarem as rédeas do espaço político a fim de se infiltrarem no poder público, consolidando rupturas democráticas. Este artigo visa, através de revisão bibliográfica, analisar criticamente as recentes ascensões de governos autoritários e como se manifestam. Ainda, a fim de reafirmar o papel da democracia no combate à pandemia, no item 3 do texto buscar-se-á compreender como têm agido os líderes autocráticos no globo (seção 3.1) e no Brasil (3.2), para que em seção 4 se possa tecer críticas e rebater argumentos antidemocráticos que tomam conta da opinião pública. O objetivo, diz-se, é lançar luz sobre os aspectos das manifestações antidemocráticas depreendidas em todo globo e reafirmar a liberdade como saída não apenas para a emergência global atual, mas para a crise da democracia liberal que a precede.

2. DEMOCRACIA POSTA À PROVA

Ao final da década de 1980 Francis Fukuyama celebrava o “Fim da História”, argumentando na obra que as viradas democráticas no leste europeu e na América Latina apontavam para a difusão e o estabelecimento de um modelo de governo sólido: a democracia constitucional liberal. Uma perspectiva positiva tomava conta da consciência coletiva, levando a crer que o mundo jamais voltaria a se deparar com movimentos antidemocráticos. No entanto, como bem se sabe, a história nunca para⁷. Esta constatação se con-

6 JOSEPH, Andrew. **WHO declares coronavirus outbreak a global health emergency**. STAT, 30 de janeiro de 2020. Health. Disponível em: <https://www.statnews.com/2020/01/30/who-declares-coronavirus-outbreak-a-global-health-emergenc/>. Acesso em 08/06/2020.

7 SCHEPPELE, op. cit., p. 1.

firma anos mais tarde quando se verifica que a partir de 2006 a expansão da democracia e da liberdade estagna abruptamente⁸.

Ao passo que o número de democracias eleitorais parecia estabilizar-se – já que o número de Estados que optavam por esse regime político oscilou entre 114 e 119 por cerca de 10 anos⁹, líderes autocráticos se organizavam para um retorno ao autoritarismo. Vinte e seis anos após cunhar o termo “Fim da História”, mesmo Fukuyama volta atrás e reconhece que a história não tem fim quando, em 2015, postula que “desde 2006, tem havido uma recessão democrática, com um declínio nos resultados agregados da Freedom House todos os anos desde então.”¹⁰ O supracitado era apenas um alerta do que estava por vir. Em março de 2020 o instituto sueco V-Dem noticiava que, pela primeira vez neste século, o número de autocracias superava o das democracias estáveis.

Não bastasse a instabilidade política que assolava mais da metade das nações ao redor do globo, no dia 30/01/2020 a OMS declara emergência sanitária global em decorrência do surto de um novo coronavírus, reconhecendo o risco que o vírus representa para países além da China, onde surgiu, e apontando a necessidade de uma resposta internacional mais coordenada a fim de conter o surto. Na grande maioria dos países, no entanto, essa resposta não veio, culminando em nova declaração emitida pela Organização em 11/03/2020, que noticiava a pandemia do novo coronavírus, quando então 114 países reportaram que, até o momento, 118.000 pessoas já haviam contraído a doença¹¹.

Ainda que crise e instabilidade sejam fenômenos recorrentes ao longo da história constitucional moderna¹², a pandemia criou um desafio sem pre-

8 DIAMOND, Larry. **Facing Up to the Democratic Recession**. Journal of Democracy. 2015; Volume 26, p. 142.

9 Ibid., p. 142.

10 Tradução livre de “*there has been a democratic recession since 2006, with a decline in aggregate Freedom House scores every year since then.*” FUKUYAMA, Francis. **Why is Democracy Performing so Poorly?** Journal of Democracy, 2015; Volume 26, Número 1, p. 11.

11 BRENSWELL, Hellen. **WHO declares the coronavirus outbreak a pandemic**. STAT. 11 de março de 2020. Health. Disponível em: <https://www.statnews.com/2020/03/11/who-declares-the-coronavirus-outbreak-a-pandemic/>. Acesso em: 08/06/2020.

12 SARLET, Ingo; PEDRA, Adriano S. **Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia**. Conjur. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em 08/06/2020.

cedentes às democracias contemporâneas. Provada a eficácia do isolamento social na desaceleração da disseminação do SARS-CoV-2¹³, governantes de todo globo passaram a se utilizar de poderes excepcionais para implementar *lockdowns*, comprometendo liberdades civis, alterando profundamente as balanças de poder previamente existentes, alimentando, desta forma, um rejeito em relação a viradas autoritárias. Neste sentido, Amat et al.¹⁴ afirmam que gerenciar a crise sanitária pressuporia pensar diversos dilemas acerca da democracia, como aqueles entre globalismo e nacionalismo, saúde pública e liberdades civis e, ainda, governança política ou tecnocracia.

Em escala global, verifica-se a adoção do isolamento social através de duas vias: a primeira como decisão voluntária por parte da população que coopera com as recomendações internacionais de distanciamento social ou, ainda, uma segunda via que, por sua vez, se daria através da adoção de medidas extraordinárias por parte de governos que recorrem a poderes excepcionais a fim de impor o que outorgam – como tem sido o caso de diversos países. Levando em conta este último cenário, sabe-se que diversas nações recorrem à vigilância e coerção cada vez mais invasivas, gerando um temor de que estas medidas possam se estender para além da crise atual.

Deste cenário difunde-se a crença de que os arranjos institucionais da democracia poderiam dificultar a solução de problemas. Ainda, que governos autocráticos seriam mais eficientes na implementação de medidas quarentenárias e, desta forma, na contenção da Covid-19¹⁵. A próxima seção deste artigo analisa esta afirmação, bem como busca investigar como têm se portado autocracias através da análise de manobras antidemocráticas no Brasil e no mundo.

13 TOBÍAS, Aurélio. **Evaluation of the lockdowns for the SARS-CoV-2 epidemic in Italy and Spain after one month follow up**. Science of The Total Environment. 2020; Volume 725. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0048969720320520?token=D323ED15826340D742D09949EA389A566A8A89FA4CCB434A0E48C04DDB7223FD7EF820C-CFB3DBF731E1F02A3A4629AD4>. Acesso em 08/06/2020.

14 AMAT, Francesc; ARENAS, Andreu; FALCÓ-GIMENO, Albert; MUÑOZ, Jordi. **Pandemics meet democracy: Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain**. SocArXiv. Disponível em: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>. Acesso em: 08/06/2020.

15 Um estudo desenvolvido em março na Espanha interrogou 1600 indivíduos em todo seu território (818 destes que já haviam sido entrevistados dois meses antes da pandemia), questionando-os acerca de dilemas que tangem a democracia. Grande parte demonstrou maior afeição a medidas autoritárias, o que apenas se intensifica quando o entrevistado teve contato direto com algum contaminado. O estudo apontou que a exposição ao coronavírus provocou impactos negativos na confiança política e preferências democráticas. c.f. *Ibid.*, p. 1-31.

3. O ARGUMENTO AUTORITÁRIO

É fato que regimes autocráticos impuseram *lockdowns* mais estritos, bem como implementaram eficientes sistemas de rastreamento de cidadãos. Líderes autoritários de todo globo receberam elogios pela eficácia na implementação de medidas de contingenciamento e combate à crise do novo coronavírus. Na China, por exemplo, dois hospitais foram construídos em poucos dias – disponibilizando 2.600 novos leitos para novos infectados, enquanto a cidade de Nova Iorque, por sua vez, sofria com a falta de espaço para os contaminados¹⁶. Neste sentido, medidas implementadas por Estados autocráticos são louvadas e replicadas em todo o mundo. Para o jornal americano *New York Times*, por exemplo, “China and some of its acolytes are pointing to Beijing’s success in coming to grips with the coronavirus pandemic as a strong case for authoritarian rule”¹⁷. A OMS, ao descrever a experiência chinesa, definiu-a como “perhaps the most ambitious, agile and aggressive disease containment in history”¹⁸.

É fato que, como afirma Kim Lane Scheppele, a democracia liberal na atualidade é uma marca danificada.¹⁹ Se no período que precede a pandemia o planeta já assistia a consolidação de regimes antidemocráticos, esse movimento só é intensificado e difundido conforme se espalha a crença de que medidas firmes e impopulares devem estar vinculadas a cuidados com a saúde pública. Por toda parte implementam-se restrições excepcionais a liberdades civis, bem como se intensifica o poder de polícia – chegando ao extremo em casos como o da Filipinas, onde o presidente ordenou atirar para matar quem descumprir regras de isolamento²⁰. Esta redução de liberdades civis se somaria a outros elementos da crise, provocando uma redução na confiança social e preparando o caminho perfeito para uma governança mais autoritária.²¹

16 SCHMEMANN, Serge. **The Virus Comes for Democracy**: Strongmen think they know the cure for Covid-19. Are they right? *The New York Times*, Nova Iorque, 02 de abril de 2020. Opinion. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/02/opinion/coronavirus-democracy.html>. Acesso em 08/06/2020.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 “Liberal, democratic constitutionalism is – to borrow the language of marketing – a damaged brand.” SCHEPPELE, op cit., p. 4.

20 G1 (jornal online): **Presidente das Filipinas diz que mandou atirar para matar quem descumprir regras de isolamento**. G1/Globo, 02 de março de 2020. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/02/presidente-das-filipinas-diz-que-mandou-atirar-para-matar-quem-descumprir-regras-de-isolamento.ghtml>. Acesso em: 08/06/2020.

21 De acordo com Xue e Koyama “a large initial shift towards less civil liberties could reduce social trust and pave the way for a more authoritarian governance”. cf. XUE, Melanie Meng; KOYAMA,

A recessão econômica generalizada, por sua vez, é outra bandeira vermelha mesmo para as democracias mais estáveis. A história demonstra como questões econômicas e a má gestão política ocupam papel fundamental na recessão democrática²². De maneira geral, sabe-se, recessão nunca é boa para a democracia²³. O descontentamento popular é elemento capaz de provocar, por si só, o fomento ao apoio a líderes autoritários e populistas, como observa a cientista política Ana Lührmann. A situação piora quando se levanta a raiz da crise econômica que assola o mundo. Choques externos e repentinos como os da crise sanitária oferecem grande risco de desestabilização para democracias, como se observa: “As we know from historical cases, weather-induced disasters or earthquakes, for example, can erode democratic legitimacy and increase support for anti-democratic forces, especially in new democracies, that need to deliver public goods in order to sustain citizens’ support, in absence of a sufficient reservoir of legitimacy”²⁴.

Um choque tão expressivo como o da Covid-19 é capaz mudar completamente os rumos de um Estado. A crise sanitária é capaz de dar uma janela para que líderes centralizem e acumulem poder, bem como aumentem a vigilância e o controle da população, já que os cidadãos podem estar dispostos a negociar as liberdades civis e preferências ideológicas em troca de proteção e eficácia nas medidas de combate à pandemia. Como resultado, fala-se em um novo equilíbrio político para as sociedades democráticas²⁵.

3.1 Panorama mundial

Conforme se agrava a crise sanitária, chefes de Estado intensificam o emprego das mais diversas práticas autoritárias – sejam elas formais ou informais, veladas ou escancaradas, com maior ou menor potencial de abuso, elevando o

Mark. **Autocratic Rule and Social Capital: Evidence from Imperial China.** 8 de dezembro de 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2856803. Acesso em: 08/06/2020.

22 ALTERIO, A. **Reactive vs structural approach: A public law response to populism.** *Global Constitutionalism*, v. 8, p. 270-296. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2045381719000029>. Acesso em 08/06/2020.

23 LÜHRMANN, Anna. **Crise do coronavírus vai acelerar onda autoritária, diz cientista política.** Entrevista concedida a Bruno Benevides. Folha, São Paulo, 04 de abril de 2020. Coronavírus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/crise-do-coronavirus-vai-acelerar-onda-autoritaria-diz-cientista-politica.shtml>. Acesso em: 08/06/2020.

24 AMAT et. al., op cit, p.5

25 Ibid., p. 7.

risco de rupturas democráticas na zona de fragilidade institucional e de poderes de exceção em que estão inseridos diversos Estados de todo globo. Um estudo conduzido pelo *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs* do Parlamento Europeu reconheceu que diversas medidas controversas foram adotadas na região²⁶. A situação se agrava conforme os trabalhos e poderes de parlamentares se limitam em virtude da impossibilidade dos encontros e debates, elemento que também atinge todos os cidadãos. As restrições reduzem as possibilidades de oposição e a pluralidade na tomada de decisões, comprometendo instituições democráticas e direitos humanos básicos.

Viktor Orbán (Hungria) encabeça a lista de líderes autoritários que se aproveitaram da instabilidade e cederam à tentação autoritária dos regimes excepcionais. O primeiro-ministro húngaro já vinha sendo pauta nos principais centros de avaliação da democracia no mundo (como o V-Dem, Freedom House e o World Justice Project) por conta do projeto de autocratização da Hungria que conduz no país desde que voltou ao poder em 2010. Orbán consolida sua escalada rumo à ditadura em março de 2020, quando põe fim às aparências de um governo democrático constitucional – que, em realidade, já havia findado há tempos²⁷ – ao implementar medidas draconianas cujo ápice desemboca na legislação que concede ao primeiro-ministro a possibilidade de governar por decreto, cancelar eleições e punir quem compartilhar informações “falsas” por tempo indeterminado²⁸.

Nenhum outro líder foi capaz de reivindicar tanto poder quanto Viktor Orbán, no entanto, vários foram capazes de extrair vantagens políticas da crise sanitária. Ainda em contexto europeu, por exemplo, o governo polonês também é acusado de buscar respaldo na pandemia para punir a oposição. Sob o regime do Partido de Direito e Justiça de Jaroslaw Kaczynski o governo avançou com mudanças em cortes, criando uma câmara de “controle extraordinário” que ficará encarregada de autenticar as eleições presidenciais do país previstas para 28/06/2020²⁹.

26 MARZOCCHI, Ottavio. **The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU**. Monitoring Group on Democracy, Rule of Law, Fundamental Rights. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI\(2020\)651343_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf). Acesso em 08/06/2020.

27 SCHEPPELE, Kim Lane. **Orban's Emergency**. Verfassungsblog, 20 de março de 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>. Acesso em: 08/06/2020.

28 SCHMEMANN, Serge. op. cit.

29 ERLANGER, Steven. **Poland and Hungary Use Coronavirus to Punish Opposition**. The New York Times, 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/22/world/europe/poland-hungary-coronavirus.html>. Acesso em 08/06/2020.

Em Israel, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu ordenou o fechamento de cortes – atrasando seu próprio julgamento por corrupção – e uniu-se ao seu principal opositor, Benny Gantz, em um governo de emergência de unidade (o que destruiu a coalizão previamente estabelecida por Gantz). Na Índia, por sua vez, o chefe de governo Narendra Modi anunciou leis que facilitariam a residência permanente de indianos na região de Jammu e Kashmir de maioria muçulmana – mais uma medida implementada durante a pandemia que sofreria forte resistência em qualquer outro momento.

Um aumento na vigilância e no controle da população é verificado em muitos outros governos que exageraram na resposta à crise sanitária. Nas Filipinas, Rodrigo Duterte acumula ainda mais poderes sob a prerrogativa de combater o contágio do SARS-CoV-2. O presidente ameaçou prender quem compartilhasse *fake news* sobre o vírus (abrindo uma oportunidade para criminalizar qualquer crítica à sua atuação). O governo do Turcomenistão foi além, impondo uma lei que permitia encarcerar quem sequer discutisse o surto da doença em público. Já no sudeste asiático, a Tailândia também adotou medidas extremas. O primeiro-ministro Prayuth Chan-ocha anunciou que assumiria poderes de emergência e, com estes, o direito de censurar ou mesmo fechar meios de comunicação.

O controle sob veículos de informação é elemento comumente associado a autocracias. Durante a pandemia, líderes autoritários se valem dessa influência para forjar dados e espalhar desinformação a fim de amenizar a crise e concentrar poderes. Neste sentido, membros da comunidade internacional questionam estatísticas de contágio baixas – ou inexistentes – divulgadas por países como a Rússia e a Coreia do Norte. Ainda, sabe-se que o governo russo, junto à China e o Irã, é acusado de difundir dados fictícios sobre as origens do coronavírus em redes sociais. De modo geral, a censura é apontada como elemento inerente a instituições autoritárias. Durante a pandemia, no entanto, o comprometimento de meios de comunicação apresenta um risco não apenas às liberdades civis, mas se manifesta como um atentado às vidas dos próprios cidadãos.

3.2 Democracia brasileira sob alerta

Na América Latina, o Brasil chama a atenção de todo o mundo por conduzir sua democracia em corda bamba. É fato que, no país, os pilares de-

mocráticos já se encontravam comprometidos há algum tempo. O *Democracy Report 2020*³⁰ elaborado por instituto V-Dem relata que uma polarização tóxica, protestos pró-autocracia em massa e o aumento da violência política se espalhavam por todo território brasileiro já em 2019. O levantamento demonstra que, na última década, o Brasil foi o quinto país que mais caiu no *ranking* que mede o nível de democracia no mundo. Ademais, com a chegada da crise sanitária os ataques orquestrados a jornalistas, enfermeiros e cientistas executados já durante a pandemia foram apontados como a ponta do *iceberg* para que o país perdesse o *status* de democracia liberal, passando a ser reconhecido pelo instituto sueco como mera democracia eleitoral³¹.

A chegada da pandemia no Brasil escancara tensões de diversas natureza. Não bastasse o aumento exponencial diário no número de casos do novo coronavírus, as crises política e sanitária se agravam conforme o presidente Jair Bolsonaro convoca protestos contra o Legislativo e o Judiciário, instiga manifestações contrárias ao isolamento social e ataca redes de comunicação. A sucessão de erros na gestão da crise levou o país ao desastre. Em 22/04/2020 o diretor-executivo de emergência em saúde da OMS, Michael Ryan, anunciava que a América Latina havia se tornado o novo epicentro da Covid-19 e que o Brasil seria o país mais afetado pela doença³².

Em sintonia com a onda de autocratização que toma conta de diversos países do mundo, a qualidade da democracia no Brasil se deteriora em face de uma tradição autoritária que se transforma e se fortalece mesmo apesar de sua estrutura constitucional democrática. A preocupação com a crescente restrição de direitos e a limitação de mecanismos de controle levanta a possibilidade de que, no futuro, as exceções possam vir a ser um novo normal. A fim de identificar riscos à liberdade e à democracia no contexto brasileiro instituições monitoram de perto atos e comportamentos de autoridades estatais que

30 LÜHRMANN, Anna et al. **Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020**. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), março de 2020. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf. Acesso em: 08/06/2020.

31 CHADE, Jamil. Brasil perde status de democracia liberal perante o mundo. **El País**, 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opinion/2020-05-05/brasil-perde-status-de-democracia-liberal-perante-o-mundo.html>. Acesso em: 08/06/2020.

32 CNN. **América do Sul é novo epicentro da Covid-19 e Brasil é o mais afetado, diz OMS**. São Paulo, 22 de maio de 2020. Saúde. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/05/22/america-do-sul-e-novo-epicentro-da-covid-19-e-brasil-e-o-mais-afetado-diz-oms>. Acesso em: 08/06/2020.

podem oferecer risco ao sistema de governo vigente no país. Neste sentido, Barboza e Beeck³³ afirmam que “O Judiciário e o Legislativo, além de todas as instituições de controle e também a sociedade civil, precisam estar atentos para impedir, pela desaprovação, pela sustação de efeitos, pela declaração de inconstitucionalidade, pela denúncia e pelo protesto, os atos que colocuem em prática uma concepção de democracia que afronte o desenho constitucional afirmado no pós-88.”

4. DESCONSTRUINDO O AUTORITARISMO

Por todo globo difunde-se a crença de que governos autoritários teriam implementado medidas quarentenárias mais rígidas, bem como contariam com ferramentas de rastreamento mais eficientes para conter a propagação do coronavírus. Por mais que, como ilustrado, o autoritarismo tenha ganhado força por associar-se à solução da crise sanitária, Gorodnechenko e Roland³⁴ apontam que não é possível afirmar que autocracias seriam mais eficientes que democracias – e vice-versa – para lidar com um patógeno. Ainda que regimes autoritários costumem impor *lockdowns* mais estritos, parece não haver evidência de que produzam maior eficácia na restrição de mobilidade. Pelo contrário, um estudo conduzido em maio de 2020 concluiu que *lockdowns* menos rígidos implementados em democracias produziram uma queda na mobilidade geográfica 20% maior do que nas autocracias. Ademais, o estudo aponta que, por mais que autocracias tenham adotado medidas mais radicais a fim de reduzir a mobilidade, foram menos eficientes em implementá-las³⁵.

Como aponta Schmemmann do *New York Times*: “In the end, it is hard to draw up a conclusive balance sheet on the relative disease-fighting abilities of autocracies and democracies [...] Yet democracies do appear to hold a clear

33 BARBOZA, Estefânia M. Q.; BEECK, Cláudia. Conceito constitucional de democracia em risco: A diferença não deve(ria) nos tornar inimigos, **JOTA**, Opinião e Análise. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/conceito-constitucional-de-democracia-em-risco-07062020>. Acesso em: 08/06/2020.

34 GORODNICHENKO, Y.; ROLAND, G. Culture, institutions and democratization. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w21117.pdf>. Acesso em: 08/06/2020.

35 FREY, Carl B.; CHEN, Chinchih; PRESIDENTE, Giorgio. **Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19**. Oxford University, Oxford. Disponível em: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion_May13.pdf. Acesso em: 08/06/2020.

advantage.”³⁶ Ainda que medidas implementadas por autocracias – como a construção de hospitais em poucos dias na China – possam chamar a atenção da comunidade internacional, o fluxo livre de informação (e o combate às *fake news*) teve um papel inegável na contenção da doença. Neste sentido, o Ministro de Relações Exteriores taiwanês, Joseph Wu, salienta o papel da transparência e da honestidade como fatores importantes na contenção do contágio. O sucesso da honestidade garantida pelo país se traduz através dos índices: em Taiwan, 393 pessoas contraíram o novo coronavírus e destas apenas seis morreram³⁷.

Pesquisadores que investigam emergências de saúde pública mundial apontam que o principal pilar (e aspecto mais importante) na solução de crises é uma estratégia de comunicação de risco bem implementada.³⁸ O termo guarda-chuva traduz-se pelo intercâmbio de informações, conselhos e opiniões entre especialistas e agentes estatais em tempo real, visando mitigar os efeitos de ameaças através da tomada de decisões fundamentadas, bem como implementar medidas protetivas e preventivas.³⁹ A aplicação destas estratégias está intrinsicamente ligada à confiança nas autoridades e na clareza acerca de incertezas científicas. Neste sentido, diz-se que a falta de informações e a proliferação de *fake news* – elementos comumente ligados a governos autoritários – são prejudiciais para a saúde pública em geral.

Em conformidade com o exposto, uma análise conduzida pelo *The Economist* concluiu que doenças como a Covid-19 são mais mortais em não-democracias. A pesquisa levantou dados de todas as epidemias desde 1960, constatando que “for any given level of income, democracies appear to experience lower mortality rates for epidemic diseases than their non-democratic counterparts.”⁴⁰ Dentre as razões que embasam estes dados, justifica-se que

36 SCHEMMAN, Serge. Op. cit.

37 LIU, Natalie. Taiwan's WHO Ambitions Get Boost from Coronavirus Success. **VOA**, East Asia Pacific, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/taiwans-who-ambitions-get-boost-coronavirus-success>. Acesso em: 08/06/2020.

38 VENTURA, Deisy. Os impactos da COVID-19 no direito brasileiro. **Facebook**. Disponível em: <https://www.facebook.com/1391445371093533/videos/259683422053343/>. Acesso em: 08/06/2020.

39 WHO. **Risk Communication Strategies**. World Health Organization. Disponível em: <http://origin.who.int/risk-communication/training/Module-B3.pdf>. Acesso em: 08/06/2020.

40 THE ECONOMIST. **Diseases like covid-19 are deadlier in non-democracies**. Graphic detail. Disponível em: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/02/18/diseases-like-covid-19-are-deadlier-in-non-democracies>. Acesso em: 08/06/2020.

regimes autoritários apresentariam problemas no livre fluxo de informações e na abertura do diálogo entre cidadãos e governantes – comprometendo, desta forma, quaisquer estratégias de comunicação de risco em curso.

5. CONCLUSÕES

A análise de dados e da literatura aponta para um evidente declínio no desempenho da democracia em nível mundial. O emprego de manobras anti-democráticas volta a crescer na segunda metade da década de 2000. Em 2020 uma crise sanitária se soma à crise política pré-existente, agravando as condições de desenvolvimento de – já fracos e comprometidos – sistemas institucionais. A pandemia da Covid-19 atua como amplificadora de desigualdades e problemáticas, bem como deflagra novas questões em todo o planeta. A má gestão das crises política, econômica e sanitária põe em xeque o Estado de direito pleno em diversas nações de todo globo.

Líderes autocráticos se aproveitam da instabilidade para apresentar medidas autoritárias como solução das novas adversidades. Conforme se deflagram Estados de emergência em diversas nações, chefes de governo concentram poderes e reduzem a participação política sob o pretexto de atuar em prol da saúde pública. Neste sentido, um grande número de indivíduos passa a crer na capacidade de tecnocracias para melhor gerir as crises vigentes que se sobrepõem. A somatória desses elementos leva a crer na possibilidade de que a concentração de poderes conduza os governos a viradas autoritárias para além da pandemia.

O momento pede o levantamento dessas propostas em prol de uma análise crítica. A emergência sanitária força pensar problemas constitucionais de diversas naturezas. Dentre estas, aponta-se a necessidade de um olhar atento e sensível aos abusos do poder Executivo e à inconstitucionalidade de suas ações. Neste momento, diz-se que é necessário refletir acerca das implicações da democracia não apenas para a pandemia, mas para as liberdades individuais e a qualidade de vida dos próprios cidadãos.

A análise elaborada em torno do papel dos sistemas de governo em períodos de pandemia permite concluir que a democracia é benéfica para a gestão de crises desta natureza. A soberania do povo garante diversas vantagens em relação ao autoritarismo. A livre circulação de informações permite o *feedback* da população, servindo para combater informações falsas – deliberadas ou não

–, pensar e ajustar estratégias. A participação política garante a continuidade da pluralidade na tomada de decisões, bem como a manifestação popular – que atua como termômetro da qualidade das democracias. No Judiciário, ressalta-se a importância de uma atuação forte e constante. É fundamental, também, que as decisões dialoguem com pesquisas e trabalhos como ferramenta de prestação de contas. Os sistemas de freios e contrapesos devem ser defendidos e respeitados mais do que nunca.

A fim de investigar as crises que se sobrepõem no Brasil e no mundo, deve-se adotar uma lógica de solidariedade. Há uma enorme desigualdade que permeia todo globo e que se traduz em diversas práticas – mesmo na disparidade do poder constitucional. Desta forma, diz-se que deve haver, de modo geral, um compromisso com o reconhecimento das vozes daqueles que não são consultados, mas que acabam sendo mais afetados. É através de manifestações dessas vozes – fluxo de informações, imprensa livre, manifestações populares, participação política – que as crises podem ser sanadas. Neste sentido, sabe-se, apenas uma democracia plena é capaz de garantir isto.

REFERÊNCIAS

- ALTERIO, A. **Reactive vs structural approach**: A public law response to populism. *Global Constitutionalism*, v. 8, p. 270-296. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2045381719000029>. Acesso em 08/06/2020.
- AMAT, Francesc; ARENAS, Andreu; FALCÓ-GIMENO, Albert; MUÑOZ, Jordi. **Pandemics meet democracy**: Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain. *SocArXiv*. Disponível em: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>. Acesso em: 08/06/2020.
- BARBOZA, Estefânia M. Q.; BEECK, Cláudia. Conceito constitucional de democracia em risco: A diferença não deve(ria) nos tornar inimigos. **JOTA**, Opinião e Análise. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/conceito-constitucional-de-democracia-em-risco-07062020>. Acesso em: 08/06/2020.
- BRENSWELL, Hellen. WHO declares the coronavirus outbreak a pandemic. **STAT**. 11 de março de 2020. *Health*. Disponível em: <https://www.statnews.com/2020/03/11/who-declares-the-coronavirus-outbreak-a-pandemic/>. Acesso em: 08/06/2020.
- CHADE, Jamil. Brasil perde status de democracia liberal perante o mundo. **El País**, 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-05-05/brasil-perde-status-de-democracia-liberal-perante-o-mundo.html>. Acesso em: 08/06/2020.

- CNN. América do Sul é novo epicentro da Covid-19 e Brasil é o mais afetado, diz OMS. São Paulo, 22 de maio de 2020. Saúde. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/05/22/america-do-sul-e-novo-epicentro-da-covid-19-e-brasil-e-o-mais-afetado-diz-oms>. Acesso em: 08/06/2020.
- DIAMOND, Larry. Facing Up to the Democratic Recession. **Journal of Democracy**. 2015; Volume 26, p. 141-155.
- ERLANGER, Steven. Poland and Hungary Use Coronavirus to Punish Opposition. **New York Times**, 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/22/world/europe/poland-hungary-coronavirus.html>. Acesso em 08/06/2020.
- FREY, Carl B.; CHEN, Chinchih; PRESIDENTE, Giorgio. **Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19**. Oxford University, Oxford. Disponível em: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion_May13.pdf. Acesso em: 08/06/2020.
- FUKUYAMA, Francis. **The End of History**. National Interest, Summer 1989, pág. 3-18.
- FUKUYAMA, Francis. **Why is Democracy Performing so Poorly?** Journal of Democracy, 2015; Volume 26, n. 1, p. 11-20.
- GORODNICHENKO, Y.; ROLANG, G. **Culture, institutions and democratization**. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w21117.pdf>. Acesso em: 08/06/2020.
- G1 (jornal online): **Presidente das Filipinas diz que mandou atirar para matar quem descumprir regras de isolamento**. G1, 02 de março de 2020. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/02/presidente-das-filipinas-diz-que-mandou-atirar-para-matar-quem-descumprir-regras-de-isolamento.ghtml>. Acesso em: 08/06/2020.
- HÜBNER, Conrado. Seis perguntas para Conrado Hübner Mendes. Entrevista concedida à Gazeta do Povo. Disponível em: <https://outline.com/yDPS3B>. Acesso em 08/06/2020.
- JOSEPH, Andrew. WHO declares coronavirus outbreak a global health emergency. **STAT**, 30 de janeiro de 2020. Health. Disponível em: <https://www.statnews.com/2020/01/30/who-declares-coronavirus-outbreak-a-global-health-emergenc/>. Acesso em 08/06/2020.
- LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 64. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629##. Acesso em 07/06/2020.
- LIU, Natalie. Taiwan's WHO Ambitions Get Boost from Coronavirus Success. **VOA**, East Asia Pacific, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.voanews.com/>

- east-asia-pacific/taiwans-who-ambitions-get-boost-coronavirus-success. Acesso em: 08/06/2020
- LÜHRMANN, A; LINDBERG; Staffan I. **A third wave of autocratization is here: what is new about it?** *Democratization*, 26:7, 1095-1113. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510347.2019.1582029?needAccess=true>. Acesso em: 08/07/2020.
- LÜHRMANN, Anna. Crise do coronavírus vai acelerar onda autoritária, diz cientista política. Entrevista concedida a Bruno Benevides. **Folha**, São Paulo, 04 de abril de 2020. Coronavírus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/crise-do-coronavirus-vai-acelerar-onda-autoritaria-diz-cientista-politica.shtml>. Acesso em: 08/06/2020.
- LÜHRMANN, Anna et al. **Autocratization Surges – Resistance Grows**. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), março de 2020. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf. Acesso em: 08/06/2020.
- MARZOCCHI, Ottavio. **The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU**. Monitoring Group on Democracy, Rule of Law, Fundamental Rights. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI\(2020\)651343_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf). Acesso em 08/06/2020.
- SARLET, Ingo; PEDRA, Adriano S. **Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia**. *Conjur. Opinião*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em 08/06/2020.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Orban's Emergency. **Verfassungsblog**, 20 de março de 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>. Acesso em: 08/06/2020.
- SCHEPPELE, Kim Lane. **Worst Practices And The Transnational Legal Order** (Or How To Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight), The University of Toronto, 2016. Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-scheppele2016.pdf. Acesso em: 07/06/2020.
- SCHMEMANN, Serge. The Virus Comes for Democracy: Strongmen think they know the cure for Covid-19. Are they right? **New York Times**, Nova Iorque, 02 de abril de 2020. Opinion. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/02/opinion/coronavirus-democracy.html>. Acesso em 08/06/2020.
- THE ECONOMIST. **Diseases like covid-19 are deadlier in non-democracies**. Graphic detail. Disponível em: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/02/18/diseases-like-covid-19-are-deadlier-in-non-democracies>. Acesso em: 08/06/2020.

- TOBÍAS, Aurélio. **Evaluation of the lockdowns for the SARS-CoV-2 epidemic in Italy and Spain after one month follow up.** Science of The Total Environment. 2020; Volume 725. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0048969720320520?-token=D323ED15826340D742D09949EA389A566A8A89FA4CCB434A0E-48C04DDB7223FD7EF820CCFB3DBF731E1F02A3A4629AD4>. Acesso em 08/06/2020.
- VENTURA, Deisy. Os impactos da COVID-19 no direito brasileiro. **Facebook.** Disponível em: <https://www.facebook.com/1391445371093533/videos/259683422053343/>. Acesso em: 08/06/2020.
- WHO (World Health Organization) **Risk Communication Strategies..** Disponível em: <http://origin.who.int/risk-communication/training/Module-B3.pdf>. Acesso em: 08/06/2020.
- XUE, Melanie Meng; KOYAMA, Mark. **Autocratic Rule and Social Capital:** Evidence from Imperial China. 8 de dezembro de 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2856803. Acesso em: 08/06/2020.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

5. ELEIÇÕES E PANDEMIA

O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Mariana Matos de Aquino¹

A pandemia gerada pelo surto de Covid-19 tem imposto escolhas extremamente difíceis aos gestores públicos, delineando as prioridades da sociedade brasileira. A preocupação com a destinação de recursos se voltou, obviamente, para a saúde, e, em segundo lugar, para conter a inevitável crise econômica. Por sua vez, a preocupação com a democracia tem sido notada na questão do possível adiamento das eleições de 2020 e do financiamento público de campanhas eleitorais, que tem sido visto como um depósito de verbas públicas absolutamente imoral neste contexto.

Diante disso, o presente artigo busca compreender se há respaldo legal para o esvaziamento do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha-FEFC neste momento e se a destinação de seus recursos para o combate à pandemia não prejudica as próximas eleições municipais e, consequentemente, a própria democracia no Brasil. Para tanto, realiza-se uma contextualização do debate no âmbito legislativo e judiciário, determinando a teleologia da instituição do financiamento público de campanha e se os partidos políticos são dele dependentes.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA DISCUSSÃO

No âmbito legislativo, a intenção de destinar os recursos do Fundo Eleitoral para o combate à Covid-19 foi manifestada por diversos parlamentares durante a tramitação da PEC 10 de 2020, o chamado “Orçamento de

1 Pós-graduanda por EAD em Direito Legislativo pela Faculdade Unyleya. Bacharel em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, em Brasília, Distrito Federal, Brasil. Integrante do Grupo de Pesquisa Democracia e Acesso à Justiça vinculado ao Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Assessora Legislativa no Senado Federal.

Guerra”. Na Câmara dos Deputados, a sugestão foi encabeçada pelo Partido Novo, através de emenda ao Projeto de Emenda Constitucional, e incentivado por outros deputados, como o deputado Eduardo Bolsonaro do PSL². No Senado, a proposta também constituiu emendas propostas por diversos senadores, dentre eles Eduardo Girão, do Podemos, que afirmou “não podemos mais adiar essa agonia e não deliberar sobre o fundão eleitoral. É uma questão moral, de humanidade, que a gente delibere sobre o fundão ir diretamente para o combate ao coronavírus e os seus efeitos. Esse é um momento que a vida nos convida a fazer o bem.”³

Apesar de ter ocorrido a rejeição das emendas por não terem ligação com o objetivo da PEC, instituir regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública, a posição do senador permite a inferência de que não dispensar o financiamento público de campanha durante uma pandemia é imoral e desumano. Em sentido semelhante, o Senador Major Olímpio se referiu ao fundão eleitoral como “fundão da vergonha”.

A questão também foi abordada judicialmente, através de uma ação popular ajuizada na Justiça Federal. A decisão do juiz federal da 4ª Vara Federal do Distrito Federal, Itagiba Catta Preta Neto, foi de declarar procedente pedido liminar de antecipação de tutela que bloqueava os fundos eleitoral e partidário, entretanto, a critério do Chefe do Poder Executivo, os valores poderiam ser utilizados em favor de campanhas para o combate à pandemia ou para amenizar suas consequências econômicas⁴.

Na ocasião, afirmou o Juiz que a manutenção de fundos partidários e eleitorais incólumes, à disposição de partidos políticos, ainda que no interesse da cidadania (Art. 1º, inciso II da Constituição), viola a moralidade pública, os princípios da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, ainda, o propósito de construção de uma sociedade solidária.⁵

2 VIANA, Cleia. **Partido Novo protesta após rejeição a corte de salários e ao uso do fundo eleitoral para combate à Covid-19**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/651293-PARTIDO-NOVO-PROTESTA-APOS-REJEICAO-A-CORTE-DE-SALARIOS-E-AO-USO-DO-FUNDO-ELEITORAL-PARA-COMBATE-A-COVID-19>. Acesso em: 2 maio 2020.

3 Ibid.

4 BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Ação popular nº 1020364-92.2020.4.01.3400. Juiz federal: Itagiba Catta Preta Neto. Publicada em 07 de abril de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/covid-19-juiz-df-bloqueia-fundos.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

5 Ibid. p. 2.

Contudo, a decisão foi cassada pelo desembargador Carlos Moreira Alves, presidente do TRF-1. Para o desembargador, a decisão de primeiro grau não indicou omissão específica que justificasse a ação popular. Ademais, entendeu que a medida adotada pelo juiz federal interferiria em atos de gestão e de execução do orçamento público, além de adentrar o exercício de competência constitucionalmente outorgadas a autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, impondo grave lesão à ordem pública⁶.

É importante mencionar que não há óbices constitucionais ou de juridicidade que impeçam a mudança de destinação do FEFC. O fundo público é o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação⁷. Dessa forma é possível que, através de lei, altere-se a destinação de determinado fundo, bastando que seja alterada a lei que o instituiu⁸.

Logo, o artigo se atentará para as consequências práticas do direcionamento dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, analisando seu papel na democracia brasileira e sua dispensabilidade ou não no contexto pandêmico atual.

2. RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

A problemática do financiamento de campanhas eleitorais se tornou especialmente relevante após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI

6 BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Ação popular nº 1009299-18.2020.4.01.0000. Desembargador: Carlos Moreira Alves. Publicado em 08 de abril de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/omissao-judiciario-nao-bloquear-fundo.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

7 Conforme art. 71 da Lei nº 4.320. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, mar. 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,-Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal.. Acesso em: 05 mar. 2020.

8 Define a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, em seu art. 7º, inciso IV, que o mesmo assunto, no caso, destinação dos recursos do FEFC, não poderá ser disciplinado por mais de uma lei. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Portal da Legislação**, Brasília, fev. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em 05 mar, 2020.

4650 no sentido de declarar a inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas, em 2015. De acordo com o veto vencedor, do Ministro Luiz Fux, a “participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate”⁹. Pelo contrário, afirma o ministro, candidatos que despendessem maiores recursos em suas campanhas teriam maiores chances de vencerem o pleito eleitoral, prejudicando a isonomia do processo eleitoral.

Dessa forma, foram fomentados pontos importantes de discussão: a questão do financiamento de campanha e o intuito de torna-las cada vez mais baratas, de modo a permitir a maior igualdade possível entre os candidatos em disputa.

Neste contexto, a partir de 2017 ocorrem diversas alterações importantes para os objetivos do presente artigo, como a criação Fundo Especial de Financiamento de Campanha; a previsão de *crowdfunding* e do autofinanciamento.

2.1. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

A decisão de 2015 do Supremo, ao vedar as doações às campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, criou uma lacuna de financiamento, a qual foi preenchida através do FEFC. Criado pela Lei nº 13.487, de outubro de 2017, o Fundo Especial de Campanha é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos.

Na justificação do Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017, o Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO) justificou seu projeto afirmando que “a situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.”¹⁰

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade nº 4.650/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 de setembro 2015. p. 26. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-doacao-eleitoral-empresas.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2020.

10 BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 206, de 2017. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na tele-

Dispõem os artigos 16-C e 16-D da Lei das Eleições (Lei nº 9.504 de 1997) que o FEFC será constituído de dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, tendo como valores mínimos o que for definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, e a 30% dos recursos da reserva específica para o atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais, previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias que orientou a execução da Lei Orçamentária de 2018. Dessa forma, o valor mínimo para as campanhas também é determinado pela Lei Orçamentária do ano eleitoral correspondente.

Nesse sistema, as eleições de 2018 tiveram como FEFC o valor de 1,7 bilhão de reais, valor muito abaixo dos quase 5 bilhões de reais gastos nas eleições de 2015¹¹, quando ainda era permitido a doação de pessoas jurídicas. Como não se compensou a perda de valores pela vedação à contribuição de pessoas jurídicas, reforçaram-se as tratativas para aumentar esse valor para as eleições de 2020.

Em 18 de janeiro de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou o fundo eleitoral no valor de R\$ 2 bilhões de reais para as eleições municipais, um aumento não muito maior do que o R\$ 1,7 bilhão das eleições anteriores. Contudo, neste dia, a *hashtag* #BolsonaroTraidor virou o assunto mais comentado do Twitter no Brasil. Ocorre que um mês antes da sanção, o Presidente se posicionou no sentido de que “havendo brecha para vetar, eu vou fazer isso”¹².

Todavia, caso o Presidente vetasse a destinação de verbas para o Fundo Eleitoral, estaria violando frontalmente a Lei das Eleições. Nesse sentido foi liberada nota pela Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom com o seguinte pronunciamento “para 2020, de acordo com a área técnica do

visão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&ts=1567530970347&disposition=inline>. Acesso em 15 de maio de 2020. Texto Original.

- 11 ANDREASSA, Luiz Vendramin. **O que é o fundo eleitoral e por que ele rende tanta discussão?** [S. l.]: Politize! 24 out. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/fundo-eleitoral/>. Acesso em: 2 maio de 2020.
- 12 MAZUI, Guilherme. 'Tendência é vetar', diz Bolsonaro sobre fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões: Presidente afirmou ter posição contrária ao uso de recursos públicos em campanhas. Valor foi sugerido pelo governo e aprovado pelo Congresso.. **G1**, Brasília, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/19/tendencia-e-vetar-diz-bolsonaro-sobre-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 12 maio 2020.

Ministério da Economia, a dotação mínima do Fundo Eleitoral seria de R\$ 2 bilhões, sob pena de descumprimento da lei eleitoral”¹³.

Esse descumprimento poderia dar ensejo a um processo de *impeachment*, na medida em que o artigo 85 da Constituição prevê que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a Lei Orçamentária e o cumprimento das leis (incisos III, VI e VII da Constituição Federal).

Conforme já mencionado, o inciso I do artigo 16-C da Lei das Eleições estabelece um elemento relevante para determinar o valor mínimo destinado ao Fundo Especial de Campanha, que será aquele “definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei”. Tais parâmetros foram definidos pela Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017, pelo seu artigo 3º, o qual define que o valor “será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição (...)”.¹⁴

Ou seja, o financiamento do Fundo Eleitoral não representa inovação de gastos, mas remanejamento em decorrência da extinção da propaganda partidária gratuita no rádio e TV, que também é consequência da minirreforma eleitoral e alterou a Lei nº 9.096 de 1995.

Nesse contexto, deve se esclarecer que a Propaganda Política possui quatro tipos: intrapartidária, partidária, eleitoral e institucional. Antes da minirreforma, era permitida a veiculação da propaganda partidária em rádio e televisão. Este tipo de propaganda política tem como escopo divulgar a história, a missão, os valores e os programas dos partidos políticos. Atualmente, somente

13 G1. Após indicar veto, Bolsonaro sanciona fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões: Previsão de recursos para o fundo está no Orçamento de 2020, que, segundo o Planalto, foi sancionado pelo presidente integralmente. Bolsonaro chegou a indicar veto ao fundo.. G1, Brasília, p. não paginado, 18 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/18/apos-indicar-veto-bolsonaro-sanciona-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 12 maio 2020.

14 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão, Brasília, out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.487%2C%20DE%206%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,n%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o.. Acesso em: 12 maio de 2020.

a propaganda eleitoral, que visa o convencimento dos eleitores para votarem em determinado candidato, pode ser veiculada por esses meios, seguindo as restrições definidas em lei.

No intuito de reduzir ainda mais a interferência do poder econômico no pleito eleitoral, a propaganda política paga, em todas as suas espécies, no rádio e na televisão foi vedada pelo art. 36, parágrafo 2º da Lei das Eleições, fruto da reforma eleitoral de 2017. Isso significa que a propaganda política eleitoral veiculada por rádio e televisão será apenas aquela mediada pelas regras do Poder Público, bem como será apenas por ele custeada.

Outra restrição na campanha eleitoral foram as alterações na legislação que reduziram a possibilidade de utilização de meios tradicionais de divulgação de candidatos. Por exemplo, não mais se permite a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, excetuadas bandeiras móveis ao longo de vias públicas e adesivos de no máximo meio metro quadrado (art. 37, parágrafo segundo da Lei nº 9.504 de 1997).

Entretanto, essa restrição de meios tradicionais de divulgação de campanhas eleitorais veio acompanhada de uma importante previsão contida no artigo 57-C da Lei nº 9.504 de 1997. Antes de sua publicação, era vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet. Atualmente, o artigo mencionado dispõe que “é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, **desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes**”.¹⁵ (Grifa-se)

Ou seja, é permitido veicular conteúdos por impulsionamento, desde que seja possível identificar o partido, coligação ou candidato autor, proporcionando a responsabilização deste caso sejam ultrapassados os limites.

Apesar de não se saber ao certo o quanto a internet influencia o voto do eleitor, as eleições brasileiras de 2018 demonstraram que, em pouco tempo,

15 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições, Brasília, set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.504%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 12 maio de 2020.

ela se tornou o grande alvo das campanhas eleitorais. Conforme pesquisa do Datafolha, o então candidato à presidência Jair Bolsonaro concentrou apenas 1,2% do tempo na TV, enquanto seu concorrente Geraldo Alckmin teve 44,80% do tempo na TV. Em contrapartida, Alckmin alcançou 6,8% de seguidores no Facebook, contra os 42,30% de Bolsonaro¹⁶. Ou seja, é visível que a internet já superou a televisão em influência em eleição.

Tendo em vista a grande influência que a internet já possui e adquiriu em tempos de isolamento social, há quem preveja que as campanhas de 2020 devem ser realizadas integralmente pela internet¹⁷. Desse modo, apesar de se diminuïrem os custos dos candidatos com viagens e outros modos de propaganda, a concentração da verba para propaganda será no meio digital, o que, por sua vez, exige fiscalização.

Não se pode olvidar a interferência da má utilização da internet no pleito eleitoral, como a distribuição massiva de *fake news* e os robôs que se passam por usuários das redes sociais para impulsionar conteúdos contra ou a favor determinado candidato. A criação da chamada CPMI das *fake news* tem levantado informações de que empresas têm se utilizado de sites para espalhar *fake news* principalmente a favor do atual Presidente da República¹⁸. Ainda que não haja pleito eleitoral em curso, a ocorrência afeta a popularidade de Jair Bolsonaro através da injeção de recursos de entidades privadas, frustrando frontalmente os objetivos do Fundo Eleitoral de Campanha. Ou seja, para que a igualdade de condições dos candidatos seja efetivamente garantida, a fiscalização dos conteúdos veiculados na internet é primordial, o que é um desafio quando a velocidade regulatória das plataformas é mais baixa do que a velocidade tecnológica.

16 PASSOS, Paulo; HOUS, Débora Sögur. Internet supera TV em influência na eleição: Com pouco espaço no horário eleitoral, Bolsonaro sustentou campanha em redes sociais e WhatsApp. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. não paginado, 7 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/internet-supera-tv-em-influencia-na-eleicao.shtml?origin=folha>. Acesso em: 12 maio 2020.

17 LETÍCIA, Naísia. O que deve acontecer com as eleições municipais em 2020 -- e por quê. **UOL**, [S. l.], p. não paginado, 23 maio 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/23/o-que-vai-acontecer-com-as-eleicoes-em-2020.htm>. Acesso em: 12 maio 2020.

18 REBELLO, Aiuri. Alvo de CPI, site de fake news com 903 anunciantes perde apoio com campanha. **UOL**, São Paulo, p. não paginado, 21 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/21/alvo-de-cpi-site-de-fake-news-com-903-anunciantes-perde-apoio-com-campanha.htm>. Acesso em: 23 maio 2020.

Outra preocupação que surge com a concentração das campanhas na internet é que parte da população brasileira não possui acesso à internet, o que ainda tende a ser agravado nesse período de recessão econômica, de modo a reduzir o debate eleitoral. Para atingir essas pessoas, ainda será importante modos tradicionais de campanha, exigindo algum aporte de recursos.

O financiamento de campanha não é apenas garantido pelo FEFC, mas também se permite doações de pessoas físicas e o *crowdfunding*, este último trazido pela Lei nº 13.488 de 2017. É importante estudar esses meios de financiamento para se definir a questão da relevância do Fundo Eleitoral e sua dispensabilidade ou não neste momento.

2.2. Crowdfunding e doações de pessoas físicas

Uma das principais inovações da Lei nº 9.504 de 1997 é a autorização das chamadas “vaquinhas virtuais” ou crowdfunding, através delas, pessoas físicas podem doar valores em sites especializados para financiar a campanhas eleitorais. Em razão do atual isolamento social, essa possibilidade adquire ainda mais importância nas eleições que se avizinham.

Antes da referida lei, as doações eleitorais via internet somente poderiam ser realizadas através do site do candidato, partido ou coligação. Ao se interpor um intermediário (o site de financiamento coletivo) entre doador e beneficiário, haveria a concentração dos valores em uma única pessoa que então os repassaria ao candidato. Assim, facilmente se ultrapassaria os limites das doações individuais e o valor recebido acima do limite deveria ser devolvido¹⁹.

A nova redação do artigo 23, inciso IV da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, contorna o problema ao exigir a identificação obrigatória, com nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas. Desse modo, facilita-se a fiscalização do limite máximo de doação por pessoa física a campanha eleitoral.

Esse limite é definido pela Lei nº 9.504 em seu artigo 23, parágrafo 1º, que estabelece que “as doações e contribuições de que trata este artigo ficam li-

19 A questão foi discutida na Consulta 20887 de 2014, proposta pelo deputado Jean Wyllys.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 20887/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Enrique Neves da Silva. 22 de maio de 2014. Disponível em <http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=20887&processoClasse=CTA&decisaoData=20140522>. Acesso em 23 de maio de 2020.

mitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição”. O dispositivo também é inovação da minirreforma eleitoral de 2017.

Nas eleições gerais de 2018, as doações de pessoas físicas representaram apenas 19,49% das receitas de campanha. Mais de 80% do financiamento de campanha foi oriundo dos cofres públicos²⁰, o que indica a importância do Fundo de Financiamento de Campanha para o pleito eleitoral.

É também possível que os partidos arrecadem verba para suas campanhas através da venda de bens, prestação de serviços e de promoção de eventos (art. 23, §4º, inciso V). Obviamente, a realização de eventos e prestação de serviços são impactados pelas medidas de isolamento social, implementadas como combate ao coronavírus, de modo que provavelmente se concentrarão nas vendas online, reforçando o impacto do meio digital nas próximas eleições municipais.

Além do impopular financiamento público de campanha e do moderno financiamento coletivo, a terceira forma de angariar recursos para custear a campanha eleitoral é autofinanciamento, o qual também sofreu restrições em um passado recente.

2.3. Autofinanciamento de campanha

Tendo em vista a proibição de doação de pessoas jurídicas e a ausência da cultura de financiamento coletivo de campanha, o Legislativo passou a temer que as restrições orçamentárias favorecessem demasiadamente candidatos com grande poder aquisitivo. Neste sentido, em 03 de outubro de 2019 foi publicada a Lei nº 13.878, que permite que o candidato utilize seus próprios recursos para financiar sua disputa, até o total de 10% dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer²¹.

20 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2020: conheça as regras e os limites para doações eleitorais: Norma do TSE define parâmetros para a captação de recursos por candidatos e partidos. Descumprimento das regras pode acarretar a perda de mandatos. **Tribunal Superior Eleitoral**, [S. l.], p. não paginado, 27 fev. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/eleicoes-2020-conheca-as-regras-e-os-limites-para-doacoes-eleitorais>. Acesso em: 12 maio 2020.

21 Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Art. 23, parágrafo 2º-A. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições, Brasília, set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.504%2C%20DE%20

A referida lei também estabelece o teto de gastos para as eleições municipais. Importante ressaltar que essas normas já se aplicam ao pleito de 2020, uma vez que a lei foi publicada em 03 de outubro de 2019 e as eleições municipais estão previstas para 04 de outubro de 2020. Por um dia não houve violação da anterioridade da lei eleitoral garantida constitucionalmente no artigo 16 da Carta Magna.

2.4. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos

Outro fundo que tem sido bastante questionado sobre o direcionamento de seus fundos para o combate à disseminação do coronavírus é o chamado Fundo Partidário. Seus recursos podem também ser utilizados para a campanha eleitoral, contudo, não se prestam somente a esse fim, mas também à manutenção das redes e serviços do partido, à propaganda doutrinária e política, à locação de imóveis de uso do partido, dentre outros fins.

Por isso, o impacto de seu esvaziamento nas eleições municipais é de complexa definição, exigindo um estudo próprio. Além disso, o Fundo Partidário é constituído também de doações de pessoas físicas, o que demanda uma proposição legislativa mais robusta, que comporte suas especificidades.

3. POSSÍVEIS IMPACTOS DA SUSPENSÃO DO FEFC NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Diante desse cenário, torna-se claro que os partidos políticos dependem em grande medida do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha. Caso seja deferido o desvio do montante destinado ao Fundo para o combate ao coronavírus, a consequência imediata de tal medida será o adiamento das eleições municipais, que necessitam dos recursos.

Por sua vez, o adiamento das eleições municipais é acompanhado de uma série de consequências. Primeiramente, exige-se Proposta de Emenda à Constituição para alterar a data das eleições, pois essa se encontra definida no artigo 29 da Constituição Federal. Por seu quórum de três quartos em cada

30%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 12 maio de 2020.

Casa e exigência de dois turnos, a aprovação de uma PEC exige um esforço político muito grande para ser realizada em pouco tempo. Entretanto, apesar de difícil não é um feito impossível, pois, a título de exemplo, a chamada PEC do Orçamento de Guerra (PEC nº 10 de 2020) demorou apenas um mês para se tornar norma jurídica, por se tratar de ações emergenciais para lidar com o contexto pandêmico.

Em segundo lugar, caso haja o adiamento das eleições municipais para 2021 ou depois, ocorrerá a inevitável prorrogação dos mandatos de prefeitos e vices, que, pelas regras atuais, deveriam ficar no cargo apenas até 1º de janeiro de 2021. Ocorre que a temporariedade dos mandatos é uma decorrência da periodicidade do voto, estabelecida como cláusula pétrea na Constituição da República (art. 60, §4º, II). O que não significa dizer que a Emenda seria inconstitucional, mas que, na eventualidade de prorrogação dos mandatos, esta deveria manter a periodicidade das eleições, ainda que estabeleça um período diferenciado para o momento de crise, conforme explica o professor Jaime Barreiros Neto “(...) caso seja necessário, uma Emenda Constitucional deverá ser aprovada, estabelecendo, tal qual a Emenda Constitucional nº. 91, normas excepcionais e transitórias, válidas apenas para o pleito municipal de 2020, relacionadas ao calendário eleitoral, a ser postergado para o momento mais próximo e socialmente conveniente possível.”²²

Desse modo, seria preferível que, caso houvesse adiamento, este fosse pelo menor período possível e que não prorrogasse os mandatos dos para além de 1º de janeiro de 2021. Essa é a posição do presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Luís Roberto Barroso, que, ao tomar posse na presidência no dia 25 de maio de 2020, afirmou que o adiamento das eleições apenas ocorreria caso não houvesse risco para a saúde pública e que “em caso de adiamento, este deverá ser pelo prazo mínimo e inevitável. Prorrogação de mandatos, mesmo que por prazo exíguo, deve ser evitada até o limite, e o cancelamento das eleições municipais para fazê-las coincidir com as eleições nacionais em 2022 não é uma hipótese sequer cogitada”²³.

22 BARREIROS NETO, Jaime. Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. **Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus**, São Paulo, n. 1, p. 129, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/produto/direitos-e-deveres-fundamentais-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 12 maio 2020.

23 JORNAL DO BRASIL. Pandemia: Brasil pode ficar sem eleições municipais em 2020; presidente do TSE admite adiamento. **Jornal do Brasil**, [S. l.], p. não paginado, 27 maio 2020. Di-

Para a Nota Técnica nº 36 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, as eleições municipais de outubro devem ser adiadas. Entretanto, declara ser “bastante provável que elas possam ser realizadas com segurança antes de janeiro, desde que se adotem medidas para minimizar o risco epidêmico, como o aumento do número de dias de votação”²⁴. O IPEA entende que o adiamento por poucos meses, até dezembro, no máximo, é a decisão mais acertada, pois estará de acordo com a segurança sanitária, a preservação de princípios democráticos e a estabilidade das regras de competição jurídica.

Assim, a preferência por eleições municipais ainda neste ano resultaria em um adiamento de, no máximo, dois meses. Como, neste caso, não ocorreria a mudança de ano, não haveria previsão de nova dotação orçamentária, de modo que as campanhas sofreriam os impactos do esvaziamento do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha.

Nesse sentido, os professores Soraia Mendes e Marcus Firmino Santiago alertam para o risco de se esvaziar o FEFC, pois “não há salvação para a economia fora do investimento na saúde pública. Mas também não há possibilidade de que saíamos desta crise com o firme propósito de construção de uma sociedade livre, justa e solidária como preceitua nossa Constituição, fora da democracia. E a garantia do fundo eleitoral é parte disso.”²⁵

Ou seja, cabe ao Parlamento brasileiro decidir se a verba de R\$ 2 bilhões de reais previsto para o FEFC, e, para a democracia, deve ser prontamente sacrificado, juntamente com o calendário constitucional das eleições municipais.

É possível questionar se a medida, de fato, responde ao princípio da proporcionalidade, reconhecido como princípio implícito que deve nortear inclusive as decisões políticas tomadas pela Administração Pública. O princí-

ponível em: <https://www.jb.com.br/pais/politica/2020/05/1023952-pandemia--brasil-pode-ficar-sem-eleicoes-municipais-em-2020--presidente-do-tse-admite-adiamento.html>. Acesso em: 30 maio 2020.

24 ALMEIDA, Alcir. As eleições municipais e a pandemia de covid-19: alternativas de ações e possíveis impactos. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. p. 9. **Nota Técnica nº 36**. [S. l.], 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35516. Acesso em: 23 maio 2020.

25 MENDES, Soraia; MARCUS FIRMINO, Santiago. Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao coronavírus. **Consultor Jurídico**, [S. l.], 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opinia0-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 23 maio 2020.

pio, conforme explica o professor Rogério Ponzi Seligman “implica a busca de uma relação de equilíbrio entre o exercício do poder pelo legislador/administrador e a preservação dos direitos do cidadão, através do emprego de meios adequados e necessários à consecução das finalidades públicas, vedada a utilização de meios desproporcionais”.²⁶

Quanto ao custo financeiro do esvaziamento do FEFC, cabe mencionar que, de acordo com o presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, R\$ 500 bilhões de reais já foram disponibilizados pelo Congresso para o combate à pandemia²⁷, valor 250 vezes maior do que o previsto para o Fundo Eleitoral. Ademais, existem atualmente 261 fundos públicos, 93 deles ativos²⁸, cujo montante total de recursos supera R\$ 220 bilhões de reais²⁹ e que também, através de lei, poderiam ter seus recursos remetidos às medidas de combate ao coronavírus.

Outra possibilidade para angariar verbas para conter o avanço e as consequências da pandemia é a vinculação de multa pelo descumprimento de normas que evitem a disseminação do coronavírus, como a imposição do uso de máscaras, sob pena de multa. Assim já o fizeram antes como o Governo do Distrito Federal, pela Lei nº 6.559 de 23 de abril de 2020 e o Estado do Pará com a Lei nº 9.051 de 13 de maio de 2020.

De fato, a questão da saúde pública é de tal relevância que até mesmo impostos podem ser vinculados ao seu custeio, conforme previsão expressa do inciso IV, art. 167 da Constituição Federal.

26 SELIGMAN, Rogério Ponzi. O princípio constitucional da proporcionalidade em atos de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 237-264, 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44081/44754>. Acesso: 04 de junho de 2020.

27 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Agência Brasil. Alcolumbre critica uso de fundo eleitoral para combate ao covid-19: Presidente do Senado diz que valor muito maior foi destinado à doença. **Agência Brasil**, Brasília, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/alcolumbre-critica-uso-de-fundo-eleitoral-para-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 30 maio 2020.

28 ESTADÃO CONTEÚDO. ‘Fundos públicos devem ser reformatados’. **ISTOÉ**, [S. l.], p. não paginado, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/fundos-publicos-devem-ser-reformatados/>. Acesso em: 04 jun 2020.

29 SENADO FEDERAL. Agência Senado. Extinção de fundos públicos é aprovada pela CCJ e vai ao Plenário. **Senado Notícias**, [S. l.], p. não paginado, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/04/extincao-de-fundos-publicos-e-aprovada-pela-ccj-e-vai-ao-plenario>. Acesso em: 04 jun 2020.

Ou seja, essas alternativas são apenas exemplos de como se pode recolher recursos para o combate à pandemia sem ter que sacrificar a o Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha, o qual tem sido de grande relevância para as eleições nacionais. Existindo maneiras menos gravosas à sociedade, estipula o princípio da proporcionalidade que estas devem ser tomadas antes de quaisquer outras que possam prejudicar em maior medida a sociedade.

4. CONCLUSÕES

Diante desse contexto, nota-se que a destinação dos recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha para o combate à propagação do coronavírus possui baixa efetividade quando comparada a outras medidas que já foram, ou ainda podem ser, tomadas pelos gestores públicos.

Ademais, a estrutura de financiamento de campanha em vigor ainda não se consolidou o suficiente para que os partidos políticos dependam apenas da doação de pessoas físicas. A extensão das campanhas eleitorais para a internet tende a diminuir seu custo e provavelmente será o principal meio de angariar votos durante a pandemia, de modo que a vigilância do Estado terá de ser maior. De qualquer modo, a redução dos custos não significa sua ausência, razão pela qual o financiamento público continua sendo necessário.

Nesse sentido, a aversão social ao Fundo parece ser mais um sintoma da insatisfação dos brasileiros com a democracia. Apesar de a “crise da democracia” ser um fenômeno reconhecido mundialmente por autores como Steven Levitsky, David Runciman e Yascha Mounk, a posição dos eleitores em relação a seus governantes é especialmente preocupante no Brasil.

Em 2018, o Pew Research Center identificou que, de 27 nações avaliadas, o Brasil era o terceiro país mais insatisfeito com a democracia, com 83% de insatisfeitos³⁰. As recentes discussões sobre um novo *impeachment* reforçam a existência dessa insatisfação. Contudo, o ímpeto de se sacrificar o Fundo Eleitoral pode gerar consequências ainda mais gravosas, como a incitação à violação do entendimento que veda a doação de pessoas físicas às campanhas eleitorais.

30 KENT, David. The countries where people are most dissatisfied with how democracy is working. **Pew Research Center**, [S. l.], 31 maio 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/31/the-countries-where-people-are-most-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>. Acesso em: 12 maio 2020.

Dessa forma, não se encontra proporcionalidade em se esvaziar o FEFC para custear o combate ao coronavírus, pois, como outrora mencionado, existem outras alternativas que podem cumprir a mesma função, sem comprometer o pleito democrático.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alcir. As eleições municipais e a pandemia de covid-19: alternativas de ações e possíveis impactos. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. p. 9. **Nota Técnica nº 36**. [S. l.], 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35516. Acesso em: 23 maio 2020.

ANDREASSA, Luiz Vendramin. **O que é o fundo eleitoral e por que ele rende tanta discussão?** [S. l.]: Politize! 24 out. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/fundo-eleitoral/>. Acesso em: 2 maio de 2020.

BARREIROS NETO, Jaime. Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. **Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus**, São Paulo, n. 1, p. 129, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/produto/direitos-e-deveres-fundamentais-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Ação popular nº 1009299-18.2020.4.01.0000. Desembargador: Carlos Moreira Alves. Publicado em 08 de abril de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/omissao-judiciario-nao-bloquear-fundo.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Ação popular nº 1020364-92.2020.4.01.3400. Juiz federal: Itagiba Catta Preta Neto. Publicada em 07 de abril de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/covid-19-juiz-df-bloqueia-fundos.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições, Brasília, set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.504%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 12 maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão, Brasília, out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.487%2C%20DE%206%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o.. Acesso em: 12 maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Portal da Legislação**, Brasília, fev. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em 05 mar, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, mar. 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal.. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 206, de 2017. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&ts=1567530970347&disposition=inline>. Acesso em 15 de maio de 2020. Texto Original.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade nº 4.650/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 de setembro 2015. p. 26. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-doa-cao-eleitoral-empresas.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 20887/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Enrique Neves da Silva. 22 de maio de 2014. Disponível em <http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=20887&processoClasse=CTA&decisaoData=20140522>. Acesso em 23 de maio de 2020.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Agência Brasil. Alcolumbre critica uso de fundo eleitoral para combate ao covid-19: Presidente do Senado diz que valor muito maior foi destinado à doença. **Agência Brasil**, Brasília, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/alcolumbre-critica-uso-de-fundo-eleitoral-para-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 30 maio 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. 'Fundos públicos devem ser reformatados'. **ISTOÉ**, [S. l.], p. não paginado, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/fundos-publicos-devem-ser-reformatados/>. Acesso em: 04 jun 2020.

G1. Após indicar veto, Bolsonaro sanciona fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões: Previsão de recursos para o fundo está no Orçamento de 2020, que, segundo o Planalto, foi sancionado pelo presidente integralmente. Bolsonaro chegou a indicar veto ao fundo.. **G1**, Brasília, p. não paginado, 18 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/18/apos-indicar-veto-bolsonaro-sanciona-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes.gh.html>. Acesso em: 12 maio 2020.

JORNAL DO BRASIL. Pandemia: Brasil pode ficar sem eleições municipais em 2020; presidente do TSE admite adiamento. **Jornal do Brasil**, [S. l.], p. não paginado, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/politica/2020/05/1023952-pandemia-brasil-pode-ficar-sem-eleicoes-municipais-em-2020--presidente-do-tse-admite-adiamento.html>. Acesso em: 30 maio 2020.

KENT, David. The countries where people are most dissatisfied with how democracy is working. **Pew Research Center**, [S. l.], 31 maio 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/31/the-countries-where-people-are-most-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>. Acesso em: 12 maio 2020.

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Art. 23, parágrafo 2º-A. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições, Brasília, set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.504%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 12 maio de 2020.

LETÍCIA, Naísa. O que deve acontecer com as eleições municipais em 2020 -- e por quê. **UOL**, [S. l.], p. não paginado, 23 maio 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/23/o-que-vaiacontecer-com-as-eleicoes-em-2020.htm>. Acesso em: 12 maio 2020.

MAZUI, Guilherme. 'Tendência é vetar', diz Bolsonaro sobre fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões: Presidente afirmou ter posição contrária ao uso de recursos públicos em campanhas.

- Valor foi sugerido pelo governo e aprovado pelo Congresso.. **G1**, Brasília, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/19/tendencia-e-vetardiz-bolsonaro-sobre-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 12 maio 2020.
- MENDES, Soraia; MARCUS FIRMINO, Santiago. Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao coronavírus. **Consultor Jurídico**, [S. l.], 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opiniaio-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 23 maio 2020.
- PASSOS, Paulo; HOUS, Débora Sögun. Internet supera TV em influência na eleição: Com pouco espaço no horário eleitoral, Bolsonaro sustentou campanha em redes sociais e WhatsApp. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. não paginado, 7 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/internet-supera-tv-em-influencia-na-eleicao.shtml?origin=folha>. Acesso em: 12 maio 2020.
- REBELLO, Aiuri. Alvo de CPI, site de fake news com 903 anunciantes perde apoio com campanha. **UOL**, São Paulo, p. não paginado, 21 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/21/alvo-de-cpi-site-de-fake-news-com-903-anunciantes-perde-apoio-com-campanha.htm>. Acesso em: 23 maio 2020.
- SELIGMAN, Rogério Ponzi. O princípio constitucional da proporcionalidade em atos de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 237-264, 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44081/44754>. Acesso: 04 de junho de 2020.
- SENADO FEDERAL. Agência Senado. Extinção de fundos públicos é aprovada pela CCJ e vai ao Plenário. **Senado Notícias**, [S. l.], p. não paginado, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/04/extincao-de-fundos-publicos-e-aprovada-pela-ccj-e-vai-ao-plenario>. Acesso em: 04 jun 2020.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2020: conheça as regras e os limites para doações eleitorais: Norma do TSE define parâmetros para a captação de recursos por candidatos e partidos. Descumprimento das regras pode acarretar a perda de mandatos. **Tribunal Superior Eleitoral**, [S. l.], p. não paginado, 27 fev. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/eleicoes-2020-conheca-as-regras-e-os-limites-para-doacoes-eleitorais>. Acesso em: 12 maio 2020.
- VIANA, Cleia. **Partido Novo protesta após rejeição a corte de salários e ao uso do fundo eleitoral para combate à Covid-19**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/651293-PARTIDO-NOVO-PROTESTA-APOS-REJEICAO-A-CORTE-DE-SALARIOS-E-AO-USO-DO-FUNDO-ELEITORAL-PARA-COMBATE-A-COVID-19>. Acesso em: 2 maio 2020.

ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DA QUALIDADE DO DEBATE POLÍTICO NO AMBIENTE DIGITAL

Raimundo Augusto Fernandes Neto¹
e Vitória Olinda Barros²

1 INTRODUÇÃO

As eleições municipais sempre possuíram uma característica singular às demais disputas eleitorais: a temática adstrita ao município. A limitação de competência do ente federado e a restrição geográfica da disputa vinculam a agenda política, que, raramente, sobrepõe as fronteiras delineadas.

As políticas públicas, em especial as relativas à saúde, à educação e à assistência social, e os consequentes serviços públicos prestados aos munícipes pelo Governo do momento nessas áreas é que serão objetos da *accountability* eleitoral ocorrente nos municípios de quatro em quatro anos.

A lógica do embate eleitoral no município subverte a temática ideológica predominantemente presente nas eleições presidenciais, produzindo, por vezes, coligações improváveis no plano federal e estadual, dado aos influxos próprios dos pleitos municipais, das relações políticas locais, por ocasiões motivadas pelas imbricações familiares, mormente nos pequenos municípios bra-

1 Advogado. Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professor de pós-graduação em Direito Eleitoral da UNIFOR. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-CE. Presidente do Instituto Cearense de Democracia e Direitos Políticos. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. advfernandesneto@hotmail.com

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Diretora de Pesquisa e de Comunicação do Grupo Ágora de Estudos em Cidadania, Política, Democracia e Direito Eleitoral da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Projeto Flor do Mandacaru. vitoria_olinda@hotmail.com

sileiros, que representam aproximadamente 98,3% do da totalidade (5.570 municípios).³

Tradicionalmente, a eleição é municipal é disputada “corpo a corpo”, com a predominância da presença física do candidato próximo ao eleitor, mediante a aparição em comícios, reuniões, visitas a bairros e a vias públicas. A propaganda política dominante seria tradicionalmente, neste caso, a veiculada oralmente, simbolizada em bandeiras e impressos (retratos, botons, santinhos, etc.). A influência do direito de antena nas eleições em programas de rádio e televisão (quando existentes, sendo o meio de propaganda de comunicação em massa), também compunha a artilharia dos partidos e dos candidatos.

Esse modelo de eleições municipais, historicamente vivenciado na cultura nacional, teve seu roteiro alterado para as eleições de 2020, face a circunstâncias extraídas da expressão social atual, mundial e também brasileira, e a outras de caráter inesperado, como é o caso da pandemia da Covid-19. Certo, no entanto, é que se vislumbram alterações significativas nas eleições que se avizinham, desde a forma ao seu conteúdo.

A pandemia da Covid-19 é o fator impremeditado das eleições municipais de 2020. Sua primeira consequência foi a modificação das datas das eleições para 15 de novembro (1º turno) e para 29 de novembro (2º turno) do ano corrente, e, conseqüentemente, de todos os prazos eleitorais dependentes da data do pleito, o que se deu mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 107/2020, preservando a diplomação dos eleitos dentro do ano eleitoral, sem prorrogação de mandatos.

Nesse sentido, a pandemia exigirá da sociedade e das campanhas eleitorais em 2020, além da adequação de prazo, a acomodação de todas as exigências sanitárias aos atos eleitorais, tanto os protagonizados pelos partidos e pelos candidatos, quanto os executados pela Justiça Eleitoral, principalmente, a viabilização da presença do eleitor nas urnas.

Ademais, ela influenciará não somente os aspectos formais e procedimentais do pleito, mas também os contedísticos, sendo afetado o fluxo de informações compartilhadas, notadamente no que diz respeito a exposição das plataformas de propostas de políticas públicas e a defesa das temáticas políticas dos candidatos e dos partidos.

3 Somente 95 dos municípios brasileiros possuem mais de 200 mil eleitores.

No Brasil, tem-se observado, desde as eleições de presidenciais de 2014, uma mutação gradual do ambiente da discussão política e da propaganda eleitoral, os quais cada vez mais passaram a ocorrer virtualmente, tendo sido nas eleições presidenciais de 2018 que essa tendência alcançou seu ápice, ainda que marcada por um processo de polarização e intolerância política social.

De fato, a internet desempenhou um papel de destaque nas eleições presidenciais de 2018, nas quais o candidato vencedor do pleito, Jair Bolsonaro, dispoñdo de escasso tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV durante o primeiro turno, estruturou sua campanha majoritariamente no ambiente virtual por meio das redes sociais e dos aplicativos de mensagens instantâneas, tendo se tornado o candidato com maior engajamento digital⁴, o que lhe proporcionou, ainda, cobertura das mídias tradicionais fora do horário eleitoral.

Sendo assim, esperava-se que nas eleições municipais de 2020 se observasse um aumento do uso das mídias digitais nas campanhas, ainda que em menor grau, pois historicamente, como afirmado anteriormente, nessa espécie de pleito, a estratégia mais usual é a do “corpo a corpo”.

Porém, o isolamento social em razão da pandemia do COVID-19 acarretará uma intensificação da propaganda virtual, em nível além do que fora previsto, de forma que se questiona quais serão os impactos dessa mudança brusca na qualidade do debate político no período eleitoral, levando em consideração as dificuldades já existentes. Para tanto, utiliza-se uma abordagem analítico-descritiva, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

2 DEBATE POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Na concepção de Robert Dahl, as democracias devem ser analisadas sob o prisma de critérios como o entendimento esclarecido e a participação efetiva, os quais estabelecem que um debate político, fundamental para o exercício do voto consciente, só será verdadeiramente democrático se for oportunizado a cada cidadão o acesso a fontes de informação e a opiniões diversificadas,

4 FIORATTI, Gustavo. Eleitores de Bolsonaro são os que mais usam as redes sociais. **Folha de S. Paulo**, 03 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/eleitores-de-bolsonaro-sao-os-que-mais-usam-as-redes-sociais.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

bem como a um espaço de livre expressão da própria opinião acerca dos tópicos a serem discutidos e deliberados.

Em sentido similar, ao tratar da importância do debate político para a democracia, Norberto Bobbio aponta que o Estado Democrático de Direito é dotado de um conteúdo mínimo, qual seja a “[...] garantia dos principais direitos de liberdades, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas ou [...] tomadas com base no princípio da maioria”⁵, sendo o livre debate entre as partes envolvidas o pressuposto do processo decisório que culmina na renovação gradual da sociedade.

Portanto, para esse autor, um regime realmente democrático requer, em caráter preliminar, que aqueles que foram postos a decidir ou a eleger devem fazê-lo de forma deliberada, mediante a escolha consciente entre alternativas possíveis e reais, o que se obtém justamente com o debate baseado na livre circulação de informações e manifestação de opiniões.⁶

Feitas as considerações iniciais teóricas acerca dos elementos essenciais a um debate político que possa ser de fato categorizado como democrático, cumpre agora explorar quais são as características e os desafios do ambiente virtual e como esses fatores podem afetar as discussões eleitorais inseridas nesse meio.

3 COMUNICAÇÃO NO AMBIENTE VIRTUAL

Com o advento da internet e das novas mídias, também denominadas mídias digitais em razão do processamento de dados no formato de dígitos, inaugurou-se o ambiente virtual de comunicação, que, resumidamente, pode ser caracterizado pela a) rápida e ampla circulação e consulta de conteúdo colaborativo em diversos formatos; b) maior facilidade de interação entre os usuários; e c) estabelecimento de conexões instantâneas, independentemente de tempo ou lugar.⁷

Essas características diferenciam a comunicação no ciberespaço daquela que é realizada por intermédio das mídias tradicionais, conhecidas também

5 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Coleção Pensamento Crítico, vol. 63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, n. p.

6 Idem.

7 MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais**: linguagens, ambientes, redes. Ed. Kindle. Petrópolis: Vozes, 2014, l. 130-158.

como mídias analógicas, a exemplo da televisão e do rádio. Nesse sentido, ao analisarem as inovações da comunicação no ambiente virtual, Raquel Ferreira e Rita Espanha apontam que:

Talvez o fator mais inovador das novas mídias seja o deslocamento do centro gravitacional comunicativo do emissor para o receptor, na medida em que o receptor passa a possuir maior autonomia neste ambiente, ele deixa de ser o receptor fortuito de conteúdo para ser selecionador, consultor e interativo com outros membros [...].⁸

Diante do exposto, trazendo a questão para o âmbito eleitoral, torna-se possível que o diálogo entre eleitores e candidatos ocorra a qualquer momento e a despeito da distância física entre eles, fator que, potencialmente, poderia otimizar o debate político ao viabilizar, em tempo real, que todos possam atuar como emissores e como receptores das informações transmitidas.

Acerca do tema, Diogo Rais, Daniel Falcão, Pamela Meneguetti e André Giacchetta observam que o horário eleitoral gratuito veiculado nas mídias tradicionais vêm gradualmente se tornando menos relevante justamente por pressupor eleitores em mera condição de receptores, em posição passiva, em contraposição à propaganda eleitoral veiculada na internet, que permite que os eleitores atuem também na qualidade de emissores, manifestando suas opiniões de forma ativa.⁹

Diante dessa realidade na qual o *locus* do debate político cada vez mais se desloca para a internet, destaca-se a influência das características do meio na forma como a sociedade passa a se comunicar, impactando diretamente a formação de opinião, como bem ressalta Manuell Castells¹⁰, “Uma vez que a política é largamente dependente do espaço público da comunicação em

8 FERREIRA, Raquel; ESPANHA, Rita. Exposição seletiva: consumo das novas mídias e mídias tradicionais. **Brazilian Journal of Technology, Communication, and Cognitive Science**, vol nº 7, n. 1 - jun 2019, p. 4. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/12665/2/ExposicaoSeletivaConsumoMidias.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2020.

9 RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; MENEGUETTI, Pamela Meneguetti; GIACCHETTA, André. **Direito eleitoral digital**. E-book baseado na 2. ed. rev. atual. e ampl. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. RB-3.3.

10 CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2006, p. 24. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

sociedade, o processo político é transformado em função das condições da cultura da virtualidade real.”

Nesse sentido, merece destaque a lição de Raquel Machado e de Laura Rivera ao afirmarem a necessidade de garantia do direito de inclusão digital, o qual deve ser promovido pelo Estado:

A internet viabiliza a otimização da democracia, intensificando os canais de participação do cidadão. Sendo, assim, e tendo-se em vista que é espaço nuclear no cenário atual, assim como considerando o direito à participação política, um primeiro passo a ser observado é o direito de inclusão digital. Direito este que deve ser promovido pelo Estado, em decorrência do seu dever de prestar educação, nos termos do art. 205 da CF/88.¹¹

Analisar-se-á nos próximos subtópicos a questão do binômio inclusão e exclusão digital, verificando quais as condições de acessibilidade à internet e quais os principais dilemas enfrentados na busca pelo democratização do acesso e da utilização da *web*.

3.1 ACESSO E UTILIZAÇÃO DA INTERNET

A despeito dessa possibilidade, em tese, de otimização do debate político decorrente da dinamicidade das interações via internet, e, por conseguinte, de fortalecimento do regime democrático em si, observou-se que existem alguns obstáculos de relacionados ao acesso e à utilização da internet para que as discussões relativas ao pleito de 2020, cada vez mais centradas na arena virtual, possam ser plenamente desenvolvidas pelas partes envolvidas.

Segundo o mais recente levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, apesar de ter havido um aumento do índice de utilização da internet em relação a 2017, o índice de acesso à rede nas zonas rurais permaneceu inferior ao das zonas urbanas, e nas regiões Norte e Nordeste o acesso também era reduzido em comparação com as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.¹²

11 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 601-616, dez. 2017, p. 615. Disponível em: <<https://www.publicaoacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/238/showToc>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

12 IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018**: Acesso à internet e à televisão e posse de telefone

Apesar da disparidade regional constatada, a pesquisa assinala que em todas as Grandes Regiões um fator era comum: o rendimento real médio per capita dos domicílios em que não havia utilizavam internet era aproximadamente metade do rendimento dos que utilizavam esta rede, situação que indica que, apesar da expansão do acesso à *web*, o elemento da renda ainda é determinante nesse aspecto.¹³

Ademais, apontou-se que cerca de 45,9 milhões de brasileiros, equivalente a ¼ da população, ainda não acessavam a internet, ao serem questionados acerca do motivo da não utilização, os entrevistados alegaram que não havia serviço de internet disponível nos locais em que costumavam frequentar (4,5%), ou que o equipamento de acesso era caro (5,7%), ou que o serviço era caro (11,8%), ou que não sabiam usá-la (41,6%) ou que não tinham interesse (34,6%), ou por outro motivo (1,9%).¹⁴

Nesse tocante, em relação ao percentual de pessoas que não utilizavam a internet porque o serviço não estava à disposição, ressalta-se que, em comparação à zona urbana, o número de pessoas moradoras em zona rural que estavam impossibilitadas de utilizar a rede em razão da sua indisponibilidade nos locais em que costumavam frequentar era dez vezes maior (1,2% na área urbana e 12% na área rural).¹⁵

Em suma, além de uma parcela significativa da população não possuir os meios necessários para acessá-la, o levantamento do IBGE aponta que há pessoas que possuem as ferramentas, mas que deixam de acessá-la por não saberem como utilizá-la ou, ainda, por não a considerarem importante, o que revela que as políticas públicas destinadas à promoção da inclusão digital devem impulsionar não somente o acesso operacional à internet, mas também a discussão acerca da relevância do meio digital na atualidade.

Em uma projeção para as eleições municipais, tem-se que essa situação de exclusão digital manifestar-se-á em diversos municípios, principalmente nos mais distantes da região metropolitana, o que pode ocasionar um desequilíbrio do pleito, visto que muitos eleitores não acompanharão as campanhas

móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 6. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

13 Ibid., p. 6.

14 Ibid., p. 10-11.

15 Ibid., p. 11.

online, sendo muito provável que os candidatos à reeleição, já conhecidos pela população, tenham destaque na mídia tradicional intensificado pela cobertura do enfrentamento à pandemia.

Embora a pesquisa do IBGE não tenha tratado especificamente acerca do acesso e da utilização da internet por pessoas com deficiência e por pessoas não-alfabetizadas, considera-se que a análise dos mais recentes dados sobre acessibilidade digital por esses grupos é fundamental para a compreensão mais ampla da problemática aqui debatida, qual seja, a disparidade dos índices de acesso e utilização consciente da internet e suas consequências para a qualidade do debate político.

3.2 ACESSIBILIDADE DIGITAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DAS PESSOAS NÃO ALFABETIZADAS

A Lei nº 12.695/2014 (Marco Civil da Internet) qualifica, no art. 7º, o acesso à internet como direito essencial ao exercício da cidadania, dispondo ainda, inc. XII do mesmo artigo, que a acessibilidade à rede deve ser garantida considerando as peculiaridades de cada indivíduo, notadamente “[...] as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário”.

Ainda no âmbito da inclusão digital, a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), ao tratar sobre o acesso à informação e à comunicação, dispõe, no art. 63, que:

É obrigatória a acessibilidade nos sítios da internet mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de governo, para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente.

De fato, a experiência de navegação engloba diversos fatores, já que cada pessoa pode apresentar dificuldades específicas. Diante disso, o Consórcio *World Wide Web* (W3C), organização internacional de padronização da internet, elaborou a recomendação “Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG) 2.1”, a qual estabelece formas de tornar o conteúdo na internet mais acessível a todos. O documento esclarece que a interface deve ser apresentada em formato perceptível, discernível, adaptável, operável, compreensível e, ainda, que a o site deve apresentar linguagem HTML do site

deve viabilizar a utilização de programas ou ferramentas externas que possibilitem ou facilitem a navegação do usuário.¹⁶ Por exemplo, pessoas com alguma deficiência visual, ou pessoas incluídas na parcela da população identificada como analfabetos funcionais, podem navegar na web por meio de programas que realizam a leitura da tela, já pessoas com mobilidade reduzida, por meio de comandos de voz, e pessoas com alguma deficiência auditiva, a depender da mídia, por meio de programas que traduzem o português para a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS). No entanto, a realidade brasileira mostra-se extremamente distante do modelo ideal. Em um estudo colaborativo desenvolvido pelo Movimento Web Para Todos (MWPT) e pela BigDataCorp, com o apoio técnico do Centro de Estudos sobre Tecnologias Web e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, órgão vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, constatou-se que, em abril de 2020, menos de 1% dos 14,65 milhões de sites analisados passaram nos testes de acessibilidade aplicados.¹⁷ Portanto, acessibilidade digital significa eliminar os obstáculos existentes para que todas as pessoas, independentemente de alguma limitação, possam utilizar a internet. Sem a atenção às questões de acessibilidade desses grupos, parcela considerável da população continua à margem do meio digital, não sendo viabilizado o acesso efetivo, no qual há a real possibilidade de compreensão de conteúdo, a informações nem a oportunidades de interação com demais usuários que podem ser decisivas para a formação do voto. Além desses fatores relativos a acesso e utilização da *web*, existem problemáticas próprias à forma como o debate vem se desenvolvendo no meio virtual, de forma a agravar o cenário de exclusão já relatado.

4 DESAFIOS NA ARENA DIGITAL

Não é novidade afirmar que o mundo está ficando cada vez mais digital. A quarta revolução industrial (a digital) é veloz e tem como característica a

16 Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG) 2.1. **Consórcio World Wide Web (W3C)**, 05 de Junho de 2018. Disponível em: <<https://www.w3c.br/traducoes/wcag/wcag21-pt-BR/#conformance>>. Acesso em 13. jul. 2020.

17 Dessa forma, para analisar se determinado site era acessível, foram aplicados os seguintes testes: verificação de acessibilidade em formulários, em imagens, em links e verificação de conformidade com padrão HTML do Consórcio World Wide Web (W3C). Novo estudo de acessibilidade do Web para Todos em sites brasileiros. **Web para Todos**, 20 de maio de 2020. Disponível em: <<https://mwpt.com.br/2o-estudo-de-acessibilidade-do-movimento-web-para-todos-nos-sites-brasileiros/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

mutação constante. O uso de determinada tecnologia já nasce com a certeza de sua superação no tempo, e os reflexos dessas inovações atingem o indivíduo e a sociedade em todas as áreas do conhecimento, tornando o mundo líquido¹⁸ e desmaterializado naquilo que se tinha como seguro e certo.

Quando a humanidade sequer venceu inimigos primários, à exemplo da fome, novos desafios são apresentados a cada dia, com consequências ainda mais segregadoras. A ativação das redes de comunicação social e de compartilhamento de conhecimentos, via internet, alterou o *locus* da comunicação, e conseqüentemente, do argumento, do debate, do embate social e político. O que não está no *Google, Facebook, Instagram, Twitter, Youtube* e outros sítios que se sucedem não está no mundo. A realidade agora é virtual.

O que, aparentemente, poderia gerar um maior fluxo de conectividade social e busca de interesses comuns, tem se tornado um campo de batalha nas sociedades democráticas devido a manipulação das pautas públicas e do diálogo político, se é que se pode utilizar essa expressão. Ao que parece, a utilização da desinformação tantas vezes utilizadas nos programas de publicidade de regimes autoritários, como o fascista e o nazista, existe e influencia o novo universo digital, que pensava-se incontrolável e livre.

Criou-se uma nova forma de desinformação em massa, desta vez, no ambiente digital, no qual muitas vezes empresas especializadas disparam inclusive por perfis falsos operados por robôs, conteúdo que foi intencionalmente fabricado ou manipulado para aparentar ser verdadeiro, o que pode causar dano às campanhas dos candidatos, e, conseqüentemente, à livre manifestação de vontade dos eleitores, que podem ser levados a decidir quem os representará com base em notícias de caráter inverídico.

A desinformação produz na sociedade um desvirtuamento em proveito de um determinado objetivo, seja político, econômico, moral ou religioso. Visa atingir um público sem informação ou carente de viés de confirmação de suas predileções pessoais. Sua massificação ocorre no ambiente virtual no qual indivíduo considera que exerce em plenitude sua liberdade de escolha, mas que, em grande parte, só confirma ou compartilha de uma produção preexistente de conteúdo desenvolvido exatamente para capturar sua atenção e manipular sua vontade.

18 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 12.

Para tanto, as plataformas digitais capturam no universo digital as predileções, sentimentos e preferências mais apuradas do indivíduo, confessados voluntariamente pelos próprios internautas nas visualizações, curtidas, compartilhamento e vontades manifestadas em um computador ou no seu smartphone.

No mundo confessional, como diria Bauman, o indivíduo cede todas as informações necessárias para que se possa oferecer um produto de conteúdo específico, destinado a formar, alterar ou confirmar as predileções do “consumidor”. É uma cadeia que se retroalimenta.

Na medida que os algoritmos limitam o universo de acesso a determinado conteúdo na internet a consumidores de um produto similar, tem-se um descolamento da realidade representado por uma “bolha digital” na qual as pessoas integradas nessa bolha compartilham de predileções semelhantes, considerando-se donas de um pensamento universal, o que pode enfraquecer a pluralidade de ideias e o contraditório.

Nessa perspectiva, a desinformação digital é em grande medida usada para elaborar esse novo consumidor no limitado mundo paralelo à realidade, no qual a polarização das pautas políticas acolhe a intolerância de grupos que se sentem majoritários, por que o são, mas somente em suas bolhas.

O mais intrigante e desafiador dessa nova realidade digital é que o *modus operandi* é artificial e não natural. É produto de uma estratégia de propaganda mais eficaz que os programas de manipulação em massa das propagandas políticas autoritárias, pois, por trás de toda essa experiência há um elemento novo, qual seja, o mundo digital, onde o indivíduo se considera livre e proprietário de seu próprio arbítrio. Rais, Cidrão e Fernandes Neto ressaltam a arquitetura da desinformação:

Esses “projetos políticos *online*”, muitas vezes, são encabeçados por grupos de cidadãos, interesses corporativos e até pelo próprio governo, com vistas a influenciar o destino das eleições ou até o próprio “sucesso” do mandato eleitoral. Os entraves causados pela má informação ensejam benefícios para os governantes também durante seus mandatos, à medida que se aproveitam da assimetria de informações para produzir um campo propício à ausência de prestação de contas, corrupção, desvio de recursos públicos etc.¹⁹

19 RAIS, Diogo. CIDRÃO, Tais e FERNANDES NETO, Raimundo A. PSICOLOGIA POLÍTICA E AS *FAKE NEWS* NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018. *Revista do TRE-RS*, ano 24, n. 46, p. 19-51, jan/jun 2019, p. 25. Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2884/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

Assim, a agenda pública, inclusive as pautas próprias das eleições municipais, vão sendo deslocadas, notadamente, no seu conteúdo. Observou-se com clareza essa realidade em vários países democráticos, a exemplo do processo de influência que a empresa Cambridge Analytica teve na no plebiscito do Reino Unido para saída da União Europeia, bem como nas eleições estadunidenses de 2016 que elegeram o presidente Donald Trump.

A mesma preocupação é revelada para as eleições municipais de 2020 no Brasil, especialmente pela tendência de virtualização já destacada, tanto pelo processo de evolução digital da sociedade, quanto pela predominância dos atos políticos e eleitorais, necessariamente virtualizados, em escala não anteriormente prevista, em razão da pandemia.

A preocupação é que o debate democrático próprio de uma eleição municipal seja desvirtuado pela polarização e pela desinformação ativadas em grande escala nas mídias digitais, assim como ocorreu nas eleições de 2018, mas agora em maior nível. A pauta política da cidade se perderá diante dos desafios impostos na arena digital? É possível afirmar que há condições para que a agenda pública municipal seja debatida propositivamente?

A solução remonta na busca pela racionalidade do debate político. Só há uma solução possível contra a desinformação: a informação. E a boa informação perpassa pelo controle do cidadão da agenda política necessária às eleições em cada município. O controle pela sociedade consciente e racional da agenda política é o que qualifica o debate público. A proliferação da desinformação, ao contrário, nega a possibilidade de paridade de forças entre os indivíduos. Merece destaque a lição de Robert Dahl²⁰:

[...] mas a alienação do controle sobre a agenda final (ou a sua apropriação por líderes fora do processo democrático) violaria claramente o critério do controle final e seria incompatível com o juízo de a condição plena de qualificação igual existe entre os cidadãos.

A situação pandêmica da Covid-19 deve ser tratada com a racionalidade e com a veracidade de informações que garantam a visão crítica da sociedade, nas palavras de AVRITZER, “[...] um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados.”²¹.

20 DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. Trad. Patricia Ribeiro de Freitas. São Paulo: Martins Fontes. 2012. p. 180

21 AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. São Paulo, n. 49, 2000, p. 25. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 12 ago 2020.

5 CONCLUSÃO

A utilização da internet enquanto um dos principais espaços de debate político não é meramente uma possibilidade, mas uma realidade inegável. Essa constatação evoca a necessidade de que o debate ocorra mediante a garantia da formação de opiniões livres e esclarecidas, que fatalmente culminaram na formação do voto em processos decisórios, o que só pode ocorrer diante de um espaço que possibilite, de forma democrática, o acesso às fontes de informação disponíveis e a expressão de ideias contrastantes.

A internet revolucionou a maneira como a sociedade se comunica, rompendo barreiras de tempo e espaço e possibilitando conexão instantânea a pessoas, notícias e informações em geral. O aproveitamento dessas características pode impulsionar o exercício da cidadania e qualificar o debate político ao dinamizar a forma como ele ocorre, colocando o eleitor em um papel ativo que permite que ele exerça uma influência mais direta nas questões postas em pauta e que facilita a fiscalização das políticas públicas desenvolvidas.

No entanto, constatou-se que grande parte da população não está de fato inserida no ambiente eleitoral, de forma que, além da promoção da difusão do acesso pelo Estado, o uso efetivo da internet requer a ampliação de políticas públicas voltadas a educação digital, garantindo a acessibilidade de grupos específicos de pessoas, como pessoas com deficiência e pessoas não alfabetizadas.

Esses programas devem voltar-se não apenas para a capacitação técnica, mas também para a formação de uma racionalidade crítica capaz de exercer o controle das pautas políticas mediante a conscientização acerca das potencialidades e das dificuldades, a exemplo da propagação em massa de desinformação, da criação de “bolhas digitais” e da crescente polarização política, que o ambiente digital oferece ao debate político em um governo democrático.

Portanto, o impulsionamento da virtualização da campanha eleitoral, especialmente nas eleições municipais, dadas as suas peculiaridades, sem que tenha havido a preparação correspondente para garantir as condições mínimas de utilização das mídias digitais e da internet, pode impactar negativamente o debate político.

Conclui-se que a inclusão digital, nos termos explicitados, é condição básica para o exercício da democracia, sendo necessária a ação conjunta de diversos setores da sociedade para a ampliação e a implementação, o quanto antes e na medida do possível, haja vista a pandemia, de políticas que busquem garantir o pleno exercício da cidadania no espaço digital.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. São Paulo, n. 49, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 12 agosto 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Coleção Pensamento Crítico, vol. 63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, n. p.
- CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2006. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac-%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. Trad. Patricia Ribeiro de Freitas. São Paulo: Martins Fontes. 2012.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG) 2.1. **Consórcio World Wide Web (W3C)**, 05 de Junho de 2018. Disponível em: <<https://www.w3c.br/traducoes/wcag/wcag21-pt-BR/#conformance>>. Acesso em: 13. jul. 2020.
- FERREIRA, Raquel; ESPANHA, Rita. Exposição seletiva: consumo das novas mídias e mídias tradicionais. **Brazilian Journal of Technology, Communication, and Cognitive Science**, vol nº 7, n. 1 - jun 2019. Disponível em: < <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/12665/2/ExposicaoSeletivaConsumoMidias.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- FIORATTI, Gustavo. Eleitores de Bolsonaro são os que mais usam as redes sociais. **Folha de S.Paulo**, 03 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/eleitores-de-bolsonaro-sao-os-que-mais-usam-as-redes-sociais.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018: Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- Novo estudo de acessibilidade do Web para Todos em sites brasileiros. **Web para Todos**, 20 de maio de 2020. Disponível em: <<https://mwpt.com.br/2o-estudo-de-acessibilidade-do-movimento-web-para-todos-nos-sites-brasileiros/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 601-616, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/238/showToc>>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais**: linguagens, ambientes, redes. Ed. Kindle. Petrópolis: Vozes, 2014.
- RAIS, Diogo. CIDRÃO, Tais e FERNANDES NETO, Raimundo A. PSICOLOGIA POLÍTICA E AS *FAKE NEWS* NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018. **Revista do TRE-RS**, ano 24, n. 46, p. 19-51, jan/jun 2019. Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2884/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.
- RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; MENEGUETTI, Pamela Meneguetti; GIACCHETTA, André. **Direito eleitoral digital**. E-book baseado na 2. ed. rev. atual. e ampl. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. RB-3.3.

A POSSIBILIDADE DE ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS DE 2020 À LUZ DA ANUALIDADE ELEITORAL EM RAZÃO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)

Paulo César Nobre Machado Filho¹

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19), uma série de relações e de posições jurídicas tiveram de ser repensadas à luz das medidas adotadas no combate à sua proliferação. As mais impactantes sem dúvidas foram as restrições de locomoção, resumíveis sob o epíteto de “isolamento social”.

Como a transmissão da doença causada pelo agente patológico em alusão ocorre principalmente por via aérea, evitar aglomerações de pessoas tornou-se a medida mais eficaz contra a sua disseminação, enquanto não se desenvolvem formas de controle mais eficazes e menos restritivas, como a imunização por meio de vacina. O principal objetivo é o de salvaguardar o maior número de vidas possível, bem como de evitar o colapso do sistema público de saúde, principal responsável por acolher e por tratar os enfermos no país.

Nesse cenário, o maior óbice jurídico ao adiamento das eleições brasileiras parece ser a anualidade eleitoral, norma prevista no art. 16 da Constituição

¹ Especialista em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Christus. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Presidente do Grupo Ágora. Advogado. paulocnmachadof@gmail.com.

Federal de 1988² que determina a imediata vigência de lei alteradora do processo eleitoral a partir da sua publicação e que veda a sua aplicação nas eleições que ocorram até um ano da sua entrada em vigor.

A anualidade eleitoral é usualmente intitulada pela doutrina como sendo um “princípio”. Todavia, os argumentos para tanto carecem de argumentação e de desenvolvimento aprofundado no âmbito doutrinário. Em decorrência da relevância dos efeitos práticos atinentes a essa diferenciação, buscar-se-á, por meio da presente investigação, através de uma pesquisa exploratória efetuada na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, concluir, utilizando-se o método hipotético-dedutivo, se, à luz da teoria dos princípios da Alexy com os temperamentos de Virgílio Afonso da Silva, a anualidade é um princípio e, como tal, poderia ser sopesado com outros princípios colidentes, ou se constitui uma regra, caso em que a sua aplicação deveria ser definitiva, com subsunção do fato à norma, além de eventuais conflitos normativos se submeterem aos critérios de resolução de antinomias.

Fixando-se essa premissa, analisar-se-á a possibilidade de adiamento do pleito de 2020, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), considerando a anualidade eleitoral.

2. A VISÃO DOUTRINÁRIA DA ANUALIDADE ELEITORAL: REGRA OU PRINCÍPIO?

Não é desprovida de relevância a distinção entre princípio e regra. Ávila³ justifica que essa classificação tem o condão de antecipar características de cada espécie normativa e, com isso, de poupar o aplicador e o intérprete do ônus argumentativo ao menos quanto a certas repercussões do enquadramento de uma determinada norma em uma dessas categorias, não o isentando, porém, da devida fundamentação quanto aos demais aspectos relativos à justificativa de sua incidência, aplicabilidade e eficácia.

2 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

3 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 65.

Pode-se acrescentar também que a discriminação entre regras e princípios decorre do caráter sistemático do ordenamento jurídico⁴. Se “toda norma é ou urna regra ou um princípio”, como propugna Alexy⁵, a distinção ganha maior relevo. Uma norma não pode ser, em determinados casos, uma regra, e em outros, um princípio, por uma questão de coerência do ordenamento jurídico, imprescindível à concreção do princípio da igualdade e à consolidação da segurança jurídica. Compete ao intérprete definir se uma norma é uma regra ou um princípio⁶. O legislador se limita a produzir, por intermédio do processo legiferante, o enunciado normativo⁷ a partir do qual a norma poderá ser extraída por aquele que a interpretar. Assim, uma norma é o produto da interpretação de um enunciado normativo⁸.

Ao se interpretar, não há como dissociar, da interpretação que visa extrair o significado do enunciado normativo, a interpretação que colima revelar a estrutura da norma interpretanda. A depender de como seja classificada, os apanágios que informam a estrutura de cada uma das espécies normativas são suscetíveis de ensejar tratamento díspar, conferindo, por vezes, consequ-

4 Para Bobbio, “diz-se que um ordenamento jurídico constitui um sistema porque nele não podem coexistir normas incompatíveis” (BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011, p. 86). Embora não fique claro se a ausência de normas incompatíveis entre si é condição para um ordenamento jurídico constituir um sistema ou expressa um resultado decorrente da inexistência de incompatibilidades, chamadas pelo autor de antinomias, o princípio da igualdade impõe a concessão da mesma solução a controvérsias semelhantes, sendo ele suficiente, para, nos estreitos limites deste trabalho, justificar a necessidade de coerência do ordenamento jurídico. De modo geral, como ensina Mello, “ao se cumprir uma lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 10).

5 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91.

6 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 57.

7 Tratando dos “enunciados normativos”, Alexy os compara com “enunciados afirmativos” para estabelecer que os enunciados afirmativos estão para as afirmações como os enunciados normativos estão para as normas.

8 Alexy chama o produto da interpretação de “significado”, ao expor que “uma norma é, portanto, o significado de um enunciado normativo”. (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91). Em sentido semelhante, indicando a norma como produto da interpretação: SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 57; GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ências jurídicas diametralmente opostas no que diz respeito à interpretação e aplicação de uma norma quando diante de um caso concreto, resultando em conclusões inconciliáveis entre si, razão pela qual uma delas haveria de prevalecer, sob pena de comprometimento da coerência do ordenamento jurídico ao conceber soluções diversas para uma mesma controvérsia.

É o caso da anualidade, ou anterioridade, eleitoral⁹. Sendo ela um princípio, a postura do intérprete em face de um caso concreto será uma. Sendo ela uma regra, a sua postura será outra. Ainda que eventualmente se chegassem a conclusões similares em determinada situação, independentemente de classificá-la como regra ou como princípio, a exemplo do que pode ocorrer quando surjam argumentos contrapostos para a atribuição de uma ou de outra estrutura, a sua importância transcende uma mera coincidência, haja vista a possibilidade de aplicação em uma profusão de outras hipóteses nas quais ela não ocorreria.

Antes de adentrar na estrutura normativa da anualidade eleitoral, é preciso estabelecer a premissa adotada nesta investigação. Normas jurídicas podem ser estruturadas na forma de regras ou de princípios. Até aí não se disse muito. Há várias teorias normativas que se valem dessa distinção, alcançando, todavia, conclusões distintas, até mesmo conflitantes. Alexy¹⁰ as categoriza essencialmente em três correntes: os que negam a possibilidade de uma diferenciação precisa entre normas e princípios, aqueles que fazem essa distinção com base no grau de generalidade e os que, como ele próprio, baseiam-se numa diferença qualitativa, não se limitando ao grau de abstração. Segundo ele, princípios são mandamentos de otimização cujo atendimento deve ocorrer “na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”¹¹. Já as regras “são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”¹².

De modo semelhante, também adotando um critério qualitativo de índole estrutural, Virgílio Afonso da Silva diferencia regras e princípios com base na

9 Dar-se-á preferência pela locução “anualidade eleitoral”, ou somente anualidade, daqui em diante, por conter referência mais clara e direta ao interstício temporal de seus efeitos.

10 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 89-90.

11 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90.

12 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91.

estrutura normativa de cada uma delas. Para o autor, enquanto regras consagram direitos ou deveres definitivos, princípios consagram direito ou deveres *prima facie*¹³. O caráter definitivo das regras decorre da necessidade de realização integral no caso concreto a que seja aplicável. Por outro lado, o caráter *prima facie* dos princípios resulta da realização parcial no caso concreto, a depender da “relação condicionada de precedência” formada a partir do sopesamento com os demais princípios colidentes. É esse o formato da teoria dos princípios aqui adotada: a teoria formulada por Alexy com os temperamentos de Virgílio Afonso da Silva. A sutil, porém, com repercussões consideráveis, diferença entre eles reside no grau de realização dos princípios, que, para Alexy, seria sempre “na maior medida possível”, enquanto para Silva não, e no fato de que, para este, as regras não dependeriam das condições jurídicas do caso concreto¹⁴.

A anualidade ou anterioridade eleitoral é norma consagrada no art. 16 da Constituição Federal 1988. Em sua redação originária, o enunciado normativo¹⁵ do referido dispositivo constitucional preceituava que “a lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”. Com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 4/1993, o art. 16 da Constituição Federal de 1988 passou a dispor que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Parcela considerável da doutrina se refere à anualidade como princípio¹⁶. Em muitas ocasiões, porém, não é especificado o conceito de princípio adota-

13 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 57.

14 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 46.

15 Adota-se aqui a distinção entre enunciados normativos e normas formulada por Alexy em seu Teoria dos direitos fundamentais, 2015. Para o autor, “uma norma é [...] o significado de um enunciado normativo” (p. 54). Norma seria, então, o resultado da interpretação, o conteúdo deontico, o mandamento extraído do texto normativo.

16 Cf. RODRIGUES, Sávio Leonardo Melo. Comentários às disposições transitórias (Artigos 79 ao 89). In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues. (coords.) **Comentários à Lei das Eleições**: Lei nº 9.504/1997, de acordo com a Lei nº 13.165/2015. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 288. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 208. RÉ, Mônica Campos de. **A ficha limpa e a inelegibilidade**: avanço histórico e democrático. In: RAMOS, André de Carvalho. (coord.) **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 114. CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 12. OLIVEIRA, João Paulo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 44. PEDRA,

do, tampouco se tal qualificação se baseia em alguma teoria dos princípios ou se parte de uma rejeição da distinção entre regras e princípios, o que inviabiliza uma análise precisa acerca da prevalência doutrinária da diferenciação entre regras e princípios e do caráter predominante ou majoritário que é atribuído à anualidade.

Se uma das finalidades da classificação de uma norma em princípio ou regra é a abreviação argumentativa quanto à relação entre a sua natureza e efeitos dela decorrentes, a inexistência de consenso e a pluralidade de posições acerca da relevância, da necessidade e da forma com que essa distinção é feita torna não só útil, mas também necessária a menção à premissa adotada. A despeito disto, é possível inferir que o uso recorrente de “princípio da anualidade” advém do sucesso ou da simplicidade com que expressa o conteúdo relativamente analítico do enunciado normativo contido no art. 16 da Constituição Federal de 1988.

Como exceção, Raquel Machado¹⁷ cuida de especificar que o conceito de princípio adotado em sua obra não observa necessariamente¹⁸ a doutrina da Alexy. O critério distintivo por ela utilizado é o grau de importância da norma para a estrutura do regime jurídico eleitoral, de modo que os princípios por ela elencados, dentre eles o da anualidade, podem tanto ser princípios quanto regras, à luz da diferenciação proposta pelo referenciado autor alemão. Para ela, os princípios seriam os alicerces do ramo eleitoral, sustentáculos fundamentais sobre os quais se erige o ramo do Direito Eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro em vigência.

Seguindo orientação semelhante, Eneida Desiree Salgado¹⁹, em monografia dedicada ao tema dos princípios constitucionais eleitorais, concebe os

Anderson Sant’ana. A criação do direito pela Justiça Eleitoral e o princípio da anualidade. In: FUX, Luiz, PEREIRA; Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coords.) **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 434. STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo eleitoral e segurança jurídica**: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

- 17 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 21.
- 18 Ao professar a possibilidade de correspondência lógica entre o conceito de princípio adotado e aquele proposto por Alexy e a possibilidade de adequação de alguns dos princípios por ela elencados à definição teorizada pelo autor alemão, a autora reconhece a sua importância, ainda que tenha optado por não aderir a ela, bem como abre margem para que o intérprete possa a utilizá-la ou compará-la quando da interpretação de sua doutrina.
- 19 SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 24.

princípios eleitorais contemplados na Constituição Federal de 1988 como normas de caráter estruturante a partir das quais se extrairiam regras. Para a autora, os princípios eleitorais são fundamentos do regime político eleitoral, consubstanciando decisões constitucionais estruturantes. No entanto, diverge de Raquel Machado no ponto em que estabelece a perfeita delimitação entre princípios e regra²⁰: anualidade é regra extraída do princípio da legalidade específica em matéria eleitoral.

Por seu turno, igualmente se situando na posição daqueles que expõem a premissa adotada no que tange à definição de princípios utilizada, José Jairo Gomes²¹ distingue regras e princípios com base no grau de abstração da norma, classificando a anualidade como regra, em virtude “da sua densidade e alto grau de especificação”. Depreende-se que o autor confere aos princípios uma dimensão de peso²², colocando-os como normas que podem ser satisfeitas em variadas medidas e de diferentes formas.

Nota-se que, não sem razão, para uma incerteza acerca da estrutura da norma constitucional que consubstancia a anualidade eleitoral. O enunciado normativo em questão não é imune a críticas, mormente por utilizar a expressão “processo eleitoral”, a qual passa longe de um consenso na seara doutrinária quanto à sua extensão inicial e final e quanto às normas eleitorais que o disciplinam. Escassos também na doutrina examinada são os argumentos pela sua classificação como regra ou como princípio. A despreocupação, que se mostra pelas parcas tentativas de identificar a anualidade eleitoral como princípio ou como regra, ressoa na necessidade de fundamentação substancial acerca da premissa adotada, sob pena de comprometimento da racionalidade que deve orientar a interpretação e aplicação das normas.

20 Conquanto não especifique, a autora parece adotar a teoria dos princípios de Alexy ou teoria baseada em premissas similares, uma vez que afasta as regras da “ponderação”, termo equivalente ao “sopesamento” empregado pelo autor alemão. Para ela, as regras, extraídas dos princípios, não se submeteriam à “ponderação”, de modo que atuação contrária por parte do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário às suas disposições representaria violação à norma (SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 23).

21 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 344.

22 O peso é um dos fatores apontados por Dworkin como diferenciadores dos princípios e das regras. Trata-se de dimensão que permite aos princípios serem atendidos na medida da prevalência de seu peso no caso concreto. (DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. New York: Bloomsbury, 2013, p. 45-47) É essa noção que parece ter sido acolhida por José Jairo Gomes ao qualificar a anualidade como regra, dado o elevado grau de especificidade do enunciado normativo que a consagra.

A ausência de argumentação bastante assim como o emprego de distinções nebulosas, cuja demarcação é tênue no limiar da confusão, desponta no arbítrio e no subjetivismo por parte de intérpretes e aplicadores do Direito. A consequência última é a produção de incoerências na resolução de controvérsias. Todo esse esforço, por outro lado, poderia ser poupado, caso se formulassem teorizações argumentativas suficientes que, independentemente da posição, pudessem servir de amparo sólido para a aplicação da norma em exame.

Cotejando a estrutura normativa da anualidade à luz da teoria dos princípios de Alexy, temperada por Virgílio Afonso da Silva, é de se concluir que se trata de uma regra. Ela impõe deveres definitivos diretamente aos legisladores e julgadores e, reflexamente, a candidatos, partidos e eleitores: *i*) a vigência de leis que alterem o processo eleitoral se inicia na data de sua publicação; e *ii*) alterações no processo eleitoral aplicar-se-ão aos prélios que ocorrerem após um ano da sua vigência, que é deflagrada imediatamente com a sua publicação. Ainda que o legislador exerça a sua típica função de inovar na ordem jurídica, editando normas que versem sobre o processo eleitoral, a sua eficácia é afastada dos pleitos que ocorram até um ano depois da sua publicação. Do mesmo modo, eventual pretensão de partidos, candidatos e eleitores pela aplicação de normas editadas menos de um ano das eleições encontrará óbice na regra da anualidade eleitoral. Sob perspectiva diversa, tem-se ainda que a anualidade gera, para partidos, candidatos e eleitores, o direito de não serem aplicadas normas eleitorais introduzidas no ordenamento jurídico até um ano antes das eleições.

Não há como se vislumbrar um atendimento parcial do seu preceito, sem que se degenere a sua estrutura normativa e sem que se corrompa a sua validade. A igualdade não é o único princípio informador da anualidade eleitoral. Concorrentemente a segurança jurídica a inspira²³. Estes sim, porquanto suscetíveis de serem apenas parcialmente consagrados²⁴, afiguram-se como princípios.

23 Nesse sentido, destaca que, “no que toca ao direito eleitoral, e mais especificamente quanto ao processo eleitoral, é de certa forma um consenso doutrinário que o princípio da anualidade busca criar um quadro estabilizador do processo eleitoral, tendo como fundamento motivador a garantia da igualdade e da segurança jurídica.” (STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo eleitoral e segurança jurídica**: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 72).

24 Segundo Silva, “no caso dos princípios não se pode falar em realização sempre total daquilo que a norma exige. Ao contrário: em geral essa realização é apenas parcial.” (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 45).

Por outro lado, como consecutória de ambos, a anualidade eleitoral estabelece, simultaneamente, um dever relacionado à validade e um dever concernente à eficácia da lei que altera o processo eleitoral, ao passo de que cria, diametralmente, um direito de ineficácia temporária dessa legislação. Enquanto o primeiro impõe a sua imediata vigência, o segundo condiciona a produção de efeitos ao transcurso de um ano. Aplicar um e não aplicar o outro importaria na infringência da norma. A sua realização parcial é inadmissível perante o comando imperativo extraído do enunciado normativo. Lei que alterasse o processo eleitoral e que contivesse dispositivo estabelecendo a sua entrada em vigor em data diversa da sua publicação desatenderia a anualidade eleitoral.

De igual modo, a lei alteradora do processo eleitoral que, embora vigente desde a sua publicação, produzisse efeitos em prélio eleitoral ocorrente em menos de um ano da sua vigência desrespeitaria a anualidade eleitoral. O mesmo ocorreria se parte de uma lei reformadora do processo eleitoral, vigente desde a sua publicação, fosse aplicada depois de um ano da sua vigência, enquanto a sua outra parte produzisse efeitos desde a sua vigência ou de marco temporal inferior a um ano da sua publicação. Não seria diferente a lei que, embora alteradora do processo eleitoral, fosse aplicada antes de completado um ano da sua vigência, sob pretexto de inexistência de rompimento da isonomia dos concorrentes ou de transgressão da segurança jurídica.

Em qualquer dos casos enunciados acima, não há como se falar em observância da anualidade eleitoral. Diferentemente de um princípio, que não é inteiramente afastado quando, em um caso concreto, cede lugar a um outro princípio precedente, a anualidade eleitoral é inteiramente eliminada nas hipóteses anteriormente traçadas. Ou a lei reformadora do processo eleitoral e vigente desde a sua publicação se aplica ao pleito que ocorra um ano antes ou não. Inexiste meio termo. Admitindo-se uma flexibilização do lapso temporal, por exemplo, a anualidade eleitoral se tornaria um princípio. Com isso, poder-se-ia conceber leis produzindo efeitos onze meses depois de vigentes, trezentos e sessenta dias ou por um prazo razoável que pudesse concretizar o pretendido dever “prima facie”, ínsito aos comandos principiológicos.

Por estabelecer deveres “prima facie”, os princípios conduzem a soluções diversas, que variam de acordo com o caso concreto, sobretudo em função da influência de princípios colidentes, situação que requer a aplicação do sopesamento. É difícil, para não dizer impossível, imaginar uma situação em que se tenha apenas um princípio aplicável. As colisões são comuns aos princípios,

dado o grau de abertura das normas que possuem essa estrutura. Ao revés, não há de incidir duas regras, com soluções diametralmente opostas, sobre uma mesma situação, sob pena de incoerência do ordenamento jurídico. Entre o fato e a regra, opera-se a subsunção. Havendo antinomias, aplica-se os critérios temporal, hierárquico e de especialidade para resolvê-las.

A classificação em regra ou princípio não é um meio, senão um resultado da interpretação. Uma norma não garante um direito ou impõe um dever definitivo por ser uma regra. Pelo contrário, ela é uma regra por garantir um direito ou impor um dever definitivo. Da mesma forma são as normas com estrutura de princípios. Uma norma não garante um direito ou impõe um dever “prima facie” por ser um princípio. Porém, é por garantir um direito um impor um dever “prima facie” é que a norma pode ser classificada como tal. Classificar um avestruz como mamífero não o torna um, assim como classificar uma regra como princípio não a torna um.

Considerando que a anualidade eleitoral garante direitos e impõe deveres definitivos, orientados pelos princípios da segurança jurídica e da igualdade, não há como lhe recusar a natureza jurídica de regra. Reunidos os preceitos, opera-se a subsunção do fato à norma: publicada norma alteradora do processo eleitoral, a sua vigência é imediata, porém a sua eficácia não atinge os certames democráticos que venham a ocorrer até um ano depois de publicada.

3. O TRATAMENTO CONFERIDO À ANUALIDADE ELEITORAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A análise de precedentes é de acentuada importância para o Direito. É diante do caso concreto que as normas revelam o seu conteúdo deontológico mais denso, a sua inspiração axiológica mais profunda, os seus limites mais sutis, as suas nuances menos superficiais. Na complexidade de uma situação concreta, com a riqueza de detalhes que lhe é característica, é que a névoa da sua extensão é dissipada. Ao se aplicar as normas é que muitas vezes se depara com antinomias nunca antes cogitadas; exceções surgem menos para infirmar que para confirmar as regras; aparentes antinomias se erigem aos borbotões. A própria compreensão do conteúdo de normas jurídicas é facilitada por meio de exemplos²⁵, que nada mais são que situações hipotéticas total ou parcial-

25 Como esclarece Eros Grau, “os textos normativos carecem de interpretação não apenas por não serem unívocos ou evidente - isto é, por serem destituídos de clareza - , mas também porque de-

mente análogas a situações reais que foram ou que poderiam ter sido resolvidas pela jurisdição.

Não se pretende aqui, todavia, empregar a jurisprudência com escopo meramente exemplificativo ou retórico. Os fundamentos das decisões judiciais examinadas serão primordiais na tentativa de elucidar a estrutura normativa da anualidade, tendo em vista a fragilidade da doutrina quanto a esse aspecto, em contraposição às substanciosas fundamentações de algumas das decisões judiciais que tratam central ou periféricamente do tema. Também é de sobremodo importante romper com o tradicionalismo com que os precedentes são tratados por investigações científicas ou que assim se proponham. Não raras vezes decisão judiciais são usadas como argumento de autoridade²⁶, sem que haja uma análise crítica acerca da sua motivação e dos argumentos debatidos.

Dada a limitação do presente trabalho, não será possível aqui realizar um exame analítico de todas as decisões judiciais que já trataram sobre a anualidade. Concentrar-se-ão os esforços da presente investigação nos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a anualidade é consagrada em norma constitucional, o que atrai a competência da Suprema Corte para julgar em caráter recursal ou originário, ações que versem sobre ela. De igual modo não será possível examinar, de forma pormenorizada, todas as manifestações de cada um dos componentes do colegiado de julgadores que compõem ou que um dia compuseram o Supremo Tribunal Federal à época de prolação de cada um dos julgados perscrutados. Dedicar-se-á principalmente às teses que prevaleceram, bem como eventualmente às principais antíteses, tentando sintetizar o seu conteúdo primordial para o objetivo da presente investigação.

Uma das primeiras controvérsias enfrentadas pela Suprema Corte após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda sob égide da reda-

vem ser aplicados a casos concretos, reais ou fictícios. Quando um professor discorre, em sala de aula, sobre a interpretação de um texto normativo, sempre o faz - ainda que não se dê conta disso - supondo sua aplicação a um caso, real ou fictício.” (GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 35).

26 Virgílio Afonso da Silva observa que, “no Brasil, com raríssimas exceções, nunca houve uma tradição, entre os trabalhos acadêmicos, de utilizar a jurisprudência como material de trabalho. Quando muito, algumas decisões são citadas como forma de argumento de autoridade, mas dificilmente se vê em trabalhos acadêmicos uma pesquisa extensiva na jurisprudência de determinado tribunal.” (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 32).

ção originária do art. 16, concernente à anualidade eleitoral foi abordada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 354²⁷ ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, por intermédio da qual questionou a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 8.037/1990, que previa a sua vigência imediata tão logo publicada, o que ocorreu em 28 de maio de 1990. A referida legislação modificava disposições sobre a contagem de votos em cédulas de votação, quando o voto impresso ainda era regra.

Convém esclarecer que a redação originária do art. 16 da CF/88 impunha uma “vacatio legis” cogente para as leis alteradoras do processo eleitoral. É percuciente a observação de Fávila Ribeiro no sentido de que não havia impeditivo à edição de lei²⁸. Apenas a sua vigência era postergada. Depois das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 4/1993, a vigência da lei que alterar o processo eleitoral se tornou imediata, iniciando-se a partir da sua publicação. A aplicação de suas disposições é que resta afastada para os prélios que se realizem até o fim do primeiro ano depois de entrado em vigor. Inclui-se não apenas as eleições ordinárias, aquelas que ocorrem periodicamente, mas também as extraordinárias, chamadas de eleições suplementares, que cuja realização é excepcional.

Feito esse adendo, retoma-se ao mencionado precedente. O relator, Ministro Octavio Gallotti, afastou a incidência da anualidade, fundamentando que a referida lei se limitava a alterar a interpretação da vontade do eleitor expressa na cédula de votação e que, por isso, não violaria a isonomia dos candidatos. Divergindo da conclusão do relator, o Ministro Marco Aurélio argumentou que as alterações na forma de interpretação da vontade do eleitor exerciam sobejada repercussão no resultado do pleito, mormente se considerada a forma escrita do exercício do voto e a escolaridade do eleitorado em geral. Aderindo à divergência inaugurada, o Ministro Carlos Velloso propugnou que a forma de contagem dos votos influencia em uma das etapas do processo eleitoral, qual seja, a apuração do resultado e a transmissão da vontade popular, atraindo, por isso, a incidência da anualidade.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 354. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 24 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 jun. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

28 RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 1990, p. 93.

Também o Ministro Celso de Mello, emprestando ao processo eleitoral conceito que compreende a fase pré-eleitoral - do registro de candidatura ao fim do período de propaganda eleitoral - , a fase eleitoral propriamente dita - o dia da votação - e a fase pós-eleitoral - da apuração e contagem dos votos à diplomação, concluiu que a alteração da forma de contagem interfere na apuração e no resultado do pleito, devendo se sujeitar à anualidade. Concedendo uma extensão ampla à definição de processo eleitoral, o Ministro Sepúlveda Pertence acompanhou a divergência. Segundo ele, a apuração “está, para o processo eleitoral, mais ou menos como estaria uma regra de interpretação das sentenças, no processo judicial”. Defendeu ainda que a anualidade não poderia ficar sujeita a incursões sobre os potenciais efeitos das alterações promovidas, sendo bastante verificação se houve ou não uma modificação do processo eleitoral.

Seguindo o relator, o Ministro Paulo Brossard, partindo de uma distinção entre direito eleitoral e processo eleitoral decorrente da premissa de que a anualidade não abrange toda e qualquer norma de direito eleitoral, mas somente aquelas que alterem o processo eleitoral, concluiu que a forma de contagem do voto seria uma norma de direito eleitoral substantivo, porquanto conferira maior importância ao candidato que ao partido quando da contabilização do voto em cédula. Essa distinção também foi feita pelo Ministro Moreira Alves. O julgador entendeu que normas relativas à interpretação da manifestação da vontade do eleitor dizem respeito ao direito material, assim como no direito privado. Do mesmo argumento se valeu o Ministro Néri da Silveira para afastar a incidência da anualidade. Tal entendimento foi acompanhado pelo Ministro Célio Borja, tendo fundamentado que participou da elaboração da resolução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral que consagrara a inovação questionada e que, por isso, não divergiria do relator, admitindo, porém, que a discussão comportava outras considerações.

Valendo-se de uma análise finalística da anualidade, o Ministro Sydney Sanches acompanhou o relator, justificando que “não há de ter sido seu propósito impedir alterações louváveis na legislação eleitoral durante o ano de campanha”, como era o caso da norma impugnada, o que possibilitaria a sua imediata aplicabilidade. Nota-se que o âmago da discussão residiu na definição de “processo eleitoral”, expressão utilizada na redação originária do art. 16 da CF/88 e mantida pela Emenda Constitucional nº 4/93. A depender da

extensão desse conceito, avaliou-se se as modificações trazidas pela norma impugnada afetavam o “processo eleitoral”, como fizeram os julgadores adeptos da tese vencedora. Por outro lado, os julgadores que dela se divorciaram ora compreenderam que as alterações se inseriam no “processo eleitoral”, ora lhe conferiram sobrelevada abrangência.

Não muito tempo depois, a anualidade foi encarada novamente pela Suprema Corte no Recurso Extraordinário nº 129.392²⁹. Nele o Tribunal se deparou com o seguinte imbróglio: a Lei Complementar nº 64/90, cognominada Lei das Inelegibilidades, poderia ser aplicada às eleições do mesmo ano em que editada? O relator, Ministro Sepúlveda Pertence, rechaçou os argumentos de que a natureza de lei complementar e o seu conteúdo - inelegibilidades - afastariam a incidência da anualidade eleitoral, pois o enunciado normativo do art. 16 da CF/88, ao empregar o termo “lei” em sua redação originária, mantido na moderna, não estabelecera diferenciação entre lei complementar e lei ordinária. Além disso, no seu juízo, a matéria das inelegibilidades discorreria sobre processo eleitoral.

Nesse caso, havia uma peculiaridade. Por se tratar de recurso extraordinário em matéria eleitoral, o cerne da questão fora previamente enfrentado pelo Tribunal Superior Eleitoral, tendo nele prevalecido o entendimento de que a anualidade não se aplicaria à Lei Complementar nº 64/90, por se tratar de legislação destinada a cumprir mandamento constitucional expresso contido no art. 14, § 9º, segundo o qual “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação”, excerto mantido inalterado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94³⁰. Isto porque a referida legislação não promoveu alterações no processo eleitoral. Ela apenas teria integrado lacuna deixada pela Constituição Federal de 1988, cuja colmatação incumbira ao legislador ordinário.

Tal posicionamento não foi, contudo, acolhido pelo relator. A razão para tanto foi a recepção da Lei Complementar nº 5/70, que estabelecia causas de inelegibilidade e que foi expressamente revogada pela Lei das Inelegibilidades.

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 129.392. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. **Diário da Justiça**. Brasília, 16 abr. 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

30 A atual redação do art. 14, § 9º, da CF/88 difere da originária apenas quanto ao acréscimo do seguinte trecho: “a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida progressa do candidato”.

O relator admitiu que, não houvesse a mencionada lei complementar, teria perfilhado o entendimento do Tribunal da Democracia, porquanto não haveria “alteração”, mas sim a instituição de um novo regime de inelegibilidades. Depreende-se que alteração pressuporia uma lei pré-existente. Acompanhando o relator e o seu fundamento, posicionaram-se os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Aldir Passarinho.

Inaugurou a divergência o Ministro Paulo Brossard, no que foi acompanhado pelos Ministros Célio Borja e Moreira Alves. Para ele, a anualidade não poderia ser invocada para impedir que o comando do art. 14, § 9º, da CF/88, concretizado na Lei Complementar nº 64/90, fosse destituído de eficácia, pois “um artigo da Constituição não pode ser aplicado para negar aplicabilidade imediata a outros artigos da própria Constituição”. Encampando a divergência, o Ministro Octavio Galotti acrescentou à tese ao final prevalente o argumento de que a referida lei não empreendeu uma alteração indevida do processo eleitoral, mas sim veio para preencher um vazio “sem cujo suprimimento não se poderia desenvolver, normalmente, aquele processo”.

Também se situando em posição dissidente do relator, o Ministro Sydney Sanches lançou o argumento de que a anualidade pretende coibir abusos legislativos. Por isso, seria menos prejudicial aplicar imediatamente a Lei das Inelegibilidades que submetê-la a “vacatio legis”, mantendo a aplicabilidade da legislação anterior, porquanto a primeira seria mais capaz que a segunda de preservar a lisura do pleito, objetivo este tanto do art. 14, § 9º, quanto do art. 16. Agregando-se à divergência, o Ministro Néri da Silveira fez uma distinção entre normas de natureza processual eleitoral e de índole constitucional. Aquelas cuidariam das diferentes fases do pleito, abarcando desde o alistamento até a diplomação, estando sujeitas à anualidade, o que não seria o caso das inelegibilidades, ainda que delegadas a lei complementar.

Ao relatar o Recurso Extraordinário nº 630.147³¹, o Ministro Ayres Britto isentou a Lei Complementar nº 135/2010, alcunhada de Lei da Ficha Limpa, da necessidade de observância da anualidade. Estabelecendo uma hierarquia axiológica entre normas constitucionais, o relator fundamentou que, “dotado de maior envergadura sistêmica e densificador de valores vistosamen-

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 630.147. Relator: Ministro Ayres Britto. **Diário de Justiça**, Brasília, 05 dez. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

te ético-democrático-republicanos, o §9º do art. 14 é que se impõe à interpretação do art. 16 da nossa Lei Fundamental, e não o contrário. Este como preceito de caráter instrumental e aquele como expressão de normatividade finalística”. Além disso, acrescentou que a inelegibilidade tratada era norma de direito material e que era inábil a alterar o processo eleitoral.

Aderindo à posição do relator, a Ministra Cármen Lúcia argumentou que a incidência da anualidade não era automática, reclamando uma análise à guisa da finalidade ética que nortearia a sua interpretação, além da presença de normas que alterassem o processo eleitoral. A conceituação de processo eleitoral por ela adotada foi a já mencionada acima, do Ministro Celso de Mello, que o dividiu em fase pré-eleitoral, fase eleitoral propriamente dita e fase pós-eleitoral. Assim, sob o prisma teleológico, a Lei da Ficha Limpa não trazia desigualdade, bem como cumpria o papel ético da anualidade, razão pela qual a ela não se submeteria. No mesmo sentido, a Ministra Ellen Gracie sustentou que o conteúdo ético da Lei da Ficha Limpa afastava a incidência da anualidade, razão pela qual acompanhava o relator. No mesmo sentido se posicionou o Ministro Ricardo Lewandowski, ressaltando que uma das finalidades da Lei da Ficha Limpa era de proteger valores constitucionais que serviam de amparado ao regime republicano.

Em sentido contrário, o Ministro Gilmar Mendes sustentou que “o art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos”, para a preservação da igualdade de chances e para a proteção das minorias. Nessa toada, a Lei da Ficha Limpa não poderia inobservá-la, por considerar que as alterações em inelegibilidades constituem alterações do processo eleitoral. Mesmo posição esboçaram os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Pelluso, todos consignando que a Lei da Ficha Limpa promoveu alterações sobre o processo eleitoral.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.102³², o Supremo Tribunal Federal afastou a incidência da anualidade eleitoral sobre a Lei da Ficha Limpa. Segundo o relator, Ministro Joaquim Barbosa, “a Lei da Ficha Limpa não tem como campo temático o processo eleitoral”. O primeiro moti-

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 631.102. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **Diário de Justiça**, Brasília, 20 jun. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

vo invocado para tanto foi a presciência, por parte dos candidatos, da data em que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas. O segundo motivo foi o de que, na data de publicação da Lei da Ficha Limpa, 7 de junho de 2010, o processo eleitoral daquele ano sequer havia iniciado, inexistindo, por conseguinte, “surpresa ou quebra dos princípios da segurança e da isonomia”. Isto porque o relator considerou que o processo eleitoral se inicia com as convenções partidárias e se encerra com a diplomação dos eleitos. O terceiro motivo foi o de que a interpretação do enunciado normativo da anualidade eleitoral deve ser orientada pela sua finalidade de evitar alterações casuísticas e abusivas do processo eleitoral. O quarto motivo foi o de que não houve quebra da isonomia, vez que as alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa se aplicariam a todos os candidatos de forma indistinta. Os Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Ayres Britto, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Celso de Mello, Cezar Pelluso essencialmente reiteraram as suas já explicitadas posições adotadas no precedente imediatamente anterior.

Ulteriormente, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 633.703³³, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, prevaleceu a sua já ilustrada tese no sentido de que a anualidade constituiria uma garantia do devido processo legal, da igualdade de chances e de proteção das minorias, ressaltando, quanto a este último aspecto, o papel contramajoritário da Suprema Corte. Em razão disto, por promover alteração no processo eleitoral, a Lei da Ficha Limpa não poderia ser aplicada nas eleições de 2010.

Seguindo a orientação do relator, o Ministro Luiz Fux fundamentou que a Lei da Ficha Limpa promoveu alterações no processo eleitoral, compreendido no sentido proposto pelo Ministro Celso de Mello, já mencionado acima, pois as normas nela consubstanciadas interfeririam nos legitimados a concorrerem e, por consequência, na fase pré-eleitoral do processo eleitoral relacionada à definição dos candidatos. Na sua visão, a expressão “processo eleitoral” abrangeria tanto normas eleitorais de direito material quanto de direito processual, enfatizando que são aquelas as que mais podem influenciar na igualdade de chance dos candidatos. Igualmente rejeitou o argumento de

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 633.703. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário de Justiça**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

que a Lei da Ficha Limpa serviria para colmatar um vazio legislativo, como entendera o Supremo Tribunal Federal em relação à Lei das Inelegibilidades. Em relação à tese de que a data da sua publicação, alguns dias predecessora do dia a partir do qual poderiam ser realizadas as convenções partidárias, não teria causado surpresa, o julgador a rechaçou, motivando que a anualidade se tratava de uma regra, e não de um princípio, de modo que a sua aplicação se faria mediante subsunção, diversamente da ponderação que seria aplicável caso se tratasse de um princípio. Por seu turno, os Ministros Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Ayres Britto, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Celso de Mello, Cezar Pelluso basicamente reafirmaram os argumentos apostos nos julgados mencionados acima.

À luz dos precedentes examinados, percebe-se que a questão nevrálgica foi definir o alcance da expressão “processo eleitoral”, para então cotejá-la com os efeitos ou com a finalidade da norma em aparente vilipêndio à anualidade. Caso se entendesse que “processo eleitoral” se confunde com direito eleitoral, qualquer lei que se inserisse no objeto desse ramo do direito somente poderia ser aplicada aos pleitos posteriores ao fim do primeiro ano de sua vigência.

Ao revés, tomando-se o “processo eleitoral” como espécie do gênero “direito eleitoral”, seria então possível excluir do seu âmbito de incidência as legislações que, editadas a menos de um ano das próximas eleições, não tratassem do processo eleitoral. Nessa visão, poder-se-ia posicionar o “direito eleitoral” como gênero, tendo como espécies o “direito eleitoral material ou substancial” e o “direito processual eleitoral”. O debate poderia se cingir a essa dicotomia. A lei que não tratasse da primeira, trataria necessariamente da segunda. A recíproca seria verdadeira, o que abriria margem tanto para argumentos positivos-inclusivos, concebidos pelas razões que buscam na espécie que se pretende enquadrar as justificantes para tanto, quanto para argumentos negativos-excludentes, compreendidos pelas razões que procuram na espécie adversa da que se pretende distinguir as justificantes para tanto.

Porém, seria possível avançar. A espécie “direito processual” poderia ser subdividido em “direito processual político-eleitoral” e em “direito processual jurisdicional-eleitoral”³⁴. Essa subclassificação permitiria restringir ainda mais

34 Adotar como sinônimo “direito processual judicial-eleitoral” poderia causar confusão. A Justiça Eleitoral exerce papel tanto jurisdicional quanto administrativo, estando, este último, relacionado à condução dos atos preparatórios para as eleições. Como o termo “judicial” alude ao órgão judi-

o suporte fático da anualidade. Adotando-se a concepção de que as normas sobre “processo eleitoral” seriam aquelas que versassem exclusivamente sobre “direito processual político-eleitoral”, estariam livres da anualidade todas as demais normas eleitorais de conteúdo diverso.

Outro ponto relevante foi a discussão acerca dos efeitos das normas. Em alguns casos, sustentou-se que não só alterar o processo eleitoral, para que incidisse a anualidade, seria preciso que a lei estabelecesse também uma distinção casuística que pudesse desequilibrar a competição. Nesse sentido, normas que trouxessem melhorias ao processo eleitoral poderiam ser aplicadas mesmo não tendo respeitado a anualidade. O caráter essencialmente axiológico desse fundamento reflete na impossibilidade de se conceber com precisão o que se entenderia por “melhorias”.

Deve-se levar em consideração tal parâmetro a visão pessoal do intérprete ou aplicador? Ou a visão que o intérprete ou aplicador tem do que sociedade considera “melhor” para o processo eleitoral? Qual o critério para se distinguir entre uma norma mais benéfica e uma menos benéfica? Normas consagradoras de direito individuais são menos benéficas que normas consagradoras de direitos sociais ou coletivos? São mais benéficas ao processo eleitoral as normas que expressem um forte conteúdo ético-moral? A vagueza e a falta de precisão para tais questionamentos conduzem a um arbítrio dos argumentos invocados. O que pode ser bom para uns, pode não ser para outros. O que pode ser vantajoso para as maiorias, pode não ser para as minorias.

No que tange ao argumento que põe o vilipêndio da isonomia como pressuposto para incidência da anualidade eleitoral, uma desigualdade ilegítima dificilmente se convola em igualdade com a mera observância de um patamar temporal mínimo entre a vigência e a produção de efeitos. A anualidade eleitoral não representa um controle material³⁵, mas sim um controle formal de constitucionalidade.

Também foi alvo de debate o argumento de que uma norma que visasse cumprir um mandamento de outra norma constitucional não se sujeitaria à

cial, não haveria um contraste suficiente para diferenciá-la com acuidade da subclassificação oposta, pois ambas poderiam ser relacionadas à Justiça Eleitoral e fazer desta o critério de diferenciação em detrimento de suas funções, que é o verdadeiro critério.

35 STUART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo eleitoral e segurança jurídica**: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 83.

anualidade, pois seria um contrassenso a própria constituição sustar normas que ela própria teria determinado a edição, principalmente em se tratando de normas que viessem para atender valores relevantes, como a ética e a moralidade.

Associado a este também estaria o argumento de que “instituir” novo regime jurídico não se confunde com “alterar” o processo eleitoral. Contudo, a criação de uma norma pressupõe a ausência ou a presença de norma anterior. Não havendo normas anteriores, tem-se uma inovação no ordenamento jurídico que altera a forma como a algo é conferido tratamento pelo Direito. Havendo normas anteriores, opera-se a revogação daquelas que disponham do mesmo grau de especificidade, porém que sejam totalmente incompatíveis com a norma ulterior. Em ambos os casos, há uma alteração do processo eleitoral, no sentido de que a sua disciplina em relação a determinado instituto era de uma forma e, com a inovação ou superveniência normativa, passou a ser de outra.

Nos julgados aqui analisados, não foram raros os argumentos de natureza axiológica, enveredando-se ainda pela interpretação teleológica. Por outro lado, poucos foram os argumentos de caráter deontológico. Deu-se pouca importância à diferenciação entre regras e princípios e as consequências que essa distinção traria para a aplicação da anualidade. A despeito disto, é possível vislumbrar que a preocupação com a interpretação das expressões “processo eleitoral”, “alteração” e “lei” reflete o caráter definitivo dos direitos garantidos e dos deveres impostos pela anualidade e, conseqüentemente, a sua estruturação como regra. Havendo compatibilidade entre as suas disposições e o caso concreto, restaria inafastável a sua incidência, operando-se a subsunção do fato à norma. *A contrario sensu*, a existência de distinção entre algum de seus elementos e alguma circunstância do caso concreto era suficiente para afastá-la.

Por outro lado, as argumentações de cunho axiológico revelam uma conotação principiológica. Nesse sentido, a anualidade consubstanciaria uma limitação *prima facie* que necessitaria ser cotejada com os outros princípios colidentes no caso concreto. Ao final, seria possível concluir qual princípio precederia. Contudo, sendo tratada como um princípio, a anualidade se torna um instrumento de controle subjetivo do processo eleitoral, marcado pela arbitrariedade, por parte do Poder Judiciário, na medida em que a distinção entre o que representariam melhorias ou piores, o que seria digno de ser aplicado imediatamente e o que não seria, não poderia ser definido com clareza suficiente para se submeter à crítica e à contestação racional.

4. O ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES EM RAZÃO DA PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19) DIANTE DA ANUALIDADE ELEITORAL

Em decorrência da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19), o adiamento das eleições de 2020 se fez necessário e inevitável. Considerando o modo de transmissão da enfermidade em questão, potencializado pelas aglomerações humanas, as quais são comuns à vida em sociedade³⁶, sobretudo na modernidade, o isolamento social, também chamado de distanciamento social, e a quarentena são apontados como as medidas mais eficazes³⁷ para conter a sua disseminação e, com isso, preservar vidas e resguardar a saúde da população, até que se desenvolvam métodos preventivos e terapêuticos mais eficazes, como técnicas de imunização artificial e tratamentos específicos.

Sob égide da competência outorgada pelo art. 24, XII, da CF/88 para legislar sobre normas gerais a respeito de “proteção e defesa da saúde”, a União Federal editou a Lei nº 13.979/2020. Em seu art. 3º, ela trouxe um rol de medidas à disposição dos entes federativos para o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), dentre elas, o isolamento e a quarentena. Embora não faça referência expressa³⁸ a isolamento social ou distan-

36 Afinal, “o ser humano é, por natureza, um animal político” (ARISTOTLE. **Politics**. Translated by C. D. C. Reeve. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1998, p. 4). O caráter gregário do ser humano é percebido desde o seu nascimento. Recém-nascidos teriam poucas chances de sobrevivência completamente isolados. Na modernidade, a interdependência humana, impelida pela divisão e cada vez maior especialização do trabalho, influencia na perenidade da vocação social humana, assim como fatores biológicos relacionados à reprodução.

37 Segundo Wilder-Smith e Freedman, “mais uma vez nos deparamos com uma situação de um surto com um vírus intimamente relacionado para o qual ainda não dispomos de terapias específicas ou vacinas. Novamente precisamos confiar nas clássicas medidas de saúde pública para conter a epidemia dessa doença respiratória. O objetivo primário dessas medidas de saúde públicas é prevenir a disseminação da doença de pessoa-para-pessoa através da separação de pessoas para interromper a transmissão. As ferramentas que temos em mãos são isolamento e quarentena, distanciamento social e contenção comunitária.” (WILDER-SMITH, A.; FREEDMAN, D. O. Isolation, quarantine, social distancing and community containment: pivotal role for old-style public health measures in the novel coronavirus (2019-nCoV) outbreak. **Journal of Travel Medicine**, London, v. 27, n. 2, p. 1-4, mar. 2020, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa020>. Acesso em: 15 ago. 2020).

38 A partir da Lei nº 14.023/2020, publicada em 9 de julho de 2020, a Lei nº 13.979/2020 passou a conter, em seu art. 3º-J, § 1º, XXX, a única referência de sua atual redação à expressão “isolamento social”, ao considerar como “profissionais essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública [...] outros profissionais que trabalhem ou sejam convocados a trabalhar nas unidades de saúde durante o período de isolamento social ou que tenham contato com pessoas ou com materiais que ofereçam risco de contaminação pelo novo coronavírus”.

ciamento social, no contexto em que editada a Lei nº 13.979/2020, datada de 6 de fevereiro de 2020 e publicada em 7 de fevereiro de 2020, ainda se estava a mais de um mês da primeira morte ocasionada pelo coronavírus (Covid-19) no país, a qual foi confirmada em 17 de março de 2020³⁹. Por isso, os conceitos trazidos em seu art. 2º, I e II, referentes às medidas de isolamento e de quarentena, elencadas, respectivamente, nos incisos I e II do art. 3º, fazem menção a pessoas doentes, contaminadas ou com suspeita de contaminação e a objetos ou atividades com suspeita de contaminação⁴⁰.

Posteriormente, o contexto em que editada a Lei nº 13.979/2020 modificou-se consideravelmente, a partir da declaração de transmissão comunitária⁴¹ pelo Ministério da Saúde, ocorrida em 20 de março de 2020, nos termos da Portaria nº 454/2020⁴². Assim, “em termos práticos, a declaração é um comando do Ministério da Saúde para que todos os gestores nacionais adotem medidas para promover o distanciamento social e evitar aglomerações, conhecidas como medidas não farmacológicas, ou seja, que não envolvem o uso de medicamentos ou vacinas”⁴³.

Nesse cenário de transmissão comunitária, ante a impossibilidade fática de se averiguar todos os cidadãos brasileiros a fim de se estabelecer um con-

39 ADOMO, Luís; TAJRA, Alex. SP registra primeira morte por coronavírus no Brasil. **UOL**, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/17/sp-tem-primeira-morte-por-coronavirus-confirmada.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

40 A Lei nº 13.979/2020, em seu art. 2º, I e II, conceitua isolamento como sendo a “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus”, e quarentena como sendo a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

41 Transmissão local “são casos de pessoas que se infectaram com Covid-19, não estiveram em nenhum país com registro da doença, mas tiveram contato com outro paciente infectado, que trouxe o vírus de fora do país. Há casos assim no Brasil”, enquanto transmissão comunitária “são casos de transmissão do vírus entre a população – um paciente infectado que não esteve nos países com registro da doença transmite a doença para outra pessoa, que também não viajou” (O que é transmissão local, comunitária ou sustentada do coronavírus? **G1**, [s. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/06/o-que-e-transmissao-local-comunitaria-ou-sustentada-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2020).

42 Art. 1º Fica declarado, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19).

43 MINISTÉRIO da Saúde declara transmissão comunitária nacional. **Ministério da Saúde**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46568-ministerio-da-saude-declara-transmissao-comunitaria-nacional>. Acesso em: 12 jun. 2020.

trole absoluto da disseminação da doença, impôs-se a ampliação interpretativa dos conceitos legais de quarentena e de isolamento trazidos pela Lei nº 13.979/2020, ampliando-se a sua incidência também sobre pessoas e atividades sem suspeita de contaminação. Considerando que as finalidades das medidas de isolamento e de quarentena trazidas expressamente pela referida legislação são, respectivamente, “evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” e “evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”, nos termos do seu art. 2º, I e II, além do que “as medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade”, a rigor do seu art. 1º, § 1º, a amplitude de incidência dessas medidas foi recrudescida com o agravamento da contaminação no país, a despeito da literalidade do texto legal, que lhes conferem definições mais restritivas.

A preocupação passou a ser não só isolar os infectados ou aqueles com suspeita de infecção, mas também o máximo de indivíduos possível, resguardando-se o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais, como forma de evitar o colapso do sistema de saúde e de salvaguardar o maior número de vidas possível, ante o quadro pandêmico de transmissão comunitária do novo coronavírus (Covid-19).

Tanto é que a medida de isolamento passou a ser cognominada de “isolamento social” ou “distanciamento social”, porquanto destinada, em regra, a toda a sociedade, e não mais apenas aos infectados ou aqueles sob o risco de infecção. Como o meio mais apropriado de efetivação do isolamento social ocorre por intermédio da reclusão domiciliar, passou-se a adotar ainda a nomenclatura de “isolamento domiciliar” para representar a medida de isolamento. Ao mesmo tempo, as medidas de isolamento e de quarentena praticamente se tornaram indistintas. A diferenciação entre a primeira, reservada às pessoas efetivamente contaminadas, e a segunda, destinada às pessoas com suspeita de contaminação, perdeu a relevância prática, ante a recomendação generalizada de isolamento social.

No atual contexto em que aglomerações humanas devem ser evitadas por conta da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), o que interferiu na adoção dos atos preparatórios para as eleições vindouras, os quais se iniciam com alguns meses de antecedência do prélio, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 107/2020, publicada em 3 de julho de 2020, a qual estabeleceu que o pleito de 2020 ocorrerá, em primeiro turno,

no dia 15 de novembro e, em eventual segundo turno, no dia 29 de novembro, conforme art. 1º, *caput*.

À luz da regra da anualidade consagrada no art. 16 da CF/88, a referida emenda, por alterar o processo eleitoral, através da modificação da data do pleito, entraria em vigor na data de sua publicação, porém, não poderia ser aplicada nas eleições de 2020, em virtude de ocorrerem menos de um ano da sua vigência. Para superar o óbice erigido pela regra da anualidade, o seu art. 2º dispõe que “não se aplica o art. 16 da Constituição Federal ao disposto nesta Emenda Constitucional”. Trata-se de regra, por consagrar um dever definitivo, que excepcionalmente afasta a incidência da regra da anualidade em relação apenas às disposições da Emenda Constitucional nº 107/2020, que tratam exclusivamente do adiamento das eleições de 2020, devido à pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (Covid-19), e das consectárias adaptações legislativas decorrentes da mudança da data do pleito.

Havendo um aparente conflito entre as referidas regras, é possível dirimi-lo por meio dos critérios adequados para as resoluções de antinomias, quais sejam, cronológico, hierárquico e de especialidade⁴⁴. Tendo, o art. 2º da EC nº 107/2020, estabelecido uma exceção à regra da anualidade eleitoral, no sentido de que as alterações promovidas pelas suas demais normas, as quais são dedicadas exclusivamente ao processo eleitoral de 2020, incidissem sobre este, não obstante programado para ocorrer a menos de um ano do início da sua vigência, vislumbra-se a especialidade da sua disposição em relação ao art. 16 da CF/88, o que elidiria a aparente incompatibilidade parcial. Enquanto esta norma constitucional assenta que normas modificadoras do processo eleitoral entram em vigência na data de sua publicação, não se aplicando, todavia, ao prélio que ocorra até um ano depois, aquele excepciona tal previsão, admitindo que as normas introduzidas pela EC nº 107/2020 se apliquem ao pleito de 2020, embora estivesse a menos de um ano do início da sua vigência.

Em virtude das limitações da presente investigação, algumas questões não poderão ser aqui tratadas, como aquelas relativas à eficácia do art. 2º da EC nº 107/2020 (“não incidiria a anualidade eleitoral sobre ele próprio, de modo que suas disposições seriam inaplicáveis às eleições de 2020?”; “a norma nele consubstanciada versa sobre processo eleitoral?”; “não seria necessária

44 BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011, p. 96.

uma previsão constitucional anterior à edição da EC nº 107/2020 para que a instituição de uma exceção à anualidade eleitoral operasse efeitos com sucesso sobre outras normas?”) e à possibilidade de generalização do uso desse subterfúgio para (“bastaria então um dispositivo semelhante em qualquer emenda constitucional para afastar a incidência da anualidade eleitoral?”; superado o óbice da anualidade eleitoral, disposição semelhante poderia ser reputada inconstitucional por contrariar os princípios da igualdade e da segurança jurídica, quando ausente critério discriminador idôneo?”).

Antes do advento da EC nº 107/2020, tinha-se proposto, na primeira versão deste artigo, que era possível o adiamento das eleições, com supedâneo no critério para resolução de antinomias relativo à especialidade, através da alteração da própria regra da anualidade, apenas para instituir uma cláusula de inaplicabilidade excepcional em casos de calamidade pública nacional ou mundial ou de outras hipóteses excepcionalíssimas, vez que não se estaria alterando o processo eleitoral, mas sim uma norma destinada à sua proteção, ou do estabelecimento de um regime jurídico-político-eleitoral excepcional que consubstanciassem normas destinadas única e especificamente ao pleito de 2020, esgotando-se logo após a diplomação dos eleitos, sem qualquer possibilidade de aplicação ulterior, solução esta fundada na interpretação de que a expressão “processo eleitoral” pressuporia pleitos em condições ordinárias, o que não seria o caso do prélio de 2020.

A EC nº 107/2020 veio conjugando parcialmente ambas as soluções. De um lado, ela estabeleceu todo um regime jurídico-político-eleitoral excepcional aplicável exclusivamente às eleições de 2020. De outro, incorporou em seu art. 2º uma exceção à regra da anualidade eleitoral. Ainda assim, não é possível isentá-la completamente de controvérsias jurídicas, dada a coerência que o ordenamento jurídico brasileiro deve guardar na disciplina normativa e a racionalidade que orienta qualquer ciência moderna, inclusive, o Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao legiferar, legisladores exercem o múnus público-político conferido temporariamente pelo povo para representá-los, utilizando, em seu nome, a parcela do poder soberano que lhes é outorgada por intermédio do sufrágio. Especificamente, ao editarem normas acerca do processo eleitoral, que é o método necessário e incontornável num Estado Democrático de Direito por

meio do qual um cidadão atinge a condição de representante popular, estão eles sem dúvidas exercendo as suas funções públicas-políticas. Contudo, é muitas vezes nebulosa a fronteira entre o interesse público e o particular. O atendimento de interesses particulares escusos nas modificações promovidas sobre o processo eleitoral é, em uma profusão de ocasiões, imperceptível.

A regra da anualidade serve ao propósito de estabelecer uma norma, apoiada em um critério objetivo, dedicada à tutela do processo eleitoral contra alterações que ocorram a menos de um ano da sua realização, o que deforma a previsibilidade da ordem jurídica e quebra a segurança jurídica de candidatos e eleitores quanto às regras do jogo, além de afetar a igualdade entre os concorrentes. Não por outro motivo, a compreensão de processo eleitoral deve ser a mais ampla possível, de modo a lhe conferir uma efetiva proteção contra quaisquer alterações, evitando-se, com isso, o subjetivismo verificado em muitos dos argumentos lançados no âmbito do Supremo Tribunal Federal atinentes à anualidade eleitoral.

Assumindo que a anualidade eleitoral possui estrutura normativa de regra, tal norma, em tese, obstaría a incidência de quaisquer alterações normativas do processo eleitoral vigentes menos de um ano antes das eleições de 2020. No entanto, é possível o seu adiamento, por meio de alteração do art. 16 da CF/88 para ressalvar a sua incidência em casos de calamidade pública nacional e internacional, ou da instituição de um regime jurídico-político-eleitoral excepcional composto por normas a serem aplicadas especificamente ao pleito vindouro, soluções estas parcialmente conjugadas pela EC nº 107/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADOMO, Luís; TAJRA, Alex. SP registra primeira morte por coronavírus no Brasil. **UOL**, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/17/sp-tem-primeira-morte-por-coronavirus-confirmada.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARISTOTLE. **Politics**. Translated by C. D. C. Reeve. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1998.

- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 129.392. Relator: Ministro Sepúlveda Perence. **Diário de Justiça**. Brasília, 16 abr. 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 354. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 24 de setembro de 1990. **Diário de Justiça**. Brasília, 22 jun. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 630.147. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 05 dez. 2011. **Diário de Justiça**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 631.102. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 20 jun. 2011. **Diário de Justiça**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 633.703. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 nov. 2011. **Diário de Justiça**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. New York: Bloomsbury, 2013.
- Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- GARCIA, Gustavo. Ministro Luís Roberto Barroso toma posse como novo presidente do TSE. **G1**, Brasília, 25 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/25/ministro-luis-roberto-barroso-toma-posse-como-novo-presidente-do-tse.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2020.

- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MINISTÉRIO da Saúde declara transmissão comunitária nacional. **Ministério da Saúde**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46568-ministerio-da-saude-declara-transmissao-comunitaria-nacional>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- OLIVEIRA, João Paulo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- O que é transmissão local, comunitária ou sustentada do coronavírus? **G1**, [s. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/06/o-que-e-transmissao-local-comunitaria-ou-sustentada-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2020
- PEDRA, Anderson Sant'ana. A criação do direito pela Justiça Eleitoral e o princípio da anualidade. In: FUX, Luiz, PEREIRA; Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coords.) **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- RÉ, Mônica Campos de. A ficha limpa e a inelegibilidade: avanço histórico e democrático. In: RAMOS, André de Carvalho. (coord.) **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 1990.
- RODRIGUES, Sávio Leonardo Melo. Comentários às disposições transitórias (Artigos 79 ao 89). In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues. (coords.) **Comentários à Lei das Eleições**: Lei nº 9.504/1997, de acordo com a Lei nº 13.165/2015. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- ROTHENBURG, Denise; SOUZA, Renato. Talvez seja inevitável adiar eleições municipais, diz Barroso ao Correio. **Correio Braziliense**, Brasília, 24 maio 2020. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/24/interna_politica,857755/talvez-seja-inevitavel-adiar-eleicoes-municipais-diz-barroso-ao-correio.shtml. Acesso em: 12 jun. 2020.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TURTELLI, Camila; LINDNER, Julia. NOMURA, Bruno; LARA, Matheus. Congresso já discute adiar eleições 2020 para o fim do ano. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 maio 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,maia-e-alcolumbre-ja-admitem-adiamento-de-eleicoes-municipais,70003308017>. Acesso em: 12 jun. 2020.

STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo eleitoral e segurança jurídica**: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

WILDER-SMITH, A.; FREEDMAN, D. O. Isolation, quarantine, social distancing and community containment: pivotal role for old-style public health measures in the novel coronavirus (2019-nCoV) outbreak. **Journal of Travel Medicine**, London, v. 27, n. 2, p. 1-4, mar. 2020, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa020>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

6. GOVERNO E PANDEMIA

IMPACTOS DO POPULISMO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: PROMESSAS E REALIZAÇÕES¹

Luiz Guilherme Arcaro Conci²
e Heloise de Carvalho Campos³

INTRODUÇÃO

As transformações da política brasileira nos últimos anos, impactada pela Operação Lava-Jato e pela guinada conservadora que vinha se desenhando, acabou por afetar, por um pequeno espaço de tempo, o modelo de presidencialismo de coalizão que vinha se apresentando estruturado desde a redemocratização dos anos de 1980.

Este processo acabou por eleger, em 2018, um presidente de perfil populista que propunha uma transformação da política brasileira e, consequentemente, um novo agir para o presidencialismo. Todavia, após uma tentativa

-
- 1 O presente artigo é fruto de pesquisa realizada a partir do projeto PIBIC-PUC-SP, “Populismos e democracia: um diagnóstico do presente”, realizado pela discente Heloise de Carvalho Campos, sob orientação do Prof. Dr. Luiz Guilherme Arcaro Conci, referente ao edital vigente de agosto/2019 a julho/2020).
 - 2 Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo – SP – Brasil), onde coordena o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e é Professor Permanente do PEPG em Governança Global e Políticas Públicas Internacionais (Stricto Sensu). Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de São Bernardo do Campo (São Paulo – SP – Brasil). Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP), com estágio de estudos pós-doutorais no Instituto de Derecho Parlamentar da Universidad Complutense de Madrid (2013-2014). Professor Visitante nas Universidades de Bolonha (2016), Buenos Aires (2011-2014) e Messina (2019).
 - 3 Graduanda dos cursos de Direito e de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo – SP – Brasil). Realizou estudos nas áreas de Direito Público (Direito Constitucional e Direito Internacional) e Ciências Políticas na Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne como aluna intercambista (2018/2).

fracassada de fazê-lo no primeiro ano de seu governo, acabou por abandonar alguns de seus projetos e voltar-se à “governabilidade” dependente de um governo de partidos políticos.

Pretendemos mostrar o que ficou do que se propunha e o que se converteu em mais do mesmo, dado que, ao mesmo tempo em que se expôs um desenho constitucional para o presidencialismo brasileiro no qual se outorga intensas atribuições ao Chefe do Poder Executivo, por outro lado, é exigida a formação de uma base parlamentar sólida de partidos ou, ao menos, com alguma estabilidade para a aprovação daquilo previsto em seu programa de governo (políticas públicas) ou mesmo para a proteção do Presidente da República de um processo de *impeachment*.

A pandemia da COVID-19 acabou por impactar no governo, que respondeu à perda de popularidade, assim como ao confronto com o Congresso Nacional e com o Poder Judiciário, mediante um rearranjo do seu *modus operandi*, adotando práticas consagradas na política brasileira. Pretendemos, assim, buscar entender o que sobrou do que se propunha como transformação do presidencialismo de coalizão.

1. A FORMATAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E SUAS TRANSFORMAÇÕES A PARTIR DE 1988.

No Brasil, no decorrer do século XX, foram vistos períodos longos de aprofundamento do autoritarismo (1937-1945 / 1964-1985) sucedidos de outros menores de redemocratização (1946-1964 / 1985 em diante), apontando uma dinâmica pendular que dificultou a consolidação de um ambiente amplamente progressista sedimentado no respeito aos padrões de um constitucionalismo verdadeiramente democrático e social, dado (a) o grau de desigualdade social afirmado pelo aumento da riqueza dos mais ricos e diminuição de acesso a serviços públicos pelos mais pobres (ONU, 2010). Além deste, de acordo com os *standards* do Estado Democrático de Direito referidos por O’Donnell (2004), falta concretizar (b) a fortaleza no que diz respeito aos direitos políticos, liberdades e às garantias de um regime democrático; (c) o controle legal das ações e decisões da elite dos agentes públicos (juízes, promotores, entre outros); e (d) a distribuição de direitos civis de forma generalizada.

Este pêndulo democrático girou, novamente, com a nossa última Assembleia Constituinte (1987-1988) quando, no afã de enfrentar um pro-

cesso de redemocratização que sucedeu a um período de 20 anos de ditadura militar, tentou-se estabelecer um presidencialismo moderado, de modo a conter o ímpeto expansivo do personalismo presidencial. Tal projeto, capitaneado pela tentativa de “parlamentarizar” o sistema, não foi exitoso, pois foi mantido um sistema de alto empoderamento presidencial, em comparação com outros, surgidos contemporaneamente na América Latina (García Roca, 2017). Isto porque acabou por serem preservadas algumas características centralizadoras estabelecidas pela ditadura militar (Amorim, 2012) e mantidas nos debates constituintes para o sistema presidencial. Com a derrota da corrente parlamentarista, tanto no processo constituinte, quanto no Plebiscito de 1993, realizado para escolher entre Presidencialismo e Parlamentarismo, foi por terra o projeto de moderação do sistema de governo brasileiro.

Estabeleceu-se, assim, um sistema em que o governo, apesar do sucesso da aprovação da grande maioria dos projetos de seu interesse no Congresso Nacional (Limongi, 2006), tem que conviver com a instabilidade de um sistema partidário cada vez mais fragmentado, onde, desde 1999, todas as legislaturas terminaram com maior fragmentação em comparação ao seu início (Nicolau, 2017). Gera-se, assim, alto índice de instabilidade política que, em seus momentos limítrofes, acabou por levar à destituição de dois presidentes eleitos em processos de *impeachment*: Collor de Mello, em 1992 e Dilma Rousseff, em 2016.

Com isso, queremos dizer que o modelo de presidencialismo adotado, que tem semelhanças com outros na região, ou o dito hiperpresidencialismo (Carpizo, 2009), em que a figura política do Presidente da República tinha força para contrastar e ganhar as batalhas contra o parlamento, marca a nossa trajetória pós-constituinte (Limongi, 2006). Tal hiperpresidencialismo tem sido visto como um problema sério para o futuro da democracia e do Estado de Direito na região.

Entre as atribuições presidenciais que demonstram a força política do Presidente da República, pode-se citar a iniciativa exclusiva do processo de lei orçamentária; a expedição de medidas provisórias com força de lei para serem, somente depois, analisadas pelo Congresso Nacional; a propositura de emendas à Constituição; a possibilidade de fazer leis por delegação do Congresso Nacional; a imposição de urgência para a tramitação dos projetos de seu interesse no Congresso; a imposição de restrições às emendas dos parlamentares

que tenham conteúdo financeiro; a possibilidade de vetar parcialmente os projetos de leis aprovados pelo Congresso; a propositura de ação de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal para pedir anulação de leis, etc. (Amorim, 2012).

Esta realidade gerou, em um primeiro período, o aumento impressionante do protagonismo governamental nos afazeres parlamentares. Acabou, inclusive, por se reformar a Constituição para conter o excessivo recurso às medidas provisórias pelos Presidentes da República (Emenda Constitucional 32/2001), diminuindo não somente as matérias passíveis de regulação por meio deste instrumento normativo e proibindo a sua reedição, mas também, acabando com a delegação legislativa tácita que tal realidade produzia, na qual os presidentes acabavam por tomarem o lugar do Congresso Nacional em um enorme campo da legislação (Figueiredo & Limongi, 1997; Silva, 2015).

Mas, concomitantemente, houve um processo de fragmentação do sistema partidário e de fortalecimento de suas direções por normas internas, que vêm se tornando fatores para o controle da força do Executivo, especialmente sob o meio da obstrução, ainda que, muitas vezes, por razões não republicanas.

2. O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO COMO FÓRMULA DE DESESTABILIZAÇÃO E CONTENÇÃO DOS GOVERNOS

Afirmamos que, como contraponto ao poder político do Presidente da República, a excessiva fragmentação partidária tem tido um efeito de contenção. Todos os governos federais, desde a redemocratização, tiveram em sua base de apoio um grupo amplo de partidos, nos quais as lideranças partidárias, escolhidas em processos internos pouco democráticos (Salgado & Hualde, 2015), apontam os rumos de suas práticas sem apelo popular, ou seja, sem legitimidade. É dizer, tem-se um sistema partidário em que as decisões internas são tomadas em gabinetes e não pela militância. Neste sentido, sendo as regras partidárias internas criadas em processos pouco democráticos, a fidelidade dos membros do partido em votações (Limongi, 2006) tem sido importante para o fortalecimento das lideranças partidárias no quadro de negociação com os governos.

Acresça-se que há estabelecido um sistema eleitoral em que a filiação partidária é exigida para concorrer a qualquer cargo político (art. 14, par. 3, III da Constituição Federal) e que, quando demanda eleições proporcionais, estas ocorrem por lista abertas, segundo um modelo também personalista.

Significa que o sistema presidencial brasileiro propõe a existência de um Presidente da República com amplas atribuições, pelo que se viu, que detém, inclusive, o poder de definir em grande parte a agenda política do Congresso Nacional (Figueiredo & Limongi, 2007) mas que se enfraquece, em contrapartida, por ser obrigado a negociar com uma ampla gama de partidos políticos (Dalton, Farrel & McCallister, 2011). Trata-se de um fator de ambivalência e ambiguidade do sistema presidencialista multipartidário (Mainwaring, 1993) Essa realidade faz com que as dificuldades para a formação de maiorias em inícios de governos continuem a se repetir no decorrer do exercício do mandato presidencial, de modo que a dimensão do êxito partidário nas negociações políticas faça com que se entenda, por outro lado, a extensão do ímpeto de tais partidos em dar sustentação ao governo. Excessiva fragmentação gera, assim, instabilidade contínua (Abranches, 2019). De outra parte, isto leva à formação de coalizões com tamanha expectativa de espaço no governo pelos partidos, que não surpreende, para acomodação das forças aliadas, terem existido governos com mais de 30 ministérios e com apoio de mais de 10 partidos políticos para composição de maiorias que dessem alguma estabilidade para a aprovação de seus projetos, como, por exemplo, o governo Dilma Rousseff, em seu segundo mandato (Pereira, 2017).

Percebe-se, pelo que se viu, que a instabilidade para governar em um terreno de excessiva fragmentação partidária é chave para compreender o presidencialismo brasileiro.

A partir do item seguinte, o que se pretender mostrar é como esta realidade partidária, formada pela “elite” com a qual o governo pretendia duelar, foi distanciando a narrativa populista, cada vez mais radical, do modo de gerir um governo presidencial.

1. Ascensão do populismo no cenário brasileiro

Concomitantemente ao processo acima descrito, vimos o ressurgimento de um líder populista⁴ em nosso cenário nacional, tornando-nos parte de uma onda populista observada no mundo. Estes líderes populistas, com destaque acentuado para aqueles situados à extrema-direita do espectro político, integrantes da “Nova Direita”, ascenderam ao poder em diversas partes do mundo. Essa “Nova Direita” é representada por um aglomerado ideológico

4 Ressurgimento porque o populismo, ou neopopulismo, surge na América Latina, com Perón, Vargas e Gaitán, depois do final da 2ª Guerra Mundial (Finchelstein, 2019).

mais ou menos coeso, na qual “misturam-se ideias do conservadorismo, do libertarianismo e do reacionarismo (...)” (Carapaná, 2018, p.34)⁵.

É o caso de Donald Trump nos Estados Unidos, Viktor Órban na Hungria, Rodrigo Duterte nas Filipinas, entre outros protagonistas. Os efeitos desses ventos populistas no mundo não tardaram a chegar no Brasil, alcançando o país em momento (in)oportuno através da propalada onda bolsonarista. Diante da moldura institucional apresentada, os reflexos desse fenômeno político vêm causando abalos consideráveis no presidencialismo brasileiro.

Em um cenário de crise(s) – política, social, econômica, institucional etc. – que vinha se instalando no território brasileiro desde 2012 (Seleglim & Vieira, 2020) o solo se tornou fértil para a volta do populismo por aqui (Finchelstein, 2019). Estava desenhada a conjuntura propícia para aqueles que não desperdiçam as instabilidades, as crises, para enfatizarem as inadequações do *establishment* político (Tormey, 2019) indicando categoricamente a necessidade de novas proposições políticas para a solução dos problemas da sociedade.

Esse contexto agravou-se ainda mais em função dos desdobramentos gerados pela Operação Lava-Jato. Balizada pelo princípio do combate à corrupção, recorrendo e disseminando a narrativa de que toda a política é corrupta, sendo o Sistema de Justiça o que que melhor representa (e defende) a moral do Estado, a Lava-Jato teve papel significativo no aumento da insatisfação com a política tradicional e para a crise de legitimidade que já vinha se aprofundando no eleitorado brasileiro. As repercussões dessa operação culminaram no enfraquecimento de alguns dos atores mais importantes do cenário político brasileiro e na conseqüente fragilização e desmantelamento das forças políticas tradicionais para as eleições majoritárias (Biroli, 2017).

Diante dos sucessivos escândalos de corrupção divulgados pelas principais emissoras de televisão do Brasil envolvendo, sobretudo, membros dos dois principais, e mais tradicionais, partidos políticos brasileiros – Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – a distância entre as instâncias que governam e as que são governadas se transformou num derradeiro abismo, abalando definitivamente as estruturas

5 Não desprezamos os populismos de esquerda, mas, neste espaço, não trataremos do tema. Para uma leitura acerca desse aspecto ver, dentre outros, De La Torre (2013, pp. 34-35) e Mudde (2017, pp. 38 e ss.).

políticas e institucionais. Fatores cruciais para o funcionamento regular do regime político, como a relativa estabilidade e confiabilidade das instituições democráticas, foram fortemente abalados. Em 2018, por exemplo, de acordo com dados fornecidos pelo IBOPE⁶, o Índice de Confiança Social (ICS)⁷ dos brasileiros se revelou o mais baixo dos dez anos anteriores, confirmando a derrocada desenfreada do modelo político vigente.

Diante de uma população nitidamente decepcionada, desacreditada e desiludida com a política e os políticos que vinham governando o país, o candidato vencedor das eleições de 2018 encontrou o momento ideal para que seus ideais políticos e sua narrativa populista conquistasse seguimentos significativos da sociedade, agitando e inflamando o cenário eleitoral brasileiro. Fatores como a contraposição do povo em relação a determinadas elites, consideradas inimigas; o antipluralismo, afirmado a partir da tentativa de considerar povo somente aqueles parte da “tradição judaico-cristã”; discursos com alto apelo emocional, promovendo uma visão redentora da “Nova Política”; o ataque às mídias tradicionais; e uma tendência autoritária de governo, são traços presentes e marcantes nos contextos populistas, que podem ser facilmente notados no governo atual.

A visão maniqueísta da sociedade, ou seja, o esforço em se enfatizar um antagonismo existente entre o *povo*, que é essencialmente bom e puro, e a *elite*, que é má, corrupta (Mudde & Rovira, 2017) e que age com base no interesse próprio, contrariando os interesses e as necessidades populares – composta, neste caso, especialmente pela elite política tradicional, por aqueles que compõem o *establishment* político – destaca-se como um traço forte dos governos populistas.

Outra característica que se revela através de discursos inflamados e carregados de apelo emocional, que pauta a campanha política de candidatos populistas, é a deslegitimação da “Velha Política”, acusando-a de clientelista e corrupta. Assim, comumente, populistas que aspiram o poder defendem a proposição de uma “Nova Política” que confronte e desafie o *status quo*.

6 Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE).

https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf.

7 Índice responsável por monitorar a evolução da confiança da população em instituições e grupos sociais.

No caso do Brasil, essa “Nova Política” seria elaborada ao lado de ministros escolhidos por sua “competência técnica”, não por “indicações políticas” (Limongi, 2019), e mediante um cenário em que parlamentares individualmente e bancadas temáticas dariam suporte ao projeto político do governo, ao lado de parte do segmento militar. Parecia ser o fim do presidencialismo de coalizão. Mas não era, como veremos.

Também, alusões messiânicas, em diversos momentos, faz com que líderes populistas se refiram a si mesmos como “*escolhido*” de Deus, e às suas funções como “missões”. Nesse sentido, apesar de prometer mudanças extraordinárias e redentoras, o então candidato à presidência, não apresentava diretrizes concretas acerca da implementação de suas possíveis proposições, saindo pela tangente sempre que era questionado sobre suas propostas para áreas essenciais como a economia, a saúde e a educação (Limongi, 2019).

Finalmente, com relação à campanha eleitoral do atual presidente do Brasil, sua estratégia eleitoral foi, majoritariamente, impulsionada pelo ambiente virtual das mídias digitais (Selegim & Vieira, 2020). Com isso, vale ressaltar, dois novos aspectos que vêm se tornando cada vez mais evidentes nos populismos contemporâneos que são de grande relevância para a propagação da retórica populista de direita do atual líder de governo: o ataque às mídias tradicionais e a utilização do “contrapúblico”⁸. Declarando literalmente guerra aos jornalistas e acusando a mídia tradicional de golpista, se recusando a participar das formas tradicionais de discursos políticos – como os convencionais debates entre candidatos que antecedem as eleições – o atual presidente brasileiro encontrou nas redes sociais, seguindo a tendência de outros líde-

8 A partir do crescimento das manifestações da “Nova Direita” nas redes sociais o uso de um instrumento antidemocrático chamado de “contrapúblico” passou a ser cada vez mais utilizado. Nesse contexto, o contrapúblico pode ser definido como uma forma de discurso que se revela através da negação de todas as regras estabelecidas nos debates políticos democráticos. Os interlocutores que utilizam essa forma de narrativa não respeitam, tampouco legitimam, seus adversários, fazem uso de palavras de baixo calão e prezam mais pela *performance* que pelo conteúdo de seus discursos. Desse modo, representa um mecanismo evidentemente antidemocrático, que foi alimentado principalmente pela crise de representatividade política e pelo enfraquecimento da credibilidade dos meios de comunicação tradicionais. Com as novas tecnologias digitais, as redes sociais se tornaram espaços propícios para disseminação desse tipo de discurso, com a vantagem de se poder comunicar de forma muito menos restrita do que nas mídias tradicionais, já que não há nenhuma regulamentação rigorosa que iniba as publicações e o seu estilo discursivo. Tampouco há, por enquanto, nas redes sociais atuais, uma forma efetiva de certificação da procedência e veracidade das informações nelas postadas, o que favorece a circulação excessiva de “*fake news*” (ROCHA, 2019).

res com o mesmo perfil, uma forma de se dirigir diretamente ao “seu povo” através de sua usual linguagem performática, imprópria, chula e/ou, muitas vezes, de baixo calão, geralmente pouco tolerada nos meios de comunicação convencionais.

Desse modo o atual Presidente da República, eleito em 2018, demonstrou características manifestamente populistas durante o período eleitoral. Em um sistema político como é o presidencialismo brasileiro, que, como visto, baseia-se em um sistema partidário altamente volátil e fragmentado – que por si só já é fator de fortes instabilidades – uma vez na posição de presidente democraticamente eleito, esses traços que se revelam em seu modo de governar têm provocado impactos significativos na dinâmica política brasileira.

3. A “NOVA POLÍTICA” E O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Como visto, o sistema presidencial brasileiro, fortalecido na Assembleia Constituinte de 1987-1988, sempre teve, nos partidos políticos, atores centrais para o seu funcionamento. E governar com 10, 12, 14 partidos políticos é tarefa de negociadores experientes.

As eleições ocorridas em 2018, além de terem colocado na Presidência da República uma figura emblemática representante da nova direita populista, ainda produziram grande renovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de modo a fragmentar ainda mais a composição partidária do Congresso Nacional (Dos Reis & Silva, 2019). O então partido do Presidente da República alcançou, na Câmara dos Deputados, algo próximo a 10% das cadeiras. O PT, um pouco mais. E estes são os partidos com mais cadeiras. Significa dizer que estabelecer uma base para o novo governo demandaria um processo de negociação forte, exaustivo e racional. O que não aconteceu, pois a proposta do novo governo era abandonar o governo de coalizão partidária e estabelecer uma base de apoio fundada em bancadas no parlamento, o que daria a liberdade de prescindir dos partidos políticos na formação dos ministérios. Para piorar, com o embate entre o presidente e o partido em que estava filiado quando da eleição (PSL), surgiu mais uma situação *sui generis*, pois, desde novembro de 2019 até este momento (outubro de 2020), o Presidente da República não faz parte de nenhum partido.

A estratégia do presidente brasileiro na campanha, de apontar o dedo para a política tradicional, tida como corrupta, gerou efeitos deletérios para a

governabilidade. Na tentativa de manter acesa a luta contra a “Velha Política”, o chefe de governo não se movimentou no sentido de formar alianças que lhe assegurassem uma base no Congresso. Assim, ensejando “construir” e bancar a prometida “Nova Política”, os partidos políticos – componentes clássicos da elite política à qual se contrapunha em seu discurso – não foram chamados para compor o novo governo, que teve, a princípio, seus ministérios formados por escolhas pessoais do presidente e de seus seguidores mais próximos e seguia o caminho de também dar postos-chave a militares e aliados ideológicos, em detrimento de políticos.

O quadro institucional do presidencialismo brasileiro tem, como visto, a coalizão como imperativo de governabilidade (Abranches, 2019). Logo, nesse cenário, efeitos danosos vinham se revelando pela ausência de possibilidade política de formação de um governo de partidos, aumentando a instabilidade nas relações entre governo e parlamento.

Desse modo, vertiginosamente, a frágil consistência das promessas eleitorais foram se desconfigurando. Sem o apoio parlamentar, a agenda política do presidente revelou-se de muito difícil implementação, gerando uma situação política onde derrotas passaram a ser constantes, o que levou o próprio presidente a afirmar, recentemente, ser (ele) a “Rainha da Inglaterra” (Pessoa, 2019).

Um cenário de grave bloqueio institucional, marcado pela paralisia decisória do governo, vinha se desvelando na conjuntura política, de modo que, em um movimento tipicamente populista, o presidente tentava subverter a fragilidade de apoios por uma postura de relação direta com o povo, tentando, assim, diminuir ao máximo a ação de instituições intermediárias, que, de acordo com a sua narrativa, colocavam-se como obstáculos à realização da agenda política do governo.

Além disto, apostou no desequilíbrio na divisão constitucional dos poderes. Extrapolando suas atribuições legislativas, o presidente aderiu a uma estratégia governamental baseada na sucessiva edição de decretos presidenciais e medidas provisórias. O efeito dessa decisão foi o incentivo a um protagonismo retaliatório por parte do Congresso Nacional, que se empodera progressivamente de modo pouco visto desde o processo constituinte, e a reiterada judicialização das decisões do Executivo (Abranches, 2019).

Ainda, manifestando o antipluralismo declarado desde a campanha eleitoral, o atual presidente – confirmando sua postura populista – vinha op-

tando por uma agenda política diminuta que, apesar de representar apenas o núcleo restrito que o elegeu, entendia estar legitimando a vontade popular⁹. Nesse aspecto, as redes sociais se mantiveram como importantes veículos de comunicação do governo com a população, de modo que alguns estudos vêm revelando que as plataformas digitais vinham sendo utilizadas como “termômetro” para a tomada de decisão governamental, além de serem usadas também como meios de fomentação da polarização ideológica que foi decisiva no resultado das últimas eleições (Seleglim & Vieira, 2020).

Toda essa conjuntura mostra que com o atual modelo de gestão interna dos partidos políticos e ausente uma base sólida ou estável de governo, o enfrentamento midiático da “política tradicional” vinha sendo o modo de governar do atual governo federal. Por não conseguir controlar a pauta das casas do Congresso, especialmente da Câmara dos Deputados, dados os atritos advindos da relação com a casa, o governo, temendo derrotas, deixou de indicar aos seus “aliados” como votar, ou seja, ausente uma base consistente e coesa, somente o fez em 2/3 dos casos, resultando, portanto, em uma taxa de omissão equivalente a pouco mais de 30%. Trata-se de taxa maior que aquelas apontadas nos governos Lula (20%), Dilma (27,7%) e Temer (3,2%) (Bramatti, 2019) (Shalders, 2019). Quando se verifica a porcentagem de vitórias do governo se percebe a fragilidade de sua base e o aumento das derrotas, algo inusual, pelo menos, no primeiro ano de um governo eleito.

Esse quadro teve como resultado um alto índice de imprevisibilidade jurídica. Sem conseguir impor seu poder de agenda no Congresso, o Chefe do Executivo editou uma série de decretos presidenciais e medidas provisórias. Contudo, por extrapolar sua esfera de atuação e por manter uma relação pouco amistosa com o parlamento, muitas vezes os decretos foram derrubados e um número alto de MPs não foram convertidas em lei. Assim, tornou-se comum que a população tivesse que conviver com uma realidade normativa pouquíssimo estável, à vista de leis que nasceram com os dias contados (Limongi, 2019).

O embate entre governo e partidos acabou por revelar a fragilidade do sistema político como um todo. Os partidos mantiveram seu *modus operandi*

9 Em concepções populistas, é comum se observar um processo de homogeneização do povo, de modo que uma parcela restrita da sociedade, ou seja, os apoiadores do líder, se torna a representação de todo o povo. (FINCHELSTEIN, 2019, p.17). Assim, a vontade desse “povo” é, na visão do populista, equivalente a vontade popular.

tradicional e a fidelidade como marca de seus membros, é dizer, o modelo de decisão parlamentar centralizado pelos partidos políticos não sofreu mudanças. Ou seja, não houve alteração quanto à disciplina parlamentar, mas se verifica que o controle da agenda tem deixado de estar centralizado nas mãos do presidente e tem sido partilhado com o parlamento, que, por sua vez, se fortaleceu. O protagonismo do Congresso Nacional, e dos presidentes das suas duas casas, na aprovação da Emenda à Constituição Federal da Reforma da Previdência Social e a coleção de derrotas do governo mostram este movimento, que fez voltar a discussão a respeito da mudança do nosso sistema de governo, para um sistema mais “parlamentarizado” (Benitez, 2019).

4. A MUDANÇA DE RUMO E A “VOLTA DOS QUE NÃO FORAM”: O PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19

O confronto com o “sistema” proposto pelo governo vem mudando desde o início do enfrentamento da pandemia da COVID-19. Não se sabe se em função dela ou a partir dela. Neste período, o governo entrou em rota de colisão com o Supremo Tribunal Federal em assuntos federativos¹⁰, assim

10 Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568, em liminar, o ministro Alexandre de Moraes determinou a destinação imediata de R\$ 32 milhões ao Estado do Acre para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do novo coronavírus ao homologar proposta de ajuste apresentada pelo governo do estado para autorizar a realocação da quantia que lhe fora designada em acordo de destinação de valores recuperados na Operação Lava-Jato.

Na Ação Cível Originária (ACO) 3363, o ministro Alexandre de Moraes suspendeu por 180 dias o pagamento das parcelas da dívida do Estado de São Paulo com a União para que o governo paulista aplique integralmente esses recursos em ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19). O mesmo ocorreu na Ação Cível Originária (ACO) 3365, para o Estado da Bahia;

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, o ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, sendo válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus;

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, em liminar do Min. Alexandre de Moraes, assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas, entre outras.

como em assuntos referentes às formas de lidar com a pandemia^{11_12_13}, o que levou à ampliação do controle judicial sobre o poder presidencial, gerando ainda mais desgaste político. Como agravante, os embates com o Congresso Nacional, que já vinham ganhando força, também se aprofundaram a partir dos efeitos da crise sanitária no país (Brandt, 2020).

Disposto a ganhar “governabilidade” e “fugir do impeachment”, o atual presidente, mediante seu governo, propôs-se a fazer aliança com um “consórcio” de partidos políticos tradicionais (os mesmos que dizia reprovar¹⁴) para que sua agenda pudesse ser defendida. A dificuldade de governar sem apoio de uma coalizão partidária vinha sendo diagnosticada há algum tempo (Amorim & Pimenta, 2020) (Teixeira, 2018) com as derrotas se acumulando na arena política.

Desse modo, desde meados deste ano, analisando a sua ineficiência para por em prática sua agenda, o governo vem alterando sua estratégia política, tendo se voltado à negociação com partidos políticos ligados à “Velha Política”, de forma a usar a estratégia própria do modelo presidencial em ambientes partidários fragmentados, a depender, assim, de uma coalizão de partidos

11 Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6363, o ministro Ricardo Lewandowski deferiu em parte medida cautelar para estabelecer que os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho previstos na Medida Provisória (MP) 936/2020 somente serão válidos se os sindicatos de trabalhadores forem notificados em até 10 dias e se manifestarem sobre sua validade. Segundo a decisão, que será submetida a referendo do Plenário, a não manifestação do sindicato, na forma e nos prazos estabelecidos na legislação trabalhista, representa anuência com o acordo individual.

12 Nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 668 e 669, o ministro Luís Roberto Barroso conferiu medida cautelar para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de campanhas que sugiram que a população deve retornar às suas atividades plenas ou que minimizem a gravidade da pandemia do coronavírus e determinou ainda a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim, impedindo o Governo Federal de veicular a campanha publicitária “O Brasil não pode parar”, cujo vídeo preliminar teria sido veiculado no Instagram do governo e disseminado por meio do aplicativo WhatsApp informação falsa, ao sugerir que a Covid-19 não oferece risco real e grave para a população, gerando desinformação e incitando os brasileiros a um comportamento que poderá gerar grave contágio e comprometimento da saúde pública e da vida.

13 Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 662, o ministro Gilmar Mendes suspendeu a eficácia da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que ampliou o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) de um salário mínimo concedido a pessoas com deficiência e idosos carentes. Segundo o relator, não se trata de medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, mas definitiva, sem que tenha havido indicação de seus impactos.

14

políticos para dar apoio ao seu governo, sob pena de bloqueio (Mainwaring, 1993, p. 214-215). Percebe-se, com isto, que os aliados de primeira hora vão aos poucos sendo substituídos pelos de última hora, de modo a enfrentar a realidade de um governo de coalizão. Ministros alinhados com o presidente, como Adam Waintraub e Sérgio Moro, acabaram sendo exonerados, enquanto outros, o foram, diante do cenário pandêmico, em função da contrariedade com as políticas conduzidas em descompasso com os desígnios parlamentares, como foi o caso de Luiz Henrique Mandetta. Houve, então, uma certa renovação da composição de alguns ministérios.

Por outro lado, o discurso populista, ainda existente, vem se tornando cada vez mais um instrumento de manutenção da base eleitoral tradicional, sem apoio na realidade partidária brasileira. Isso nos afasta de um governo populista para consolidar a realidade de um governo com narrativa populista – algo ocorrido em outros momentos e lugares, independente do viés ideológico da liderança populista no governo (Mudde, 2017) – mas que adota práticas comuns em coalizões de partidos políticos tradicionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de sustentar o discurso que o elegeu, o atual governo, inicialmente, agiu no sentido de encaminhar o sistema político a algo que pode ser entendido como uma espécie de presidencialismo plebiscitário (Teixeira, 2020), com características muito comuns em contextos de práticas populistas e personalistas. Todavia, com o aparecimento das dificuldades da gestão desta proposta, diante dos sucessivos bloqueios no quadro institucional brasileiro, mais recentemente, o governo vem se encaminhando para o modelo anteriormente existente, onde os partidos políticos desempenham papel central na condução e concretização da agenda parlamentar.

O atual presidente, que considerava a sua legitimidade popular superior àquela dos demais atores políticos, que insistia em querer assumir uma postura de figura central no sistema político e que procurava manter um diálogo direto com a população, ou, ao menos, com parte dela – tratando o parlamento como obstáculo à realização da agenda aprovada na eleição e daquilo que considerava como sendo a vontade popular – tem mudado de rumo no últimos meses, o que marca um processo iniciado durante a pandemia da

COVID-19. Em um primeiro momento, na intenção de cumprir promessas de campanha e de impor, sem o crivo do Congresso Nacional, sua vontade política acerca de temas nitidamente controversos, o presidente, além de ter afastado deliberadamente a classe política do governo, em favor dos militares, vinha adotando a postura de utilização excessiva de suas atribuições legislativas, através da tomada de decisões por meio de decretos presidenciais e medidas provisórias. Além disso, o chefe do governo, procurava (neste aspecto ainda procura) cultivar o clima de polarização que o elegeu, tentando manter a atmosfera pré-eleitoral na rotina governamental.

O resultado dessa postura foi, contudo, o oposto do desejado.

Em função da falta de influência sobre o Congresso, o poder do presidente de controlar a agenda política se tornou bastante reduzido. Na lacuna gerada pela sua própria postura, outras lideranças políticas começaram a ganhar destaque. O efeito produzido foi de um “presidencialismo disfuncional” (Abranches, 2019), marcado pela completa falta de harmonia entre as instituições democráticas, culminando em um ambiente político, jurídico e social de alta instabilidade.

Com isso, este direcionamento do governo acabou mudando em meados do presente ano, durante a pandemia da COVID-19. Constatando que não haveria outra forma de garantir governabilidade, o presidente começou a restituir no cenário nacional o ambiente tradicional dos governos de coalizão. De um lado, trouxe de volta a dificuldade de sua gestão, mas, por outro, a aliança que o governo se viu obrigado a firmar devolveu a ele o apoio de parcela maior do Congresso Nacional, gerando mais estabilidade quanto à realização de sua agenda, transformada com a entrada dos novos “*players*” no governo.

A atuação governamental vem demonstrando, então, que, até o presente momento, o presidencialismo de coalizão brasileiro não foi superado. Desse modo, se não há coalizão partidária estável, vigora o poder de veto do Congresso Nacional e, por consequência, dos partidos políticos em face do governo. Assim, não havendo alianças partidárias, instala-se, inevitavelmente, um bloqueio das atividades de implementação da agenda política governamental.

Parece-nos, assim, que o presidencialismo de coalizão está mais forte a cada dia.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Abranches, S. (30 de junho, 2019). Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional. Folha de S. Paulo. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>
- Almeida, R. D. (2019). Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Novos estudos CEBRAP*, 38(1), 185-213.
- Basômetro (24 de julho, 2019). Basômetro: quanto apoio o governo tem na Câmara?. O Estado de São Paulo. Disponível em <https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/index.php>
- Benites, A. (01 de julho, 2019). Bolsonaro mede força contra o “parlamentarismo branco” de Maia. El país. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/29/politica/1561774361_625345.html.
- Benites, A. (22 de maio, 2020). Centrão já administra 73 bilhões de reais no Governo Bolsonaro. El país. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/centrao-ja-administra-73-bilhoes-de-reais-no-governo-bolsonaro.html>
- Biroli, F. A mídia, a crise e o golpe. *Revista Dialética*, Salvador, 8, 30-34.
- Bramatti, Daniel et al (08 de junho, 2019). Governo se omite em 1/3 das votações na Câmara. Estadão. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-se-omite-em-13-das-votacoes-na-camara,70002862227>
- Brant D. (13 de agosto, 2020), Bolsonaro é presidente que mais sofreu derrotas em votação de vetos pelo Congresso. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/bolsonaro-e-presidente-que-mais-sofreu-derrotas-em-votacao-de-vetos-pelo-congresso.shtml>
- Carapanã (2018). A nova direita e a normalização do nazismo e do fascismo. E. G. Solano (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. (33-40) São Paulo: Boitempo.

- Carpizo, J. (2009). Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano. *Rev. Derecho del Estado*, 23, 7.
- Clarín (11 de março, 2019) El hiperpresidencialismo es una perversión del Estado de Derecho”. Disponível em https://www.clarin.com/zona/hiperpresidencialismo-perversion-Derecho_0_S1e4E_8hwQl.html.
- Conci, L.G.A & DIAS, R (2019). *Crise das Democracias Liberais: Perspectivas a partir da Separação dos Poderes e dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Lumen Juris.
- Dalton, R. J., Farrell, D. M., & McAllister, I. (2011). *Political parties and democratic linkage: How parties organize democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- De La Torre, C. (2013). Latin America’s authoritarian drift: Technocratic populism in Ecuador. *Journal of Democracy*, 24(3), 33-46.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2007). Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século*, 21, 147-198.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1997). O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. *Novos Estudos Cebrap*, 47, 127-154.
- Finchelstein, F. (2019). *Do Fascismo ao Populismo na História*. São Paulo: Almedina.
- García Roca, J. (2017). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Cuestiones constitucionales*, (37) 3-49.
- Guilhotina/ Le Monde Diplomatique Brasil (16 de maio, 2019). Guilhotina #22. Entrevistada: Camila Rocha. Podcast. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/guilhotina-22-camila-rocha/>
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, (76), 17-41.
- Limongi, F. (novembro, 2019). Presidencialismo do desleixo [Versão Eletrônica]. *Revista Piauí*. Edição 158. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>
- Lis, L. (09 de julho, 2019). Um dia antes da votação da Previdência, governo libera mais de R\$ 1 bi em emendas. Portal G1. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/09/um-dia-antes-da-votacao-da-previdencia-governo-libera-mais-de-r-1-bi-em-emendas.ghtml>

- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198-228.
- Mudde, C. & Rovira K. C. (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford; New York, NY: Oxford University Press.
- Mudde, C. (2016). *SYRIZA: The failure of the populist promise*. Springer.
- Neto, O. A. (2012). El presidencialismo moderno en Brasil. In *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), 103-132.
- Neto, O. A., & Pimenta, G. A. (2020). The first year of bolsonaro in office: same old story, same old song?. *Revista de Ciência Política*, 40(2), 187-213.
- Nicolau, J. (2017). *Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- O'donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of democracy*, 15(4), 32-46.
- ONU (2020). UNDESA World Social Report 2020 (Capítulo 1). Disponível em <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>.
- Ortellado, P., Moretto, M., & Gallego, E. S. (2017). Guerras culturais e populismo antipetista nas manifestações por apoio à Operação Lava Jato e contra a reforma de previdência. *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*, 9 (2), 35-45.
- Pereira, C. (29 de julho, 2019). Destruição Criativa. O Estado de São Paulo. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,destruicao-criativa,70002944367>.
- Pereira, C. (2017). *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.
- Pessoa, S. (2019). Caminhando sem presidencialismo de coalização. *Revista Conjuntura Econômica*, 73(7), 10-11.
- Salgado, E. D., & Hualde, A. P. (2015). A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 15(60), 63-83.
- Santano, A. C. (2016). Entre a (in) segurança jurídica, os direitos fundamentais políticos e o ativismo judicial: as deficiências da justiça eleitoral e seus efeitos sobre a democracia brasileira. *Direito Público*, 12(66).

- Santos, F., & Tanscheit, T. (2018). Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil/Cuando viejos actores se marchan: la ascension de la nueva derecha politica en Brasil/When Old Actors Leave: The Rise of the New Political Right in Brazil. *Revista Colombia Internacional*, (99), 151-187.
- Shalders, A. (2019, 26 de abril). Governo Bolsonaro: como foi o desempenho do governo no Congresso nos primeiros 100 dias da gestão?. BBC News Brasil. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47993505>.
- Silva, A. D. N. (2015). Medidas provisórias: delegação legislativa e lógica partidária na Câmara dos Deputados (1988 a 2010). Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, Brasil, 2015.
- Silva, L. S. D. P., & Reis, M. A. D. (2016). Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. *Estudos Eleitorais: vol. 11* (3), 19-19.
- Teixeira, C. S. G. (28 de julho, 2020) O presidencialismo plebiscitário: de Bolsonaro à solução. Nexo ensaio. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/O-presidencialismo-plebiscit%C3%A1rio-de-Bolsonaro-%C3%A0-solu%C3%A7%C3%A3o>
- Teixeira, M. A. C. (2018). E agora, Bolsonaro? O desafio da governabilidade. *GV Executivo*, 17(6), 46.
- Tormey, S. (2019). *Populismo: uma breve introdução*. São Paulo: Cultrix.
- Vieira, A. D. O., & Selegim, A. D. (2020). Populismo, governabilidade e opinião pública: Uma análise da influência das mídias digitais no processo decisório presidencial. *Agenda Política*, 8(2), 163-186.

DIVERGÊNCIA POLÍTICO-FEDERATIVA NA PANDEMIA: DEMOCRACIA OU RUPTURA?

Maria Luiza Miranda da Costa¹
e Francisca Sandrelle Jorge Lima²

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o enfrentamento à pandemia de coronavírus tem se realizado de formas divergentes no âmbito dos governos federal e estadual. Contudo, para além de discordâncias relacionadas à forma de enfrentamento da pandemia, existem contradições sobre a necessidade fática de adoção de diretrizes robustas voltadas ao enfrentamento da crise mundial de saúde.

Nesse contexto, o desalinhamento entre as políticas de saúde pública entre União e os Estados tem sido um dos fatores da causa de aumentos no número de casos, bem como o consequente número de mortos³. Tais incongruências têm, inclusive, sido objeto de constante judicialização, em face da

-
- 1 Universidade Federal do Ceará (UFC), aluna, Fortaleza, Ceará, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Membro do Grupo *Ágora* de pesquisa e extensão em direito e processo eleitoral, política, democracia e cidadania da Universidade Federal do Ceará. Membro do grupo de pesquisa *Serviços Públicos e Condições de Efetividade* da Universidade Federal do Ceará. mluizamirandac@gmail.com.
 - 2 Universidade Federal do Ceará (UFC), aluna, Fortaleza, Ceará, Brasil. Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Direito pela Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará (FAECE/UNIP). Membro do Grupo *Ágora* de pesquisa e extensão em direito e processo eleitoral, política, democracia e cidadania da Universidade Federal do Ceará. Advogada associada ao escritório *Cândido Albuquerque Advogados Associados*. sandrelle.bnb@hotmail.com ou sandrellejlma@gmail.com.
 - 3 OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos casos de coronavírus no Brasil. *El País*, São Paulo, 07 de junho de 2020. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

hipótese de conflito de competências entre os entes federativos. Necessária foi recente decisão do Supremo Tribunal Federal para regular a questão⁴.

Persiste, contudo, a carência de estudos acerca da competência de cada ente da federação no âmbito da gestão da saúde pública, dado que a consolidada emergência de saúde internacional possui tendência a perdurar até novembro⁵ no Brasil. A existência de um conflito de competências levanta discussões, no plano jurídico, acerca da possibilidade de ruptura do pacto federalista e dos limites democráticos dentro do espectro de autonomia dos entes.

Diante das explícitas discordâncias estabelecidas entre a gestão federal e as gestões estaduais, a presente pesquisa investiga como a pandemia de COVID19 tem interferido nas relações democráticas entre as políticas de enfrentamento fixadas pelos entes federativos. A perquirição se inicia com o estudo sobre pacto federativo, em especial no Brasil, como se desenvolveu, quais as críticas e o cenário atual. Após, adentra nos conceitos de direito formal e material, e como a concretização materializada de direitos se relaciona com o conceito de democracia.

Estudam-se, ademais, as pesquisas recentes sobre as conseqüentes da postura do governo federal diante da pandemia, bem como os resultados obtidos até aqui pelos estados e municípios que destoam das diretrizes apregoadas pelo Presidente da República. Notícias, dados estatísticos, documentários, também se farão presentes neste estudo, haja vista a necessidade de investigar os fenômenos sociais e jurídicos do passado e do presente, para se formular hipóteses sobre o desfecho da problemática sugerida.

Ressalta-se que esta pesquisa tem natureza básica, caráter exploratório, e é tomada a partir de procedimento preponderantemente bibliográfico, com abordagem qualitativa. Livros que conceituam pacto federativo, modelos de federalismo, bem como livros que tratam sobre democracia serão amplamente utilizados no presente estudo. Os livros e publicações científicas concernentes ao Direito Constitucional, especificamente, a matéria dos Direitos

4 MINISTRO assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. Notícias STF, Brasília, 08 de abril de 2020. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&caixaBusca=N>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

5 VITORIO, Tamires. Pandemia de covid-19 no Brasil pode acabar só em novembro, diz estudo. Exame, 09 de maio de 2020. Disponível em: <<https://exame.com/ciencia/pandemia-de-covid-19-no-brasil-pode-acabar-so-em-novembro-diz-estudo/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

Fundamentais, artigos acadêmicos (dissertações de mestrado e teses de doutorado) que versem sob a perspectiva do Pacto Federativo Brasileiro também integrarão a essência desta pesquisa. Artigos e obras estrangeiras que alertam para os riscos da COVID-19, além de pesquisas que demonstram o desempenho de diferentes medidas de enfrentamento à pandemia serão base da perquirição ora inaugurada.

Por fim, se estudará a legislação de outrora, a legislação vigente, bem como projetos de lei e jurisprudências que tenham relação com o tema aqui proposto, de forma a fundamentar e guiar a perquirição científica iniciada.

Destaca-se, por fim, que este estudo não finda as complexidades envolvidas na problemática, mas busca implementar bibliografias que tratem sobre o tema proposto, de modo a registrar, pontuar e gerar reflexão sobre a pandemia e os rumos democráticos do Brasil.

2 A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E A POSTURA DE ENFRENTAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

Quarenta e sete dias após a declaração, pela Organização Mundial da Saúde, de que o surto do novo coronavírus constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o Brasil registrou a primeira morte em decorrência do vírus, em São Paulo⁶. Desde então, o número de casos no País tem aumentado exponencialmente, tornando o Brasil o país latino-americano com mais casos e o terceiro país no mundo em quantidade de mortes⁷.

Em análise breve dos atos normativos relacionados à pandemia publicados pelos governos Federal⁸ e estaduais, em especial dos Estados de São Paulo⁹

6 SÃO PAULO registra a primeira morte pelo novo coronavírus no Brasil. G1, São Paulo, 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/17/estado-de-sp-tem-o-primeiro-caso-de-morte-provocada-pelo-coronavirus.ghtml>>. Acesso em 07 de junho de 2020.

7 OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos casos de coronavírus no Brasil. El País, São Paulo, 07 de junho de 2020. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

8 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Legislação COVID-19, 2020. Atualização diária dos atos normativos sobre o COVID-19. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

9 GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Legislação COVID-19, 2020. Atualização diária dos atos normativos sobre o COVID-19. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/quarentena/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

e do Ceará¹⁰, é possível identificar os métodos eleitos pelos entes durante o período de crise de saúde pública.

No tocante ao Governo Federal, observa-se que os atos normativos iniciais (publicados a partir do dia quatro de fevereiro deste ano) consistem em aberturas de créditos extraordinários em favor dos estados e dos municípios, além de autorizar a adoção de medidas, pelas autoridades, de isolamento social (Lei nº 13.979). Ainda, houve suspensão de atividades presenciais dentro do âmbito da Administração Pública Federal.

Já em relação ao governo do Estado de São Paulo, as ações de enfrentamento começaram a ser tomadas a partir da primeira confirmação do primeiro paciente infectado. Nos atos normativos, constavam, essencialmente, a adoção de medidas de promoção do isolamento social dentro do âmbito da Administração Pública Estadual e também no setor privado, em especial locais em que se observa intensa circulação de pessoas. Três dias após a primeira morte de um paciente infectado, o Estado de São Paulo decretou estado de calamidade pública decorrente da pandemia.

O Estado do Ceará, por sua vez, publicou um número menos volumoso de decretos, se comparado aos dois primeiros entes citados. Os primeiros atos normativos foram publicados contemporaneamente aos atos do Estado de São Paulo, abordando, em suma, a decretação de situação de emergência em saúde, a suspensão de atividades privadas que acarretem a circulação intensa de pessoas, a suspensão das atividades presenciais em instituições de ensino em todo o Estado, além de outras providências destinadas à promoção do isolamento social na Administração Pública estadual.

Posteriormente, contudo, o Governo Federal passou a gradualmente abrandar sua postura em relação às medidas de combate à pandemia, afrouxando-as e aproximando-se da ideia de que o coronavírus “não é tudo isso”¹¹. Os estados-membros da Federação, por sua vez, persistiram com a rigidez das ações contra a infecção.

10 GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Decretos com ações contra o coronavírus, 2020. Atualização diária dos decretos sobre o COVID-19. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/decretos-do-governo-do-ceara-com-aco-es-contra-o-coronavirus/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

11 FALTA de entrosamento: Bolsonaro diz que pandemia “não é tudo isso” enquanto Mourão defende isolamento. Revista Fórum, 02 de abril de 2020. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/coronavirus/falta-de-entrosamento-bolsonaro-diz-que-pandemia-nao-e-tudo-isso-enquanto-mourao-defende-isolamento/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

2.1 Divergências entre Governo Federal e governos locais

Ainda que o repasse de verbas e abertura de créditos extraordinários motivados pela pandemia em favor dos estados e municípios tenha continuado, é perceptível a redução de publicação de novos atos normativos que estabelecem medidas de enfrentamento à pandemia. Além da redução da adoção de novas medidas, houve também a atenuação das medidas anteriormente ajustadas. Exemplo disto é o Decreto nº 10.344¹², de 08 de maio de 2020, que inclui “salões de beleza e barbearias”, além de “academias de esportes de todas as modalidades” no rol de atividades essenciais que possuem autorização para continuar em funcionamento.

Nesse íterim, o Estado de São Paulo adotava medidas como prorrogação da quarentena, nome dado ao isolamento social rígido, e suspensão do expediente das repartições públicas estaduais. O Estado do Ceará, igualmente, prorrogou as medidas restritivas de enfrentamento à covid-19, que já se destacavam como intensas desde os primeiros decretos publicados.

Desse modo, o desalinhamento entre as medidas adotadas pelos entes da federação resultaram em falhas nas políticas públicas de promoção da saúde pública, de modo que o Brasil atingiu a maior curva ascendente de contaminados em 100 dias de contágio¹³.

Consequentemente, tamanhas divergências no decorrer de uma crise sanitária despertou questionamentos acerca da competência dos entes federativos para estabelecer medidas voltadas à saúde pública, tendo em vista a pluralidade de disposições contrárias relacionadas às mesmas matérias, partidas de duas espécies de entes federativos que possuem competência concorrente na matéria, conforme estabelecido pela Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso II.

A questão fez seu caminho ao Supremo Tribunal Federal, que, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, assegurou aos estados-membros e ao Distrito Federal a autonomia para a adoção de

12 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 10.344, de 08 de maio de 2020. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10344.htm#art1>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

13 DIAS, Roger. Brasil completa 100 dias de covid-19 com maior curva ascendente no mundo. *Correio Braziliense*, 04 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/06/04/interna-brasil,861191/brasil-completa-100-dias-de-covid-19-com-maior-curva-ascendente-no-mun.shtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

medidas contra a pandemia, realçando a necessidade de esforços de todos os entes para o combate à crise do coronavírus.

Contudo, o afrouxamento das medidas de contenção da infecção, em especial o “isolamento vertical”, possuem ineficácia comprovada em termos de combate ao vírus¹⁴. O método adotado pelo Governo Federal, portanto, traz risco à vida de milhares de brasileiros. Nesse contexto, o desalinhamento entre governo federal e governos locais pode ser considerada democrática, diante do prejuízo em massa à população, ou ruptura do pacto federativo, visto o dissenso entre as falas do Presidente da República e dos Governadores de Estado?

2.2 Pacto federativo brasileiro

A ideia de pacto federativo surgiu em 1787 (Convenção da Filadélfia), com a declaração da independência das treze ex-colônias britânicas da América do Norte, que passaram a se estruturar de maneira organizada por motivos segurança contra ameaças externas e internas, formando os Estados Unidos da América. O conceito de pacto federativo está relacionado ao conceito de presidencialismo norte-americano, que se contrapõe ao parlamentarismo até então dominante na Europa. No pacto federativo a organização do poder político ocorre em um espaço de força central, a ideia da formação vem de uma agregação externa para um centro, contudo, tais as forças externas, devem dispor de autonomia constitucional, bem como de autonomia financeira e ter as competências pré-constituídas, contudo vinculadas à força centrípeta da união. As forças, tanto a central como a externa, devem manter o equilíbrio de competências e autonomia para que a federação tenha de fato o sentido de proteção.

No Brasil, já na Constituinte de 1822, a ideia de pacto federativo estava presente, mas a centralização do poder continuou com o monarca, o que de toda forma pode ter sido útil em termos de unificação de territórios, mas questões regionais relacionadas às províncias tiveram papel fundamental para que, em 1889, a República fosse proclamada.

Influenciados pela a ideia americana, os constituintes de 1891 dispuseram, na Constituição, o modelo de federação, determinando matérias de competência da União e outras competências reservadas aos estados federados.

14 BIERNATH, André. O que é isolamento vertical (e por que essa não é uma boa ideia)?. Veja, 27 de março de 2020. Disponível em <<https://saude.abril.com.br/medicina/o-que-e-isolamento-vertical/>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

Contudo, o federalismo no Brasil enfrentou grandes dificuldades iniciais, no que tange à autonomia de algumas regiões, o domínio dos latifundiários fez com que algumas regiões fossem mais influentes que outras e distanciaram um ideal igualitário dos entes. Assim, desde a origem o federalismo brasileiro surgiu com graves desequilíbrios. Percebe-se que, após a Constituição de 1988, que buscou uma equalização dos entes federativos há grande concentração de competências enumeradas da União, inclusive, as de cunho financeiro, e alta dependência dos municípios para com os estados, bem como com a União, o baixo grau de autonomia financeira dos governos subnacionais dificulta um patamar mais igualitário entre os entes.

Desse modo, a adaptação sem a menor criticidade do federalismo centrípeto dos Estados Unidos da América passou a ser um agravante nas desigualdades instaladas no Brasil desde o processo colonial. A maior parte das obrigações ficam concentradas na União, deixa os entes menos autônomos e consequentemente mais dependentes em termos financeiros e de arrecadação de receitas. Os estados e os municípios têm autonomia legislativa extremamente limitada. Logo se observa, pela acepção de conceito de direito formal e material de Paulo Bonavides, que o federalismo no Brasil é formal, porém não se cumpre em substância fática (matéria), dadas as limitações dos entes subnacionais, em especial, Estados-membros.

Paulo Bonavides propõe a criação de um novo modelo federalista para o Brasil, chamado de federalismo das Regiões, no sugerido molde haveria uma neutralização da tendência de estados monolíticos, ou seja, a União teria um papel diminuído e os Estados-membros o protagonismo renovado.

Nos Estados Unidos da América, os governos subnacionais possuem maior autonomia na estruturação do seu sistema judiciário, tributário e sistema eleitoral, o que possibilita de fato autonomia a tais entes. No Brasil ocorre o contrário a União dispõe de papel protagonista no âmbito legislativo, judiciário e financeiro, o que acarreta o aumento das desigualdades sociais e regionais, além de que deixa os governos estaduais a depender de políticas igualitárias da União.

O Brasil por se constituir um país de extensão territorial continental, de matrizes sociais e econômicas díspares, necessita de uma visão estratégica na gestão do espaço sociopolítico. No Brasil, a necessidade de revisão do pacto federativo é fundamental para gerar maior equidade entre os entes e possibi-

lidades mais justas de governabilidade local. Contudo, dada a conjuntura da não reforma, é preciso que o governo federal saiba conduzir e cooperar com as entidades federadas.

O princípio federativo necessita ser revisto sob a ótica da autonomia dos componentes da Federação, bem como da repartição entre as competências dos Estados-membro e do poder central.

Destaca-se que recentemente, antes da pandemia de COVID19, houve Proposta de Emenda à Constituição do Pacto Federativo (PEC 188/2019), a qual, segundo o ministro da economia atual, Paulo Guedes, existem três eixos que foram trabalhados como objetivos: descentralizar, desindexar e desvincular.

Entretanto, é interessante notar que uma ruptura formal abrupta, em qualquer grau, pode aumentar desigualdades, haja vista que a dependência de alguns municípios de repasses federais não será sanada de forma automática, assim é preciso que a questão seja intensamente estudada para que os entes não fiquem desamparados sem, sequer, uma transição bem elaborada.

2.3 Pacto federativo brasileiro e o elo dos entes durante a pandemia

A busca pelo combate à pandemia de COVID19 tem evidenciado as fragilidades do pacto federativo brasileiro. Os conflitos de posicionamento entre governo federal e governos estaduais e municipais. Nota-se, no entanto que o maior problema tem sido a condução, ou melhor, a falta de condução de uma política sanitária efetiva.

Apesar de toda a situação conflituosa e das fragilidades do pacto brasileiro, o momento para a modificação deve ser em que o país esteja com mais estabilidade e com desigualdades já reduzidas por políticas afirmativas.

Percebe-se que o Sistema Único de Saúde é dependente de repasses federais para funcionar com capacidade mínima de atendimento em todo o território nacional. A centralidade do poder poderia ser benéfica neste momento de crise, desde que houvesse uma política de saúde uníssona entre os entes federativos.

A situação calamitosa, de quase 40 mil mortos, poderia ser melhorada se a Constituição Federal de 1988 estivesse sendo observada, em seus fundamentos, pois ainda que possa existir a possibilidade de melhora, os governantes devem se adequar ao direito posto e não sobre a hipotética imaginação de

igualdade e independência de Estados-membro do pacto federativo. A União, por ser o ente de maior poderio e centralização de atribuições, integra o maior campo de responsabilidades na presente situação de calamidade pública. A busca por culpados de fatos, a terceirização de responsabilidades comuns e a crença de que a mudança vem de uma ruptura do pacto federativo, ainda que em algum nível, no cenário atual, apenas, afasta o Brasil do ideal democrático de que o poder é do povo e que saúde é para todos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme afirmado na introdução deste trabalho o objetivo traçado neste trabalho foi o de gerar reflexão para a situação caótica vivida no Brasil atualmente. Não se pretendeu esgotar a temática por todo o seu plexo, mas explorar os percalços do pacto federativo brasileiro e sua correlação com a pandemia. Assim foi possível constatar não a existência de uma ruptura formal do pacto, mas o enfraquecimento de elos entre os entes federados, o que aumenta desigualdades e afasta a democracia.

REFERÊNCIAS

- BIERNATH, André. **O que é isolamento vertical (e por que essa não é uma boa ideia)?**. Veja, 27 de março de 2020. Disponível em <<https://saude.abril.com.br/medicina/o-que-e-isolamento-vertical/>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- DIAS, Roger. **Brasil completa 100 dias de covid-19 com maior curva ascendente no mundo**. Correio Braziliense, 04 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.correio-braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/06/04/interna-brasil,861191/brasil-completa-100-dias-de-covid-19-com-maior-curva-ascendente-no-mun.shtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.
- FALTA de entrosamento: Bolsonaro diz que pandemia “não é tudo isso” enquanto Mourão defende isolamento**. Revista Fórum, 02 de abril de 2020. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/coronavirus/falta-de-entrosamento-bolsonaro-diz-que-pandemia-nao-e-tudo-isso-enquanto-mourao-defende-isolamento/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Legislação COVID-19**, 2020. Atualização diária dos atos normativos sobre o COVID-19. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/quarentena/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Decretos com ações contra o coronavírus**, 2020. Atualização diária dos decretos sobre o COVID-19. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/decretos-do-governo-do-ceara-com-aco-es-contra-o-coronavirus/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

MINISTRO assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. Notícias STF, Brasília, 08 de abril de 2020. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&caixaBusca=N>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. **Evolução dos casos de coronavírus no Brasil**. El País, São Paulo, 07 de junho de 2020. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 10.344, de 08 de maio de 2020**. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10344.htm#art1>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação COVID-19**, 2020. Atualização diária dos atos normativos sobre o COVID-19. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

SÃO PAULO registra a primeira morte pelo novo coronavírus no Brasil. G1, São Paulo, 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/17/estado-de-sp-tem-o-primeiro-caso-de-morte-provocada-pelo-coronavirus.ghtml>>. Acesso em 07 de junho de 2020.

VITORIO, Tamires. **Pandemia de covid-19 no Brasil pode acabar só em novembro, diz estudo**. Exame, 09 de maio de 2020. Disponível em: <<https://exame.com/ciencia/pandemia-de-covid-19-no-brasil-pode-acabar-so-em-novembro-diz-estudo/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARADA SOB O VIÉS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO

Sophia Ferreira Barreto¹
e João Alexandrino da Silva Neto²

INTRODUÇÃO

Em 31 de dezembro de 2019 foi registrado o primeiro caso de contaminação pelo novo coronavírus, na província de Wuhan, China. Desde então, a doença de cunho respiratório tem se espalhado com uma alta taxa de transmissão por todo o globo, atingindo cerca de 188 países. No dia 28 de maio de 2020 o planeta Terra já contabilizava quase 6 milhões de casos, 2.4 milhões de recuperados e cerca de 360 mil mortos³.

Nesse viés, tem-se que o Brasil é o país da América Latina com o maior número de casos e de mortes, sendo também o segundo lugar do mundo com mais contaminados e vítimas da Covid-19⁴. Por outro lado, a Argentina ado-

1 Estudante. Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), onde foi colaboradora da Assessoria Jurídica Popular “Projeto CAJUINA”, é membro do Centro Acadêmico de Direito da UFPI, foi parte do Grupo de Pesquisa República e integra a Liga Acadêmica Esperança García e a Liga Acadêmica Internacionalista. Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: sophia.fbarreto@gmail.com

2 Estudante. Graduando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), onde foi colaborador da Assessoria Jurídica Popular “Projeto CAJUINA”, é membro do Centro Acadêmico de Direito da UFPI, foi parte do Grupo de Pesquisa República e integra a Liga Acadêmica Internacionalista. Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: joaoalexandrino@ufpi.edu.br

3 Fonte: <<https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>>. Acesso em: 28 maio 2020.

4 Fonte: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/28/casos-de-coronavirus-e-numero-de-mortes-no-brasil-em-28-de-maio.ghtml>>. Acesso em: 28 maio 2020.

tou medidas de contenção logo no início da crise, sendo essas aderidas pela maior parte da população, assim, evitando o caos no sistema de saúde argentino. Ao se realizar as conversões de proporcionalidade das estatísticas de cada país, torna-se perceptível o “sucesso” dessas medidas em relação às brasileiras, tendo em vista o número proporcionalmente maior de casos do segundo.

A diferença entre as abordagens governamentais e entre a aceitação popular das medidas adotadas nesses dois países perpassa pelo eixo sociopolítico, histórico e governamental-estrutural, sendo esses o cerne das discussões aqui apresentadas. Dessa maneira, construir-se-á uma argumentação pautada na indissociabilidade entre os processos histórico-constitucionais e a construção do imaginário coletivo e popular acerca das instituições democráticas e do presidencialismo. Apontando, assim, essas influências no nível de aceitação das políticas de combate à covid-19 em ambos os países e as prioridades evidenciadas por cada Governo na contenção dessa crise.

1 AS DIFERENTES ABORDAGENS DE BRASIL E ARGENTINA NO COMBATE À COVID-19

1.1. A pandemia na Argentina

O país argentino foi na contramão das grandes potências do Norte econômico e adotou quarentena rigorosa enquanto ainda havia pouquíssimos casos. No dia 15 de março o país fechou as fronteiras e cancelou desembarques, e já no dia 20 desse mesmo mês o isolamento social total foi decretado, o chamado *lockdown*.⁵ Durante o período de *lockdown*, empresas e comércios não-essenciais, bem como bancos, escolas e universidades, se mantiveram fechados ou funcionando via *home-office* (escritório em casa). A circulação pelas ruas, mesmo em automóveis, era restrita e exigia uma comprovação de autorização, do contrário, um processo judicial seria aberto contra o cidadão.⁶ Além disso, um controle e fiscalização foi efetuado para evitar as quebras desnecessárias da quarentena.

5 Fonte:<https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/04/15/interna_internacional,1138645/argentina-e-mais-eficiente-contr-a-covid-19-do-que-o-brasil.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2020.

6 Fonte:<<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/29/argentina-processa-mais-de-6-mil-pessoas-por-violao-de-quarentena.ghtml>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

Outrossim, diversas medidas de cunho socioeconômico foram adotadas no país latino-americano. Dentre elas, se destacam o decreto que proibiu demissões e suspensões de contrato de trabalhadores por 60 dias e a definição de preços básicos para os principais materiais de combate à Covid-19, como as máscaras e o álcool em gel. Também foram suspensas as taxas de importação de suprimentos da área da saúde para ampliar o abastecimento nacional.

Em adição às outras medidas, o Governo argentino adotou políticas de garantias para as pessoas situadas nos grupos de risco, para os profissionais mais atingidos pela crise e para as micro e pequenas empresas. Decretos como o de suspensão nos cortes de energia elétrica, água, gás encanado, telefone fixo, móvel e internet asseguraram a manutenção de serviços básicos para os mais atingidos pela crise. Do mesmo modo, os preços dos aluguéis foram congelados e os despejos foram proibidos durante o período de isolamento.⁷

Para aumentar o combate a essa emergência, o Governo argentino criou um fundo de pagamento de subsídios para a cultura e o turismo, setores muito afetados pela crise. Algumas áreas sensibilizadas ficaram isentas dos encargos patronais e, em vias de barrar o aumento da fome, o auxílio do programa “Assignação Universal por Filho”⁸ foi estendido para mulheres grávidas e para portadores de deficiência. Com a crise sanitária controlada, a nação passou a afrouxar as medidas isoladoras aos poucos, principalmente no início de junho.

Em junho de 2020, a Argentina se diz pronta para iniciar o processo de reabertura e flexibilizar a quarentena em algumas localidades. O subsecretário de Estratégias Sanitárias, Alejandro Costa, informa que há 14 dos 24 distritos nacionais argentinos que não registraram nenhum novo caso⁹. Nesse sentido, algumas localidades não chegaram a notificar qualquer infectado pelo novo coronavírus, e a grande maioria dos acometidos estão concentrados em Buenos Aires e sua área metropolitana, tal que o *lockdown* será prorrogado nesses lugares.

Para não ocorrer uma nova onda de contágios, o Governo argentino adotou a estratégia de “anéis sanitários”¹⁰, locais com mais risco de transmissão per-

7 Fonte:< <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/20/como-a-argentina-esta-enfrentando-o-coronavirus>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

8 Fonte:< <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/20/como-a-argentina-esta-enfrentando-o-coronavirus>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

9 Fonte:<<https://www.agoramt.com.br/mundo/pais-da-argentina-tem-85-de-situacao-favoravel-para-reabertura/90271>> Acesso em: 6 jun. 2020.

10 Fonte:<https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/04/15/interna_internacional,1138645/argentina-e-mais-eficiente-contra-a-covid-19-do-que-o-brasil.shtml>. Acesso em: 6 jun. 2020.

manecerão fechados e isolados de onde já se pode realizar uma reabertura (com diversas normas de segurança). Lojas com funcionamento em horários limitados, restaurantes e bares operando com apenas 50% da capacidade para manter o distanciamento social e operações de vigilância sanitária para a fiscalização serão algumas das precauções do país durante o processo de flexibilização¹¹.

1.2. A pandemia no Brasil

Enquanto isso, no Brasil, as medidas foram por uma linha de combate branda. No dia 19 de março, foi proibido o desembarque no país por via aérea para diversos países - exceto os Estados Unidos.¹² A suspensão das aulas, inicialmente, foi decretada pelos governos estaduais e municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, seguidos por Brasília. Tal atitude foi desaprovada pelo Governo Federal¹³. Nesses centros urbanos, o Ministério da Saúde recomendou que as empresas funcionassem via teletrabalho. Outras recomendações foram as de cancelamento de viagens, reuniões com aglomeração e de cruzeiros turísticos.

Na segunda quinzena de março de 2020, não havia indicações para quarentena por parte do Executivo Federal: esta só seria recomendada quando os leitos de UTI destinados ao tratamento de Covid-19 chegassem a uma taxa de ocupação de 80%¹⁴. Apesar dos governos estaduais e municipais terem ido na contramão das instâncias superiores, em São Paulo as aulas das escolas só foram suspensas no dia 23 de março¹⁵ e um lockdown nunca foi decretado¹⁶, apenas a quarentena com fechamento de comércios, restaurantes, universidades etc. O estado paulista, sozinho, tem mais infectados e óbitos que a própria Argentina.

A decretação ou não da quarentena total ficou a encargo dos municípios e dos Estados. O discurso do Alto Executivo em apoio ou em oposição a essas

11 Fonte:<<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-como-sera-protocolo-bares-restaurantes-nid2373774>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

12 Fonte:<<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/18/coronavirus-governo-bolsonaro-demorou-mais-de-dois-meses-para-editar-primeira-medida>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

13 Fonte:<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-pronunciamento-bolsonaro-critica-fechamento-de-escolas-ataca-governadores-e-culpa-midia.shtml>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

14 Fonte:<<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/governo-do-es-define-estrategias-para-um-possivel-lockdown-0520>>. Acesso em: 6 jun.2020.

15 Fonte:<<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/03/escolas-de-sao-paulo-terao-aulas-suspensas-por-conta-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

16 Fonte:<<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/21/doria-nega-que-tenha-decretado-lockdown-em-sao-paulo.ghtml>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

decisões oscilava a cada pronunciamento, evidenciando a falta de sincronia entre as instâncias de combate à crise sanitária. Entretanto, foram poucos os locais em que o *lockdown* ou medidas mais duras foram implementadas, mesmo com a observação dos baixos níveis de aderência ao isolamento.

As decisões que saíram do Ministério da Economia, da Casa Civil e da Presidência, em suma, possuíam conteúdo de contenção econômica. A exemplo disso, um auxílio emergencial para desempregados, autônomos e outras classes foi decretado; semelhante medida foi tomada em diversos países, incluindo a Argentina. Os contratos de trabalho puderam ser suspensos durante esse período (sob a justificativa de que o trabalhador, dessa forma, poderia concorrer ao benefício de emergência); também foi permitido o saque antecipado de duas parcelas do 13º para aposentados e pensionistas.¹⁷

Uma série de ações em auxílio às pequenas e microempresas, bem como para grandes empresas, foram premeditadas pelo Governo Federal como parte do plano de manutenção da economia e de evitar a perda de empregos. Decretos desoneraram o pagamento do abono salarial à previdência e reduziram em 50% a contribuição dessas instituições ao Sistema S¹⁸. Ou seja, exceto pelo subsídio emergencial, a maior parte das medidas aponta para a postergação do que empresários devem pagar e para o adiantamento de receitas que já estavam previstas no orçamento anual. Essas práticas de austeridade vão na contramão das recomendações de órgãos como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e das ações de países que tiveram menos impacto que o Brasil com relação ao novo coronavírus. Um exemplo de que a prioridade do Governo, em geral, é a “manutenção da economia” durante a crise sanitária são as reabertura das metrópoles, mesmo que o País ainda enfrente o caos da pandemia.

No Brasil, a maioria dos Estados nunca decretou a quarentena total, em especial os centros urbanos do Sudeste. Todavia, as flexibilizações já iniciaram desde o final de maio, ainda que o diretor de emergências da Organização Mundial da Saúde (OMS) tenha afirmado que o País não chegou ao pico da pandemia¹⁹. Um exemplo disso é a cidade e o Estado do Rio de Janeiro, em

17 Fonte: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/governo-medidas-cri-se-coronavirus-covid-19-economia.htm>> Acesso em: 6 jun. 2020.

18 Fonte: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adoptadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-2-de-abril>> Acesso em: 7 jun. 2020.

19 Fonte: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/01/brasil-teve-um-dos-maiores-aumentos-em-numeros-de-casos-aponta-oms.ghtml>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

que através de decreto estadual, shoppings, comércio, bares etc., já podem abrir. A capital vem adotando outro plano, porém, a abertura de certos estabelecimentos já está programada para 17 de junho e outros já podem funcionar sob algumas normas.

Ademais, o subsecretário da Secretaria Municipal da Saúde do Rio afirmou que foi surpreendido pelo decreto estadual de flexibilização, pois não havia estudos prévios que dessem sustentabilidade às medidas de flexibilização adotadas²⁰. O Governo de São Paulo, apesar de ter um plano de reabertura mais comedido, vem sendo duramente criticado, em decorrência dessa localidade se configurar como a mais afetada pelo novo coronavírus no País.

Tem-se que o estado de São Paulo foi dividido em regiões e cada uma dessas foi classificada em um estágio da pandemia, em que de acordo com o nível de calamidade são deferidas as medidas de reabertura²¹. Todavia, quase toda a região foi posta em fases de flexibilização, exceto a Grande São Paulo e as áreas em seu entorno, o que preocupa boa parte da população e cientistas, já que o isolamento social nem chega a atingir 50% e tais medidas podem diminuí-lo ainda mais. Além disso, um levantamento divulgado pelo Estado de S. Paulo aponta que 86% dos municípios que foram autorizados a flexibilizar tiveram alta nos casos nos últimos dias. Nesse viés, profissionais da saúde criticam a reabertura, dentre eles o epidemiologista Paulo Lotufo, professor da Faculdade de Medicina da USP, que analisa a medida como “arriscada” e afirma que a flexibilização só deveria ocorrer depois de uma redução consistente nos números, com ao menos sete dias seguidos de queda.²²

Tendo em vista os fatos expostos, nota-se que existe uma “passagem” de responsabilidade sobre as reaberturas para as instâncias inferiores do poder Executivo do País. Em toda a federação as quarentenas, que em suma sequer chegaram a ser realmente rígidas e com altas taxas de aderência, vêm sendo flexibilizadas com planos insuficientemente respeitadores das medidas sanitárias recomendadas e incoerentes com a situação de aumento diário de casos e mortes em que o Brasil se encontra.

20 Fonte:<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/07/crivella-diz-que-prefeitura-mantera-esquema-de-reabertura-apesar-de-liberacoes-feitas-pelo-estado.ghtml>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

21 Fonte:<<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/05/27/veja-como-vai-funcionar-flexibilizacao-da-quarentena-no-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

22 Fonte:<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/29/Quais-os-riscos-de-flexibilizar-a-quarentena-em-S%C3%A3o-Paulo-agora>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

1.3. Intersecção de problemáticas

Os países da América Latina possuem semelhanças estruturais que se configuram como desafios para o enfrentamento do novo coronavírus. A grande desigualdade social torna muito mais difícil a missão dos governos de implementarem planos de ação efetivos para barrar a contaminação e evitar os desastres sociais que podem ser ocasionados pelo isolamento. Exemplifica-se a subnotificação como um dos fatores em comum que dificulta a tomada de decisão estatal: Brasil e Argentina estão entre os locais que menos testam.²³

Em dados publicados pelo Worldometers, no começo de junho o Brasil possuía uma estatística de 4,706 testes por milhão de habitantes e a Argentina 4.293²⁴. A incapacidade desses países em testarem a população e a subnotificação são problemáticas atreladas a fatores históricos locais, como os sistemas de saúde saturados e com infraestrutura ineficaz, instituições fragilizadas e a tendência dos Estados em mascarar dados e informações²⁵.

Além do mais, outra tendência que a pandemia do novo coronavírus evidenciou foi a violência policial. As populações desses países vêm reclamando e noticiando a truculência das forças policiais nas abordagens associadas à quarentena. Na Argentina, organizações de Direitos Humanos recebem todos os dias vídeos e denúncias de abusos de poder por parte das forças policiais²⁶. No Brasil, esse problema é somado às violações cotidianas ocorridas nas áreas mais pobres. Assim, operações policiais em locais favelizados durante a pandemia acarretam na suspensão do atendimento em clínicas e dificultam a distribuição de cestas básicas e kits de higiene^{27, 28}.

23 Fonte:<<https://www.ufrgs.br/humanista/2020/04/14/com-problemas-economicos-e-sociais-sem-elhantes-america-latina-tem-enfrentamentos-distintos-ao-coronavirus/>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

24 Fonte:<<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

25 Fonte:<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52383539>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

26 Fonte:<<https://www.pagina12.com.ar/256860-para-frenar-la-violencia-policial-durante-el-coronavirus>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

27 Fonte:<<https://mareonline.com.br/coronavirus/operacoes-policiais-em-tempos-de-covid-19/>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

28 Os quadros gerados pela pandemia do novo coronavírus evidenciam ainda mais questões que já eram pungentes nas sociedades latino-americanas e que urgem serem faladas, discutidas e pensadas. A exemplo da Argentina e do Brasil, que apesar de terem processos similares, diferenciam-se enormemente por detalhes que foram fulcrais para a diferença de resultados quanto às políticas adotadas em meio a crise sanitária.

1.4. Comparação de resultados

A Argentina foi um dos poucos países do mundo a decretar quarentena total enquanto os casos ainda eram poucos e a crise sanitária estava apenas se iniciando. O governo argentino foi o primeiro a tomar tal medida na América do Sul e um exemplo de resposta ágil à crise sanitária. Infelizmente, países do mundo inteiro só chegaram a decretar o *lockdown* quando o os dados da crise já era alarmantes.²⁹

Uma pesquisa da Universidade Federal do Paraná aponta que “uma intervenção drástica” realizada após transcorridos até 25 dias desde a primeira morte atestada é capaz de barrar até 80% de novas mortes. No cenário em que essa decisão demora mais dez dias para ser tomada, a eficiência reduz para 50%”.³⁰ Dessa maneira, percebe-se que a janela para intervenções não farmacológicas é estreita e que é necessário agir rápido para garantir a máxima eficácia das medidas de isolamento. Para achatar totalmente a curva de óbitos é preciso tomar medidas drásticas cedo, uma resposta demorada apenas consegue reduzir um pouco o número de mortos.³¹

O número de habitantes do Brasil é cinco vezes maior que o da Argentina. Em uma comparação proporcional aos números de habitantes, com os dados do dia 8 de junho de 2020, o território brasileiro teve cerca de 30,4 vezes mais casos que o argentino, bem como 55,7 vezes mais óbitos. o país vizinho contabilizou, até o dia 8 de junho, 670 mortes. O Governo brasileiro contou 37, 312 vítimas fatais. Se os números em território nacional fossem proporcionais aos argentinos, essa soma seria de 3350 mortes e o país contabilizaria 113, 970 pessoas com Covid-19.

Todavia, considera-se evidente que o número de habitantes não é o único fator que influi na quantidade de contaminados e de mortos pelo novo coronavírus. Questões como a densidade demográfica e o nível de envelhecimento da população são cruciais. Ainda assim, esses outros fatores não justificam a quota abissalmente maior do Brasil em relação à Argentina. A exemplo disso,

29 Medidas de isolamento social com restrições duras são muito mais eficazes quando decretadas rápida e efetivamente.

30 Fonte: <<https://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/estudo-com-participacao-da-ufpr-aponta-como-demora-pode-fazer-cair-a-eficacia-de-medidas-contra-a-covid-19/>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

31 Essa resposta demorada foi o que ocorreu no Brasil, que já inicia o processo de reabertura em locais que sequer chegaram a adotar o *lockdown*. O País é o segundo no mundo em número de casos e o local da América Latina onde mais se morre em decorrência do novo coronavírus.

a população argentina é uma das mais velhas da América Latina, sendo quase 12% da população acima dos 65 anos³². No Brasil, esse dado é de cerca de 9,5%. O que fica evidenciado a partir da análise do número exponencialmente maior de casos e vítimas brasileiras é o fato de o País não ter dado uma resposta não farmacológica rápida e eficaz ao vírus. Nesse sentido, a nação não conseguiu controlar logo a quantidade de casos, e, por conseguinte, o ritmo de contágio aumentou descontroladamente.³³

O Presidente argentino Alberto Fernández aponta uma pesquisa em que, caso a Argentina mantivesse o ritmo de contágio inicial - antes do achatamento da curva provocado pelo isolamento obrigatório e preventivo - já contaria com cerca de 45 mil casos³⁴. Outrossim, o Ministério dos Transportes da Argentina publicou um relatório sobre o movimento no transporte público na província de Buenos Aires em que registra-se uma queda de utilização de 97% no metrô, 92% nos trens e 82% nos ônibus³⁵. Esses dados demonstram a alta aderência às medidas de isolamento social por parte da população argentina. O mesmo não ocorreu no Brasil, em que os índices de aderência oscilam por dia, variando de 29% até no máximo 60%.^{36 37}

A diferença com que esses povos distintos - mesmo que vizinhos - enxergam as instituições democráticas é crucial para o entendimento dessa análise comparada. Todavia, essas divergências não podem ser pesquisadas apenas sob o viés da política atual, dada a conexão entre os processos históricos perpas-

32 Fonte:<https://www.indexmundi.com/pt/argentina/distribuaao_da_idade.html>. Acesso em: 9 jun. 2020.

33 Assim, não houve tempo suficiente para que o Governo se organizasse para o enfrentamento do pico, levando o sistema de saúde de diversas cidades a colapsar ou a se sobrecarregar antes mesmo da pior fase ser atingida.

34 Fonte:<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52276340>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

35 Fonte:<https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/04/15/interna_internacional,1138645/argentina-e-mais-eficiente-contra-a-covid-19-do-que-o-brasil.shtml>. Acesso em: 9 jun. 2020.

36 Fonte:<<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

37 Além da decretação de lockdown e do monitoramento efetivo da quarentena, a maior parte da população argentina concorda com o isolamento e confia nas medidas adotadas pelo governo. Tal fator se deve, em partes, pela coerência e agilidade que os representantes do País vizinho tiveram ao lidar com a pandemia, bem como ao alinhamento entre os discursos do Alto Executivo, dos governantes locais, dos municípios e até mesmo da oposição, além do fornecimento de subsídios que possibilitaram ao povo permanecer em casa. Somado a tudo isso, tem-se a confiabilidade que a população argentina deposita nas instituições democráticas, o que é um fator crucial para o acatamento das decisões governamentais.

sados e a construção sociopolítica dos países. Por conseguinte, é mister que a referente pesquisa seja complementada com um estudo dos fatores da história política de ambos os países que influenciaram na memória e nos julgamentos dessas sociedades quanto aos processos decisórios da Democracia.

2 REFORMAS CONSTITUCIONAIS

Em 1964 a ordem democrática brasileira foi interrompida por um regime autoritário que destituiu o então Presidente da República, João Goulart e líderes militares ascenderam ao controle da nação. O governo militar contou inicialmente com o apoio de elites políticas e econômicas, que visavam manter sua influência política e seus privilégios, e do Estados Unidos. Após o fim da segunda guerra, os Estados Unidos intensificaram seu processo de militarização da América-Latina com o intuito de manter sua maior área influência diplomática, comercial e ideológica sob controle e longe das aspirações da União Soviética. Assim, pois, a potência norte-americana apoiou e incentivou a tomada do poder pelas forças militares no Brasil, sob o argumento de que essa seria a força política mais confiável e, por ter contato próximo às forças armadas americanas, teriam sido expostas a ideais democráticos.³⁸

O pretexto original da tomada de poder pelas forças armadas era realizar uma reorganização política, impedindo a ascensão do comunismo e visando auxiliar na reconstituição da economia. Vigorou-se, então um regime ditatorial, o qual já havia modificado a ordem constitucional através da Constituição de 1967. Tal documento foi bastante alterado através de Atos Institucionais, de hierarquia superior à própria carta. Dentre os Atos, o mais importante foi de número 5 (AI-5), de dezembro de 1968, que trouxe, entre outras disposições, a prerrogativa presidencial de decretar recesso do Congresso Nacional e de outros órgãos legislativos e a possibilidade de decretar a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão por um período de 10 anos.³⁹

Após duas décadas de supressão de direitos políticos, censura institucionalizada e rompimento com a separação de poderes, o regime militar brasileiro

38 PADRÓS, Enrique Serra. AS ESCOLAS MILITARES DOS ESTADOS UNIDOS E A PENTAGONIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DA AMÉRICA LATINA. **Outros Tempos**, São Luís, v. 1, esp., p. 13-31, 2007. Disponível em: https://www.outrostempos.uema.br/OJS/index.php/outros_tempos_uma/article/view/358. Acesso em: 02 jun. 2020, passim.

39 BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 08 jun. 2020.

teve seu fim com a eleição indireta de 1985. No entanto, o Brasil continuava sob a constituição de 1967, de aspiração autoritária. O reestabelecimento da ordem democrática necessitava, portanto, ser reconhecido no âmbito jurídico: Obedecendo a Emenda Constitucional nº16, de 1985, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987, para redigir e aprovar a nova carta magna brasileira.

A Constituição brasileira, promulgada em 1988 estabeleceu novamente a separação e a independência entre os poderes e os direitos fundamentais oriundos de ação estatal positiva: após a segunda guerra mundial, “O constitucionalismo passou, então, [...] de um modelo estritamente liberal [...] para o modelo social, que demandava a intervenção do poder público para a efetivação dos direitos positivados”.⁴⁰

Enquanto isso, o Estado argentino também passou por um regime de domínio militar autoritário, iniciado em 1976, com a deposição da então Presidente da República María Estela Martínez de Perón. Uma Junta, composta por comandantes do exército, da marinha e da aeronáutica, assumiu o poder “em nome do autodeterminado Processo de Reorganização Nacional, cujos objetivos seriam reestabelecer a ordem, reorganizar as instituições e criar as condições para uma “autêntica democracia””.⁴¹ O objetivo inicial, no entanto, em sua execução tornou-se uma mera justificativa para combater e calar a oposição, a imprensa, movimentos estudantis, líderes sindicais entre outros enquadrados como “inimigos ativos” ou “inimigos potenciais”.⁴²

Assim, pois, a pressão popular sob o governo no tocante aos desaparecidos durante o regime se agravou com o alto número de baixas durante a derrota na Guerra das Malvinas e foi diretamente responsável pelo colapso do governo militar. A Junta Militar não conseguiu se manter, ante a amplo descontentamento popular, e acabou por ceder o poder.

40 SILVA, Tatiana Mareto. O Constitucionalismo Pós Segunda Guerra Mundial e o Crescente Ativismo Judicial No Brasil: uma análise da evolução do papel do poder judiciário para a efetivação das constituições substancialistas. : Uma Análise da Evolução do Papel do Poder Judiciário para a Efetivação das Constituições Substancialistas. Teorias do Direito e Realismo Jurídico, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 270, 14 out. 2016. Conselho Nacional de Pesquisa e Pos-Graduação em Direito - CONPE-DI. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/588>. Acesso em: 29 maio 2020. p. 277.

41 PALERMO, Vicente. **Ditadura Militar Argentina 1976 -1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática Volume 7 de Ensaio latino-americanos**. São Paulo: Edusp, 2007. 743 p. Tradução de: Alexandra de Mello e Silva. p. 26.

42 Ibid. p. 28.

O fim do regime militar foi, então, oficializado com a eleição de 1983, na qual Raúl Afonsín foi eleito com um discurso contrário aos resquícios do período totalitário e fortemente pautado pela justiça ética e pelo desejo público de uma redemocratização.⁴³ O período ditatorial argentino não contou com significativas alterações constitucionais, sendo assim o seu encerramento não necessitou de uma ampla reformulação do ordenamento jurídico. Ocorreram, no entanto, reformas no texto da constituição argentina no ano de 1994.

As alterações constitucionais efetuadas em 1994 foram fortemente pautadas por uma renovação da maneira em que o país lida com a questão dos direitos humanos: a discussão sobre a proteção de tais direitos já existia desde 1978, ano no qual o país recebeu uma visita⁴⁴ da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A visita foi motivada pelo expressivo número de denúncias enviadas pela população argentina à Corte a respeito da situação ditatorial. Dessa forma, com diversos avanços na matéria de direitos humanos a nível internacional e com base na recente experiência ditatorial de desrespeito a tais direitos, a Argentina incorporou à sua Constituição diversos tratados internacionais como equivalentes às garantias fundamentais desta carta.⁴⁵

3. REDEMOCRATIZAÇÃO

Apesar de possuírem motivações iniciais semelhantes, a derrocada dos regimes ditatoriais argentinos e brasileiro foram consideravelmente distintas. De início, o Brasil passou por uma transição de retorno à democracia oportunizada por acordos entre as elites políticas, uma redemocratização pactuada⁴⁶,

43 VITALE, María Alejandra; DAGATTI, Mariano. La constitución de la Argentina democrática en el discurso de asunción presidencial de Raúl Alfonsín. **Hallazgos**, [s.l.], v. 13, n. 26, p. 65-91, 13 jul. 2016. Universidad Santo Tomas. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413846468004>. Acesso em: 09 jun. 2020. p. 70 Et. seq.

44 OLIVEIRA, D. JULGAMENTOS DAS LEIS DE ANISTIA PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E OS ESFORÇOS DA SOCIEDADE CIVIL NA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO DA ARGENTINA E DO PERU. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 6, n. 11, p. 406-431, 20 abr. 2018, passim

45 CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Disponível em: <https://www.constitution.org/cons/argentin.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

46 LASTRA, María Soledad. Volver del exilio. Historia comparada de las políticas de recepción en las posdictaduras de la Argentina y Uruguay (1983-1989). La Plata: Universidad de la Plata, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2016. Disponível em: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm486>. Acesso em: 29 maio 2020. p. 19.

contado com o apoio dos militares e das elites. Tal processo foi premeditado para que houvesse certa manutenção do poder real nas mãos dos segmentos dominantes: a saída dos militares do poder foi feita de maneira negociada, sem grande ruptura com a tão recente aspiração autoritária.

Assim, por mais que o resgate dos direitos políticos e a adição de diversos direitos sociais fosse suficiente para adjetivar o Estado brasileiro como democrático, não foi suficiente para desvencilhar o País de seu recente passado totalitário. Mesmo com alterações na carta constitucional e com o retorno das eleições diretas, muitas das estruturas sociais e políticas do período militar foram mantidas.

Apesar da existência de movimentos organizados de resistência às ações ditatoriais, como a União Nacional dos Estudantes⁴⁷ e setores artísticos, principalmente o musical⁴⁸, tais objeções não foram motivação direta nem parcial para a ruína do governo autoritário instaurado no Brasil entre 1964 e 1985. A forma, pois, que a redemocratização brasileira ocorreu, sem efetiva influência popular e feita pelos núcleos detentores de poder, influenciou na visão popular dessa transição: não se tem, no imaginário social brasileiro, o retorno da democracia como uma vitória popular, como a derrota das elites frente o anseio da sociedade.

Esses fatores contribuíram para uma menor valorização dos preceitos e das instituições democráticas no País, posto que, na prática, muitas dos alicerces da política ditatorial se conservaram e que a população não teve relevância significativa no processo de retomada da democracia. A Argentina, por outro lado, retomou a democracia por um processo não pactuado, a redemocratização ocorreu por colapso do sistema totalitário. O anteriormente citado descontentamento social generalizado, o fracasso econômico, as violações dos direitos humanos expostas e ganhadoras de visibilidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e a derrota da Guerra das Malvinas tornaram insustentável a manutenção do regime militar.

47 SANFELICE, José Luís. A UNE NA RESISTÊNCIA AO GOLPE DE 1964 E À DITADURA CIVILMILITAR. **Simbio-logias**, São Paulo, v. 9, n. 11, p. 127-143, dez. 2015. Disponível em: <https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/a-une-na-resistencia-ao-golpe-de-1964-e-a-ditadura-civil.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020, passim.

48 FILIPINI, Eliete Vicentin. A MPB COMO FERRAMENTA DE PROTESTO DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA (1964 A 1985). **Revista Científica Unar**, Araras, v. 15, n. 2, p. 37-66, 2017. Disponível em: <http://revistaunar.com.br/cientifica/volumes-publicados/volume-15-no-2-2017>. Acesso em: 02 jun. 2020, passim.

As manifestações contra os crimes cometidos em nome do próprio Estado se materializaram em diversos coletivos que protestavam contra a violência estatal e exigiram respostas. Um dos grupos mais importantes foi o das Madres da Plaza de Mayo⁴⁹, composto por mães de supostamente detidos ou desaparecidos. O movimento teve grande força na luta contra o governo ditatorial e é tido como um dos mais bem sucedidos movimentos de resistência da América Latina.

O processo de restauração da ordem democrática na Argentina ao invés de ter tido seu principal marco na promulgação de uma Constituição democrática, como ocorreu no Brasil, teve nas eleições de 1983 sua principal vitória: eleito com quase 52% dos votos, Raúl Alfonsín chegou ao poder com um discurso de negação aos ideais totalitários e em defesa da redemocratização, dos direitos humanos e da participação popular.

É importante salientar a transição democrática argentina como abrupta, posto que a saída dos militares ocorreu sem negociações ou interferências destes no ordenamento político posterior a sua saída. Percebe-se, portanto, um grande contraste entre o papel popular na redemocratização brasileira e na argentina: esta foi realizada das camadas mais populares, chegando a afetar a elite detentora do poder, enquanto aquela foi encabeçada pelas elites, de acordo com seus interesses, além de propiciar certa manutenção de seu poder.

A redemocratização da Argentina passou duas vezes pelo crivo da população, uma vez com as pressões contra o regime e outra vez durante o processo eleitoral. Assim, o respeito às instituições democráticas se dá, pois houve a construção no imaginário social da nação que a ordem democrática foi reconquistada através de atuação política do povo.

A construção de uma memória acerca dos períodos ditatoriais também é diametralmente distinta: Na Argentina, o dia do golpe de estado é instituído como “‘Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia’ e marca a realização de diversas atividades para lembrar as vítimas do ‘terrorismo de Estado’ e pedir a prisão de todos os ‘genocidas’”⁵⁰. No Brasil, por outro lado, o dia do

49 PARZIANELLO, Sandra Barbosa; PARZIANELLO, Geder Luis. “¿QUIÉN TE FALTA?”: AS MÃES DA PRAÇA DE MAIO NA ARGENTINA E A MEMÓRIA DO AUTORITARISMO CONTRA OS SEUS DIREITOS. **Missões**: Revista de Ciências Humanas e Sociais, [s.i], v. 4, n. 1, p. 01-13, dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/2737>. Acesso em: 09 jun. 2020, passim.

50 BALESTRA, Juliana Pirola. História e Ensino de História das Ditaduras no Brasil e na Argentina. **Antíteses**, [s.l.], v. 9, n. 18, p. 249-274, 31 dez. 2016. Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193349764012>. Acesso em: 01 jun. 2020. p. 251.

golpe militar é marcado também por atos de luto para com as violações de direitos ocorridas durante o regime totalitário, mas também é comemorado por parcela da população, que relembra a “Revolução de 64” e uma menor parcela chega a pedir o retorno do governo militar.

Como apontado por Juliana Balestra⁵¹, “O fato curioso é que elas contaram com a participação de jovens e adultos que não viveram a fase adulta durante o período, o que revela como estão as disputas sobre esse passado no país e dão a exata medida da fragilidade da nossa democracia.”. A presença de jovens em movimentos demandando a volta do regime ditatorial é a mais concreta exemplificação da distorção feita dos acontecimentos históricos do referido período e da construção de um discurso desconexo dos fatos.

Já no Brasil, não só a veracidade dos abusos cometidos pelo Estado durante o período militar é contestada por uma parte da população como também a impunidade dos responsáveis por esses abusos é absoluta até hoje e o “o acesso à documentação militar começou a ser permitido apenas em 2012, com a instalação da “Comissão Nacional da Verdade” (CNV).”⁵² Essa ausência de esforço para manter viva a memória dos anos de totalitarismo é consequência da redemocratização ter sido guiada pelos militares e pelas elites civis apoiadoras do regime ditatorial. Com a permanência dos mesmos atores envolvidos na política e com a escassa participação popular no processo, o discurso dos detentores do poder foi mantido com uma maior facilidade.

Todos esses pontos históricos acima expostos e as diferenças ressaltadas entre as duas nações nos permite concluir que um sentimento de respeito e o enaltecimento da ordem democrática e de suas instituições é presente na Argentina, posta a construção, na memória coletiva, de um discurso de reconquista do espaço democrático como uma vitória popular. Esses pontos contribuem para certo distanciamento da população em geral com a democracia e suas bases, posto que não participaram efetivamente de sua construção nem relembram os abusos sofridos por sua ausência.

51 Ibid., p. 250.

52 BALESTRA, Juliana Pirola. História e Ensino de História das Ditaduras no Brasil e na Argentina. *Antíteses*, [s.l.], v. 9, n. 18, p. 249-274, 31 dez. 2016. Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193349764012>. Acesso em: 01 jun. 2020. p. 252.

4. PRESIDENCIALISMO

O sistema de governo adotado em ambos os países é o presidencialismo, assim como na maioria dos países latino-americanos. Possuidora de enorme influência no sistema político atual dos dois países, a adoção do modelo presidencial é motivada diretamente por heranças coloniais e explicada a partir do processo de estabilização pós-independência.

O período colonial dos dois países foi similar no que diz respeito à subordinação a uma ordem monárquica e a administração tanto da colônia portuguesa quanto da espanhola deixou resquícios na política interna dos países em questão. Quando o Brasil e a Argentina concretizaram a independência e adotaram o regime republicano, optaram pelo presidencialismo, modelo o qual, de certa forma, preserva parte da essência da gestão individual do período colonial. As distinções entre os Estados se iniciam após a independência de cada um ante sua metrópole. Enquanto as Províncias Unidas do Rio da Prata adotaram um sistema republicano, após a independência, já o Brasil pós-independência foi regido por uma monarquia constitucional.

A escolha brasileira pela monarquia se deu pela intenção inicial de estabilizar o recém-independente território e impedir sua fragmentação⁵³, como pontua José Bonifácio, durante sessão da Assembleia Constituinte de 1823: “Que quadro nos apresenta a desgraçada América! Há 14 anos que se dilaceraram os povos que, tendo saído de um governo monárquico, pretendem estabelecer uma licenciosa liberdade e, depois de terem nadado em sangue, não são mais do que vítimas da desordem, da pobreza e da miséria.”⁵⁴

A exemplo do exposto por José Bonifácio, Fernanda Lovato pontua: “Com o início do processo de independência do Vice-Reino da Prata, em 1810, assistiu-se à emergência de diversas entidades soberanas no âmbito de cidades ou províncias. Com o desaparecimento da autoridade do monarca, as

53 Em certa análise, a estratégia brasileira de optar por um Estado unitário se mostra justificada, caso comparado o período pós-independência brasileiro ao argentino: tendo sido este marcado por severa instabilidade política, fragmentação e inúmeros conflitos internos.

54 LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Dados**, [s.l.], v. 48, n. 3, p. 611-653, set. 2005. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582005000300006&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jun. 2020. p. 622.

idades, [...] passaram a proclamarem-se independentes e soberanas.”⁵⁵ Na prática, porém, a grande centralização administrativa e existência do Poder Moderador aproximaram o regime imperial às monarquias absolutistas europeias. As inspirações e semelhanças da Carta Política do Brasil imperial e o funcionamento dos regimes absolutistas são explícitas, a exemplo do artigo 99: “A pessoa do imperador é inviolável, e Sagrada. Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”.⁵⁶

Outro ponto de distinção entre ambos os países foi o tempo que se levou desde a independência das metrópoles à adoção de uma República democrática: devido às disputas interprovinciais por poder e soberania, pouco se discutiu a adoção de um regime monárquico. Enquanto isso, o Brasil atravessou mais de seis décadas sob um regime monárquico, nunca tendo sido a proclamação da República um consenso entre a classe política.

Como bem pontuado por Lovato: “Na Argentina houve [...] um período mais longo de amadurecimento de idéias acerca da República, enquanto que no Brasil o movimento republicano surge apenas 19 anos antes de sua proclamação. Na Argentina, a República foi instituída através de uma Assembléia Constituinte, consensualmente e pacificamente, No Brasil foi proclamada, após a ação de um golpe que destituiu o governo monárquico.”⁵⁷

Dessa forma, proclamada a República, os dois países adotam o Presidencialismo como sistema de governo. Assim o fazem por forte influência liberal norte-americana, optando-se não somente por um modelo Constitucional similar ao adotado em 1787 como também se importam o modelo Presidencialista e Federalista dos Estados Unidos. Vale ressaltar a discussão federalista como mais importante na história nacional argentina

55 LOVATO, Fernanda Flores de Almeida. **O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS REPUBLICANOS NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA.** 2007. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9682>. Acesso em: 03 jun. 2020. p. 30.

56 BRASIL, Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 03 jun.2014.

57 LOVATO, Fernanda Flores de Almeida. **O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS REPUBLICANOS NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA.** 2007. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9682>. Acesso em: 03 jun. 2020. p. 100.

do que na brasileira, vide as disputas interprovinciais e a centralização política e econômica de Buenos Aires, que só foram cessadas com a adoção do Federalismo.⁵⁸

O presidencialismo nesses países se adequou aos costumes políticos históricos, em que havia uma figura central na administração pública. Marvin Pérez afirma que “O modelo resultou muito apropriado para as novas repúblicas ainda saudosas do poder não questionado dos “Virreyes”, dos “Capitanes Generales”, dos Capitães Hereditários e dos Governadores Gerais, já que simplesmente se substituiu uma figura forte por outra.”.⁵⁹

O modelo presidencial nesses países pende a uma centralização de prerrogativas no poder Executivo, nem sempre havendo uma responsabilidade recíproca entre o este e o poder Legislativo. Tal centralização e pouca necessidade de consenso entre os poderes propiciaram e facilitaram a existência de governos populistas, muito apoiados no carisma do Chefe do Executivo, a exemplo do Varguismo, no caso brasileiro, e do Peronismo, na Argentina.

Tanto Vargas quanto Perón tiveram seus mandatos legitimados não por repressão, mas assim por apoio popular, por se apresentarem e serem aceitos pela grande massa de trabalhadores e classes anteriormente sem representatividade política. As experiências populistas e paternalistas proporcionadas por Getúlio Vargas e Juan Domingo Perón contribuíram para uma personalização da política: “A pouca maturidade política dos corpos eleitorais faz com que a figura do candidato seja o centro do processo eleitoral [...]. Esta prevalência da pessoa sobre a estrutura partidária se reproduz posteriormente no Governo. O Presidente é o grande ator da vida política nacional. Os feitos do Governo são tidos como próprios do líder pela população.”.⁶⁰

O presidencialismo forte e personalizado foi reforçado no caso brasileiro com a Constituição de 1988, a qual, como anteriormente abordado, foi uma

58 Ibid. p. 31 Et. seq.

59 PÉREZ, Marvin Carvajal. O PRESENTE DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA AMÉRICA LATINA. **Prismas**: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 35-50, 31 out. 2008. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/655>. Acesso em: 03 jun. 2020. p. 244

60 PÉREZ, Marvin Carvajal. O PRESENTE DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA AMÉRICA LATINA. **Prismas**: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 35-50, 31 out. 2008. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/655>. Acesso em: 03 jun. 2020. p. 39.

resposta direta e urgente a então recente experiência autoritária do País. Para atender as inúmeras e improteláveis demandas sociais, “o principal obstáculo a ser transposto era o conservadorismo e a morosidade característicos do Poder Legislativo. Para tanto, era necessário fortalecer o Poder Executivo evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. [...] era preciso dotar o Executivo de “vias de escape” sempre que uma possível divergência entre os poderes pudesse redundar em confronto ou inação.”⁶¹

No Brasil, ainda, com a reforma constitucional de 1988, “os constituintes estiveram longe de simplesmente rejeitar toda a experiência institucional do período militar [...] Antes o contrário. Os constituintes mantiveram as prerrogativas legislativas conferidas ao Poder Executivo pelas seguidas “reformas constitucionais” do período militar. Destacam-se entre estas o Poder de Decreto e o controle sobre a elaboração e a execução do orçamento.”⁶²

Toda a trajetória acima exposta resulta por gerar, nas ainda frágeis democracias do Brasil e da Argentina, uma forte personalização do poder político, quase sempre associado a um protagonista. A presença dessa ideia no imaginário político brasileiro acaba por ser maior que no argentino, vide a experiência Imperial, o maior período ditatorial e a incorporação de diversas estruturas desse tempo na nova ordem constitucional do País.

Assim, o sucesso – ou fracasso – político e administrativo de um governo passa ser indissociável da capacidade da figura de referência, nesse caso o Chefe do Executivo, de lidar com as situações vivenciadas pela sociedade. Tal pensamento acaba por frear o fortalecimento das instituições do Estado Democrático: os órgãos e poderes públicos não são observados por um prisma de sua importância perene e institucional, e sim pelo indivíduo político à frente daquele poder em um tempo específico.

Dessa forma, apesar de presente nos dois países aqui analisados, a personalização política da pessoa do Chefe de Estado se mostra historicamente mais forte no imaginário brasileiro. Aliada, então, à intenção constitucional de fornecer ao Presidente liberdade para governar com a menor interferên-

61 LIMONGI, Fernando. **O Poder Executivo na constituição de 1988**. Disponível em: https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em: 04 jun. 2020.

62 LIMONGI, Fernando. **O Poder Executivo na constituição de 1988**. Disponível em: https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em: 04 jun. 2020.

cia legislativa possível, a visão do governante como o centro da administração nacional enfraquece os demais poderes e reduz a força das instituições democráticas.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Brasil e Argentina são países latino-americanos que lidaram com a crise sanitária desencadeada pelo novo coronavírus de formas muito distintas e obtiveram resultados opostos. Ainda assim, houve intersecções de medidas e de problemáticas enfrentadas entre os percursos da pandemia nessas duas localidades. Nesse sentido, nota-se que tanto as divergências, quanto as similitudes possuem explicações advindas das semelhanças e das diferenças na historicidade e na atualidade político-social de ambos. Esses fatores influem na construção sociopolítica desses povos e na forma com que estes avaliam a democracia e percebem a política atual.

Nesse viés, é evidente que o processo de ruptura da Argentina com o governo ditatorial a partir de um colapso do mesmo, já anteriormente narrado, desencadeou um processo de democratização que fomentou uma cultura de expansão e valorização dos direitos civis em geral⁶³. Um exemplo disso foram as implementações dos tratados internacionais de Direitos Humanos à Constituição de 1994. Por conseguinte, o desenvolvimento de tais garantias possibilita à nação argentina o cenário atual de “união” entre governo e oposição na tomada de medidas que propiciam à população - especialmente os mais carentes - a possibilidade de permanecer em isolamento social, ainda que o país esteja perpassando por uma crise não apenas sanitária, mas político-econômica.

Além disso, o imaginário coletivo argentino, ainda que tenha parâmetros menores que de outros países latino-americanos, deposita credibilidade nas instituições democráticas - fomentada pelo processo de democratização; fator esse que auxilia no acatamento das medidas adotadas pelo governo na contenção da crise, mesmo que estas sejam duras. Dessa maneira, tem-se que

63 “Já no caso Argentino se, em um primeiro momento o competitivismo esteve subordinado ao peronismo, faz-se mister afirmar que a punição das violações de direitos humanos criou um caldo de cultura favorável para todos os direitos civis.” Disponível em: <<https://www.institudademocracia.org/single-post/2019/04/23/A-Cara-da-Democracia-no-Brasil-e-na-Argentina>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

a população argentina possui duas vezes mais confiança que a brasileira nos partidos políticos e três vezes mais na presidência, tanto que os índices de preferência pela democracia oscilam entre 60% e 80% no país.⁶⁴

Em contrapartida, a redemocratização nunca estabeleceu uma ruptura de fato com o autoritarismo no Brasil. Tal processo foi semilegal e as estruturas do regime não foram brutalmente modificadas, a exemplo disso as repetidas violações de Direitos Humanos nunca foram punidas. Essa falta de rompimento fez com que as interferências da experiência autoritária na polícia judiciária perpetuasse até hoje uma cultura de violência social. Ademais, a Assembleia Constituinte de 1988 teve enfoque em propiciar a institucionalização da competitividade político-eleitoral. Dessa forma, a democratização brasileira não passou por uma tentativa efetiva de desvincular a ordem democrática da ditatorial.⁶⁵

Por conseguinte, a democracia brasileira se encontra frágil ao abalo das crises político-partidárias, já que o processo de implementação da mesma foi centrado no eixo da competitividade eleitoral. Nesse sentido, o País vem passando por repetidas crises políticas - como a contestação do resultado das eleições de 2014 e o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff- que influenciam na diminuição da confiança da população nas instituições democráticas. Assim, tem-se que pesquisas apontam que em solo brasileiro a preferência pela democracia oscila entre 29% e 58%.⁶⁶

Outrossim, a centralização brasileira na competitividade eleitoral desenrola nos governos políticas de adoção de medidas voltadas à “manutenção da normalidade econômica”, ainda que o País enfrente uma dura crise sanitária. Dessa maneira, a falta de subsídios que possibilitem à população permanecer em isolamento social, aliada à descrença do povo nas instituições democráticas, desencadeiam nos baixos índices de isolamento social mesmo nas localidades em que a quarentena foi implementada.

Destarte, é notável que a pandemia do novo coronavírus evidencia as crises em curso da democracia e da política em todo o mundo, com atenção

64 Fonte:<<https://revistacult.uol.com.br/home/quem-gosta-mesmo-da-democracia/>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

65 Fonte:< <https://www.institutodademocracia.org/single-post/2019/04/23/A-Cara-da-Democracia-no-Brasil-e-na-Argentina>>. Acesso em 9 jun. 2020.

66 Fonte:< <https://www.institutodademocracia.org/single-post/2019/04/23/A-Cara-da-Democracia-no-Brasil-e-na-Argentina>>. Acesso em 10 jun. 2020.

especial às experiências recentes da América Latina, como o Brasil. Aqui, resalta-se a importância da análise comparada sob o eixo da construção histórica-política dos países estudados, tanto em relação aos governos em si e suas formas de lidar com a crise sanitária, quanto perpassando pela construção do imaginário coletivo e suas influências na maneira com que as populações se comportam nesse momento excepcional .

REFERÊNCIAS

- BALESTRA, Juliana Pirola. História e Ensino de História das Ditaduras no Brasil e na Argentina. **Antíteses**, [s.l.], v. 9, n. 18, p. 249-274, 31 dez. 2016. Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193349764012>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 08 junho 2020.
- BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 03 jun.2014.
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Disponível em: <https://www.constitution.org/cons/argentin.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- PALERMO, Vicente. **Ditadura Militar Argentina 1976 -1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática Volume 7 de Ensaio latino-americanos**. São Paulo: Edusp, 2007. 743 p. Tradução de: Alexandra de Mello e Silva.
- FILIPINI, Eliete Vicentin. A MPB COMO FERRAMENTA DE PROTESTO DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA (1964 A 1985). **Revista Científica Unar**, Araras, v. 15, n. 2, p. 37-66, 2017. Disponível em: <http://revistaunar.com.br/cientifica/volumes-publicados/volume-15-no-2-2017>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- LASTRA, María Soledad. Volver del exilio. Historia comparada de las políticas de recepción en las posdictaduras de la Argentina y Uruguay (1983-1989). La Plata: Universidad de la Plata, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2016. Disponível em: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm486>. Acesso em: 29 maio 2020.
- LIMONGI, Fernando. **O Poder Executivo na constituição de 1988**. Disponível em: https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em: 04 jun. 2020.

- LOVATO, Fernanda Flores de Almeida. **O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS REPUBLICANOS NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA**. 2007. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9682>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- OLIVEIRA, D. JULGAMENTOS DAS LEIS DE ANISTIA PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E OS ESFORÇOS DA SOCIEDADE CIVIL NA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO DA ARGENTINA E DO PERU. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 6, n. 11, p. 406-431, 20 abr. 2018.
- PARZIANELLO, Sandra Barbosa; PARZIANELLO, Geder Luis. “¿QUIÉN TE FALTA?”: AS MÃES DA PRAÇA DE MAIO NA ARGENTINA E A MEMÓRIA DO AUTOCRITARISMO CONTRA OS SEUS DIREITOS. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, [s.i], v. 4, n. 1, p. 01-13, dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/2737>. Acesso em: 09 jun. 2020.
- PÉREZ, Marvin Carvajal. O PRESENTE DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA AMÉRICA LATINA. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 35-50, 31 out. 2008. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Disponível em: Acesso em: 03 jun. 2020.
- SANFELICE, José Luís. A UNE NA RESISTÊNCIA AO GOLPE DE 1964 E À DITADURA CIVILMILITAR. **Simbio-logias**, São Paulo, v. 9, n. 11, p. 127-143, dez. 2015. Disponível em: <https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/a-une-na-resistencia-ao-golpe-de-1964-e-a-ditadura-civil.pdf>. Acesso em: 02 junho 2020.
- VITALE, María Alejandra; DAGATTI, Mariano. La constitución de la Argentina democrática en el discurso de asunción presidencial de Raúl Alfonsín. **Hallazgos**, [s.l.], v. 13, n. 26, p. 65-91, 13 jul. 2016. Universidad Santo Tomas. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413846468004>. Acesso em: 09 jun. 2020.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Dados**, [s.l.], v. 48, n. 3, p. 611-653, set. 2005. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582005000300006&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jun. 2020.
- CORONAVÍRUS (covid-19). **Google Notícias**, 2020. Disponível em: <<https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>>. Acesso em: 28 mai. 2020.
- CASOS de coronavírus e número de mortes no brasil em 28 mai. 2020. **G1.globo.com**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/28/casos-de-coronavirus-e-numero-de-mortes-no-brasil-em-28-de-maio.ghtml>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

ARGENTINA é mais eficiente contra a covid-19 do que o brasil. **Estado de Minas**, 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/04/15/interna_internacional,1138645/argentina-e-mais-eficiente-contr-a-covid-19-do-que-o-brasil.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2020.

ARGENTINA processo mais de 6 mil pessoas por violação de quarentena. **Valor.globo.com**, 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/03/29/argentina-processa-mais-de-6-mil-pessoas-por-violao-de-quarentena.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

COMO a argentina está enfrentando o coronavírus? **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/20/como-a-argentina-esta-enfrentando-o-coronavirus>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

ARGENTINA tem 85% de situação favorável para reabertura. **AGORAMT**, 2020. Disponível em: <<https://www.agoramt.com.br/mundo/pais-da-argentina-tem-85-de-situacao-favoravel-para-reabertura/90271>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

CORONAVIRUS en la argentina:¿cómo será el protocolo para que los bares y restaurantes puedan abrir en la ciudad? **LA NACIÓN**, 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-como-sera-protocolo-bares-restaurantes-nid2373774>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

CORONAVÍRUS: governo bolsonaro demorou mais de dois meses para editar primeira medida. **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/18/coronavirus-governo-bolsonaro-demorou-mais-de-dois-meses-para-editar-primeira-medida>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

EM pronunciamento, bolsonaro critica fechamento de escolas, ataca governadores e culpa mídia. **Folha de S.Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-pronunciamento-bolsonaro-critica-fechamento-de-escolas-ataca-governadores-e-culpa-midia.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

GOVERNO do es define estratégias para um possível lockdown. **A Gazeta**, 2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/governo-do-es-define-estrategias-para-um-possivel-lockdown-0520>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

AULAS serão suspensas em escolas estaduais e municipais de sp por coronavírus. **Folha de S.Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/03/escolas-de-sao-paulo-terao-aulas-suspensas-por-conta-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

DORIA nega que tenha decretado lockdown em são paulo. **G1.globo.com**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/21/doria-nega-que-tenha-decretado-lockdown-em-sao-paulo.ghtml>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

CORONAVÍRUS: o que o governo já anunciou para combater a crise econômica. **UOL Economia**, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/17/governo-medidas-cri-se-coronavirus-covid-19-economia.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

MEDIDAS adotadas pelo governo federal no combate ao coronavírus. **Gov.br**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-2-de-abril>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL está entre os países que não chegaram ao pico da pandemia de covid, aponta oms. **G1.globo.com**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/01/brasil-teve-um-dos-maiores-aumentos-em-numeros-de-casos-aponta-oms.ghtml>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

CRIVELLA diz que prefeitura manterá esquema de reabertura, apesar de liberações feitas pelo estado. **G1.globo.com**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/07/crivella-diz-que-prefeitura-mantera-esquema-de-reabertura-apesar-de-liberacoes-feitas-pelo-estado.ghtml>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

VEJA como vai funcionar flexibilização da quarentena no estado de são paulo. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/05/27/veja-como-vai-funcionar-flexibilizacao-da-quarentena-no-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

QUAIS os riscos de flexibilizar quarentena em são paulo agora. **Nexo Jornal**, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/29/Quais-os-riscos-de-flexibilizar-a-quarentena-em-S%C3%A3o-Paulo-agora>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BONI, mathias. Com problemas econômicos e sociais semelhantes, américa latina tem enfrentamentos distintos ao coronavírus. **Humanista UFRGS**, 2020. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/humanista/2020/04/14/com-problemas-economicos-e-sociais-semelhantes-america-latina-tem-enfrentamentos-distintos-ao-coronavirus/>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

CORONAVÍRUS. **Worldometers**, 2020. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIIL é um dos países que menos realiza teste para covid-19, abaixo de cuba e chile. **BBC Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52383539>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

PARA frenar la violencia policial durante el coronavirus. **EL PAÍS**, 2020. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/256860-para-frenar-la-violencia-policial-durante-el-coronavirus>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

OPERAÇÕES policiais em tempos de covid-19. **Maré Online**, 2020. Disponível em: <<https://mareonline.com.br/coronavirus/operacoes-policias-em-tempos-de-covid-19/>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

DURANTE quarentena violência doméstica aumenta mais nos países da américa latina. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/celina/coronavirus-durante-quarentena-violencia-domestica-aumenta-ainda-mais-nos-paises-da-america-latina-24387467>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ESTUDO liderado pela ufpr aponta como demora pode derrubar eficácia de ações contra mortes por covid-19. **Portal UFPR**, 2020. Disponível em: <<https://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/estudo-com-participacao-da-ufpr-aponta-como-demora-pode-fazer-cair-a-eficacia-de-medidas-contra-a-covid-19/>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

COVID-19 coronavirus pandemic. Worldometers, 2020. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

ARGENTINA distribuição da idade. **Index Mundi**, 2019. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/pt/argentina/distribuicao_da_idade.html>. Acesso em: 09 jun. 2020.

COMO medidas de isolamento contra o coronavírus aumentaram popularidade do presidente da argentina. **BBC Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52276340>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MAPA brasileiro da covid-19. **Inloco**, 2020. Disponível em: <<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

QUEM gosta mesmo da democracia? Revista Cult, 2018. Disponível em: <<https://revista-cult.uol.com.br/home/quem-gosta-mesmo-da-democracia/>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

AVRITZER, Leonardo. A cara da democracia no brasil e na argentina. **Instituto da Democracia**, 2019. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/2019/04/23/A-Cara-da-Democracia-no-Brasil-e-na-Argentina>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CRISE E PANDEMIA: FREUD E O ESTADO TOTALITÁRIO DO SÉCULO XXI

Luiza Cecília Ramme¹

INTRODUÇÃO

Apesar de conhecermos os horrores ocorridos durante as guerras mundiais e na ditadura militar, especialmente o holocausto durante a 2ª Guerra Mundial, com a supressão de todos os tipos de liberdade, assistimos inclusive em plena crise do COVID-19, discursos de ódio proferidos por líderes dos Estados. Testemunhamos no século XXI, líderes políticos ao redor do mundo sustentando ataques às minorias, especialmente LGBTs, ataques de ódio e violência contra imigrantes, índios, negros e nordestinos, desrespeito às mulheres, restrições à liberdade de expressão, dentre outros discursos que fomentam o extermínio.

Freud, em 1921, na obra *Psicologia das massas e análise do eu*, ao buscar entender o fenômeno da coesão das massas e porque esta torna-se tão facilmente influenciável, defende que os laços afetivos é que unem os indivíduos entre si e os indivíduos com o líder. Indaga Freud: “Primeiro, que evidentemente a massa se mantém unida graças a algum poder. Mas a que poder deveríamos atribuir este feito senão a Eros, que mantém unido tudo o que há no mundo?”²

Num primeiro momento buscar-se-á discorrer com aporte teórico na obra *Introdução ao Narcisismo* as ideias narcisísticas e de como elas influen-

1 Mestranda da Faculdade de direito. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal

2 FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)*. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outras-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 34.

ciam na escolha do objeto libidinal e com base na obra *Psicologia das Massas*, analisar a “mais antiga manifestação de uma ligação afetiva a uma outra pessoa”³, a identificação.

Num segundo momento, debate-se sobre algumas concepções de Freud na obra *Psicologia das Massas e Análise do Eu* e o papel desempenhado pelo Estado, por meio de seus líderes, na época moderna. A relação entre filosofia e psicanálise freudiana nos pareceu conveniente para pensarmos os riscos em que se encontra a democracia nestes momentos dramáticos do século XXI.

1. PERSPETIVA FREUDIANA

Freud na obra *Introdução ao narcisismo* de 1914, expõe que o bebê num primeiro momento passa por um estágio de autoerotismo, em que tem o próprio corpo como investimento amoroso⁴. Nesta fase do narcisismo⁵, a criança

3 Ibid., p. 46.

4 Menciona Zeferino Rocha em seu livro *Freud: novas aproximações*: “O narcisismo originário infantil é ainda lembrado, no artigo de 1914, como “a conservação de um bem-aventurado estado psíquico, uma posição libidinal inatacável, que já abandonamos. O estado inicial de bem-aventurança psíquica da criança e a onipotência mágica do seu desejo seriam novas manifestações desse investimento originário do Eu. Assim configurado, ele aparece como tempo mítico da pré-história da nossa infância regido tão somente pelo princípio do prazer”.

ROCHA, Zeferino. *Freud: novas aproximações*. Disponível em: <https://books.google.es/books?id=HWNW0L33kPMC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=m%C3%A3e+%2B+narcisismo+%2B+freud&source=bl&ots=SY4w8m4t1S&sig=ACfU3U3R7R7mLiFOWYL1b-vIw0oXsJp7pXw&hl=pt-BR&csa=X&ved=2ahUKEwjI9Jqv49PpAhUJYxoKHWGaDtE4ChDo-ATAlegQICxAB#v=onepage&q=m%C3%A3e%20%20narcisismo%20%20B%20freud&f=false>. Acesso em: 27.05.2020.

5 “O termo narcisismo deriva de um emblemático e constantemente citado personagem mitológico. Freud o descreve como “(...) um jovem que preferia sua própria imagem a qualquer outra” (Freud, 1910, p. 92). Se revisarmos mais adentro o mito de Narciso, teremos um belo jovem centrado em si, que rejeitava, desprezava e maltratava as ninfas que o admiravam e desejavam, e acabou apaixonado por sua própria imagem. “Narciso, certa vez, cansado da caça, sentindo grande calor e sede. Inclinou-se para beber, e viu sua própria imagem na água... Apaixonou-se por aquela imagem, que era a imagem dele mesmo” (Bulfinch, 2013, p.162). Se fizermos uma utilização da história de Narciso como uma ferramenta analógica para compreendermos a sobreposição do eu ao outro, podemos observar o quanto o que é meu é tido como correto e aceitável, enquanto o que é do outro e vem do outro é desprezível e não admirável, e portanto não aceitável, fazendo da diferença que há no outro em relação a mim, causalidade para o meu ódio”

CRUZ, Jaynara Rocha da; REIS, Fernando Figueiredo dos Santos e. *Intolerância Política no Brasil Atual*. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8115/1/Intolerancia%20Politica%20no%20Brasil%20Atual.pdf>. Acesso em: 01.06.2020.

ama: “a) o que ela mesma é (a si mesma), b) o que ela mesma foi, c) o que ela mesma gostaria de ser, d) a pessoa que foi parte dela mesma”⁶.

A posteriori, a criança realiza o primeiro tipo de identificação ao realizar a escolha objetal conforme o modelo das pessoas que eram “encarregadas da nutrição, cuidado e proteção da criança e que tornam-se os primeiros objetos sexuais, ou seja, a mãe ou a quem a substitui”⁷.

De modo geral, Freud nos conduz a ideia de que as escolhas do objeto libidinal na infância demarcam as experiências posteriores e que inevitavelmente a constituição do eu ideal⁸ encontra-se atrelado à presença do outro, apesar deste ser visto somente como uma representação do eu.

Em 1921, Freud na obra *Psicologia das Massas*, com o objetivo de comprovar de maneira detalhada, a ausência de divisa entre a psicologia do indivíduo com a massa, inicia com a observação de que a psicologia individual é também psicologia social. Para ele, “Na vida psíquica do ser individual, o Outro é via de regra considerado enquanto modelo, objeto, auxiliador e adversário, e, portanto, a psicologia individual é também, desde o início, psicologia social, num sentido ampliado, mas inteiramente justificado”⁹.

A partir dessa ideia podemos entender que existe um sujeito com singularidade, mas este está concomitantemente dentro de um contexto social que também o determina, ou seja, somente em situações excepcionais dispensar-se-ia a relação do indivíduo com seus pares ou melhor dizendo, do vínculo entre eu com o outro¹⁰.

6 FREUD, Sigmund. Introdução ao Narcisismo, Ensaios de Metapsicologia e outros textos (1914-1916) Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, Vol.12. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKew-jelNzH_NpAhUEixoKHeKZCYIQFjABegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cefias.com.br%2Fdownload%2F1175%2F&usg=AOvVaw3Kn9h8YSMVaOu-TurXujzF. p. 24.

7 Ibid., p.22.

8 Menciona Adriana Carvalho Novaes: “Segundo Freud, é no exame da formação do eu que é possível compreender a massa. Os vínculos entre os sujeitos se estabelecem numa dinâmica de exaltação dos afetos por meio do fenômeno da identificação. A análise das características de um indivíduo e da instituição da sociedade de massa à qual pertence ajuda, portanto, a compreender o modo como se dão os conflitos psíquicos escondidos nos conflitos sociais”.

NOVAES, Adriana Carvalho. A sociedade de massa e o desafio à razão. Sigmund Freud, Hannah Arendt e o homem do século XX. Primeiros Escritos. 2009. Vol.1. n.1.p.9-17.

9 Ibid.,p. 10.

10 Menciona Freud: “É certo que a psicologia individual se dirige ao ser humano particular, investigando os caminhos pelos quais ele busca obter a satisfação de seus impulsos instintuais, mas ela raramente, apenas em condições excepcionais, pode abstrair das relações deste ser particular com os outros indivíduos”.

Nesse contexto, Freud na obra *Psicologia das Massas e Análise do Eu*, previamente procurará traçar qual a alteração psíquica que massa psicológica estabelece no indivíduo, retomando para tanto, o estudo do sociólogo Gustave Le Bon, escritor da obra *Psicologia das Massas*, de 1895¹¹, o qual sustenta o fenômeno da formação da “alma coletiva” em que os indivíduos independentemente de possuírem semelhanças nos seus pensamentos ou em estilo de vida, passam a “sentir, pensar e agir de uma forma bem diferente da que cada um sentiria, pensaria e agiria isoladamente”¹².

Segundo Freud, para Le Bon, haveria três causas para a formação da massa coletiva denominada “alma coletiva”: sentimento de invencibilidade, contágio mental e sugestibilidade.

A primeira seria a ativação de um sentimento de invencibilidade, que faz com que o indivíduo antes reprimido, se exponha sem preocupações. Explica-

Ibid., p. 10.

11 De acordo com Canetti (apud PENNA, 2014, p 87), foi o fenômeno da Revolução Francesa que chamou pela primeira vez a atenção para a questão das multidões e fez despontar inúmeras pesquisas sobre o tema no século XIX. Embora as multidões existam desde a antiguidade clássica, a reflexão sobre elas como entidades “com comportamento e características próprias só surgiu no contexto da modernidade do século XIX, associada ao crescimento das cidades, ao progresso industrial, ao capitalismo e ao advento do proletariado” (PENNA, 2014, p 88). Ademais, a multidão é tida como uma espécie de grupo espontâneo, sem organização, que se contrapõe, por exemplo, às coletividades pautadas na aliança de sangue e em relações ditas naturais. A psicologia das multidões se desenvolve especialmente no cenário francês do século XIX a partir da ascensão dos movimentos populares e transforma-se em psicologia das massas somente no século XX. Assim, “o foco de análise acabou deslocando-se e concentrando-se no estudo do papel das lideranças, bem como na necessidade de controle e domínio das massas” (PENNA, 2014, p. 100). O que mais contribui para tal passagem foram justamente as ideias de Tarde e de Gustave Le Bon, ambos autores lidos por Freud. O medo da insurgência das multidões, desses grupos aparentemente descontrolados, despertou, portanto, o interesse de diversos intelectuais sobre o assunto e, conseqüentemente da ciência. Mas o que seria propriamente uma multidão? De acordo com Moscovici (apud PENNA, 2014, p. 103), elas são “conglomerados de indivíduos que se reúnem à margem das instituições e contra as instituições”, sendo “associais e formadas por associais”. Desse modo, era preciso ser uma espécie de outsider para fazer parte de uma multidão. Além disso, as multidões eram consideradas loucas, devido à impulsividade manifesta por seus membros. Quando havia um líder, a ideia era que as pessoas se deixavam guiar facilmente por ele, sem reflexão alguma sobre isso. As multidões eram até mesmo tidas como criminosas, pois avessas às autoridades e capazes de praticar os piores crimes (PENNA, 2014, p. 104).

TEIXEIRA, Manuella Mucury. A Constituição da consciência moral nas obras culturais de Freud. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23152/1/2017_ManuellaMucuryTeixeira.pdf. Acesso em: 19.05.2020.

12 Freud *apud* Le Bon. FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos* (1920-1923). Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outras-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 13.

se tal fato, porque sendo a massa anônima cessa a responsabilidade individual, não se verificando mais traços de singularidade¹³.

A segunda causa seria um “contágio mental”, referente a fenômenos de ordem hipnótica, em que o comportamento de um indivíduo da multidão acaba por contaminar o comportamento do outro; o que nos leva invariavelmente a terceira causa responsável pela formação da massa, a sugestão coletiva¹⁴.

A seguir um vasto debate das ideias de Le Bon acerca da sugestão, do contágio e da hipnose, Freud sublinha que Le Bon abstém-se de pôr em relevo a “pessoa que substitui o hipnotizador para a massa”¹⁵.

Por outro lado, Freud pontua a observação de Le Bon de que o indivíduo quando encontra-se na multidão, diante da característica do contágio, acaba por baixar o grau de civilidade, podendo até aqueles que possuem um alto grau de informação e conhecimento se comportarem como bárbaros¹⁶. Acentua também que, a massa é “extraordinariamente influenciável e crédula, é acrítica”¹⁷, ou seja, despida de crítica e noções de veracidade.

Apoiado ainda nas ideias de Le Bon, Freud nos explica que a massa além de não ser capaz da formulação de argumentos lógicos, facilmente é persuadida com imagem com forte recurso emocional. Reproduz: “O que ela exige de seus heróis é fortaleza, até mesmo violência. Quer ser dominada e oprimida, quer temer os seus senhores”¹⁸.

Importa ainda aqui ressaltar que, de acordo com Freud, “a massa está sujeita ao poder verdadeiramente mágico das palavras”¹⁹, as quais possuem a capacidade de tanto serem propagadoras do ódio, como da paz. De modo a

13 Ibid., p.15.

14 Menciona Freud *apud* Le Bon: “A personalidade consciente se foi, a vontade e o discernimento sumiram. Sentimentos e pensamentos são então orientados no sentido determinado pelo hipnotizador. Tal é, aproximadamente, o estado de um indivíduo que participa de uma massa. Ele não é mais consciente de seus atos. Nele, como no hipnotizado, enquanto certas faculdades são destruídas, outras podem ser levadas a um estado de exaltação extrema. A influência de uma sugestão o levará, com irresistível impetuosidade, à realização de certos atos.

Ibid.,p.16.

15 Ibid., p.17.

16 Ibid., p.18.

17 Ibid., p.18.

18 Ibid., p.19.

19 Ibid., p. 20.

ilustrar, cita o tabu dos nomes entre os povos primitivos e convicções místicas que possuíam quanto a estes. Pontua por fim: “as massas nunca tiveram a sede da verdade. Requerem ilusões, às quais não podem renunciar. Nelas o irreal tem primazia sobre o real, o que não é verdadeiro as influencia quase tão fortemente quanto o verdadeiro”²⁰.

Prosseguindo sua exposição, Freud nos chama a atenção para um ponto relevante na psicologia das neuroses: a ilusão²¹ e a fantasia. De acordo com o autor, tais caracteres também são evidenciados no sonho e na hipnose, sendo que “na atividade anímica da massa a prova da realidade recua, ante a força dos desejos investidos de afeto”²².

Nesse ponto, Freud nos apresenta sua insatisfação com as conclusões de Le Bon no tocante à função do líder na massa, vez que, segundo o autor, Le Bon acredita que os indivíduos quando se encontram agrupados possuem uma tendência instintiva de se colocarem sob o mando de um líder. Ademais, Freud destaca a insuficiência quanto ao papel do prestígio desenvolvido por Le Bon, o qual enxerga a razão da “influência do líder nas ideias pelas quais está fascinado”²³.

O próximo debate de Freud, no terceiro capítulo, refere-se a um significado mais apurado da massa psicológica e das diversas noções do conceito de massa e das diversas maneiras pelas quais uma massa pode se ordenar. Freud a partir dos conceitos de Le Bon e Sighele, apresenta-nos as massas efêmeras, passageiras, que são formadas por indivíduos diferentes uns dos outros com

20 Ibid., p.20.

21 “A ilusão no amor do líder é um fator de grande importância para a discussão não só sobre as massas – sua manutenção e formação – como também sobre a civilização, visto que promove a renúncia à satisfação do indivíduo ao mesmo tempo que cria um consolo para o seu desamparo constitutivo. De acordo com Penna (2014, p. 139), a sugestão, para Le Bon, é uma ilusão e o líder nesse sentido, é uma espécie de “condutor de ilusões”, que servem para a movimentação das ações das massas. Já para Freud, a ilusão se conecta ao amor, portanto à pulsão sexual que, como vimos, substitui a vaga noção de sugestão. Assim sendo, o líder é um condutor em função apenas da ilusão de amor que ele pode criar nos indivíduos, esta sim o verdadeiro motor das massas e da civilização”. TEIXEIRA, Manuella Mucury. A constituição da consciência moral nas obras culturais de Freud. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23152/1/2017_ManuelaMucuryTeixeira.pdf. Acesso em: 29.05.2020.

22 FREUD, Sigmund. Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923). Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Analise-do-Eu-e-outras-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p.21.

23 Ibid., pp. 21-22.

interesses em comum, bem como as massas de caráter permanente, ou seja, as instituições estabelecidas²⁴.

A esse respeito nos esclarece Soraya Nour, que apesar de retornar a análise da crítica das multidões revolucionárias de Le Bon, Freud acaba por estudar as massas no viés totalmente diverso, que é das instituições estabelecidas e permanentes²⁵.

A partir dessa distinção de massas efêmeras e permanentes, Freud vem tratar também do conceito de organização trazido por McDougall, na obra “The Group Mind”, de 1920.

Quanto a esse ponto, Freud perfilha com o entendimento de Mac Dougall, que entende que para ocorrer a formação de um grupo, imprescindível é a sua organização. Cita: “A condição para que se forme uma massa, a partir dos membros casualmente juntados de uma multidão, é que esses indivíduos tenham algo em comum, um interesse partilhado num objeto, uma orientação afetiva semelhante em determinada situação e (eu acrescentaria: em consequência) um certo grau de capacidade de influenciar uns aos outros”²⁶. Assente ainda no pensamento de Mac Dougall, Freud apresenta que quanto mais forte for a uniformidade da massa, mais claras e visíveis será sua exteriorização.

Para que a massa se torne organizada no discurso de McDougall, ou seja, para que os grupos se tornem mais produtivos, são necessários: certo grau de continuidade, compartilhamento de ideias e vínculo afetivo, rivalidade com outras massas, que a massa tenha tradições, costumes e disposições, bem como que exista uma divisão de atividades. Entende Mac Dougall que com o cumprimento desses cinco pontos referidos, os defeitos psíquicos da massa, a qual possui um diminuto grau de organização, se desvaneceriam²⁷.

24 Ibid., p.24.

25 NOUR, Soraya. Capítulo II. Identidade: de Freud às teorias contemporâneas do reconhecimento. Disponível em:

<https://books.google.es/books?id=mKlJDwAAQBAJ&pg=PA46&lpg=PA46&dq=psicologia+-+das+massas+%2B+freud+%2B+massas+permanentes&source=bl&ots=wtX6tdZWl&sig=AC-fU3U3h6ZsIZ792fQ4uMTwIY1kONpySOw&hl=ptBR&sa=X&ved=2ahUKEwiYuceP0ZfpAh-W58uAKHfs9BSgQ6AEwAnoECAoQAQ#v=onepage&q=institui%C3%A7%C3%B5es&f=false>. Acesso em: 15.05.2020.

26 FREUD, Sigmund. Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923). Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. P.25.

27 Ibid., p. 28.

Contudo, para Freud, a organização de uma massa seria mais bem descrita da seguinte forma: “Trata-se de prover a massa daquelas mesmas qualidades que eram características do indivíduo e que nele foram extintas pela formação da massa. Pois o indivíduo tinha — fora da massa primitiva — sua continuidade, sua consciência de si, seus hábitos e tradições, seu trabalho e colocação particular, e mantinha-se apartado de outros, com quem rivalizava”²⁸.

Adiante, ao investigar o que considerava lacunas explicativa do fenômeno das relações de massa, por meio da sugestão²⁹, Freud desenvolve o conceito de libido, que explica como a expressão proveniente da teoria da afetividade. Em suas palavras, pode-se identificar a libido como: “a energia, tomada como grandeza quantitativa — embora atualmente não mensurável —, desses instintos relacionados com tudo aquilo que pode ser abrangido pela palavra “amor””³⁰.

Nesse ponto, importante salientar que, Freud articula precisamente a noção de ligação libidinal e a tolerância pelo outro: “Enquanto perdura a formação de massa, ou até onde se estende, os indivíduos se conduzem como se fossem homogêneos, suportam a especificidade do outro, igualam-se a ele e não sentem repulsa por ele”³¹.

Desse modo, Freud explica que o que mantém a massa é o sentimento do Eros em sentido amplo, que o faz o indivíduo abandonar gostos e inibições individuais, em prol do todo.

De modo a explicar esses laços, Freud começa um exame acurado da igreja e dos exércitos³². Para ele, essas são duas massas artificiais, pois os indivíduos

28 Ibid., pp. 28 e 29.

29 Menciona Freud: “Mas sobre a natureza da sugestão, isto é, sobre as condições em que se produzem influências sem fundamento lógico, não houve esclarecimento.(...) Em vez disso farei a tentativa de aplicar, no esclarecimento da psicologia da massa, o conceito de libido, que nos prestou bons serviços no estudo das psiconeuroses. “Libido” é uma expressão proveniente da teoria da afetividade.”

Ibid., p. 32.

30 Ibid., p.32.

31 Ibid., p. 44.

32 Menciona Alfredo José da Veiga e Sílvia Gallo acerca da obra *Psicologia das Massas e Análise do Eu* de Freud: “A fim de demonstrar seu argumento, analisou dois grupos artificiais: a igreja e o exército. Por que são artificiais? Porque “uma certa força externa é empregada para impedi-los de desagregar-se e para evitar alterações em sua estrutura (FREUD, 1974c,p.119). Os laços libidinais, que vinculam os dois grupos, têm em comum, por um lado, a identificação com o líder (Cristo e seus apóstolos – no caso das religiões fundadas no cristianismo; e o comandante-chefe com seus soldados, no caso do exército) e, por outro, a identificação entre eles como membros de um mesmo grupo. Os vínculos amorosos, suporte do processo identificatório, são o elemento afetivo

que a integram enfrentam coação para sair dessa estrutura, bem como para realizar mudanças. Esclarece o psicanalista que, o que unem as duas estruturas é a mesma coisa: a noção de família. Na igreja o líder é apresentado pela figura de Cristo, que ama igual a todos. Igualmente no exército, tem-se a figura do general que ama a todos indistintamente³³.

Para Freud, tanto na Igreja como no Exército os indivíduos se encontram interligados por laços libidinais, em dois aspectos: entre si e com o líder, que é o Cristo e o General, respectivamente. Ao observar tais fenômenos explicita o autor: “Quer nos parecer que nos achamos no caminho correto, que pode esclarecer o principal fenômeno da psicologia das massas, a ausência de liberdade do indivíduo na massa”³⁴.

A seguir, Freud trata da questão do pânico e do medo, com objetivo demonstrar a função da libido com a figura do líder, para a formação de uma massa coesa. Esclarece: “Sucedee, então, que o medo pânico pressupõe o afrouxamento da estrutura libidinal da massa e a ele reage de modo justificado, e não o contrário, que as ligações libidinais da massa sejam destruídas pelo medo do perigo”³⁵.

De modo a aproveitar a discussão do tema, Freud insere mesmo sem denominar, o ponto do narcisismo da massa e de sua importância para coesão dos indivíduos. Menciona: “No fundo, toda religião é uma religião de amor

que forma o amálgama das relações entre o pai e o filho, mestre e discípulo, chefe e subordinado. Entretanto, Freud insistiu na possibilidade de a figura do líder ser substituída por uma ideia (Representação ou conceito) dominante que, portanto, a mesma função da figura afetiva inicial (o pai, o mestre ou o chefe)”.

VEIGA, Alfredo José da; GALLO, Sílvio. *Fundamentalismo & Educação*. Disponível em: https://books.google.es/books?id=Hsg0DgAAQBAJ&pg=PT167&clpg=PT167&dq=ligacoes+libidinais+%2B+freud+%2B+resumo+%2B+massa&source=bl&ots=TpeOMOPul&sig=AC-fU3U0X54ajjaJL_pXQrVQrQc-GNbdfpQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewiLuoWaw7_pAhUILBoKHY38CK8Q6AEwB3oECAoQAQ#v=onepage&q=ligacoes%20libidinais%20%2B%20freud%20%2B%20resumo%20%2B%20massa&f=false. Acesso em: 19.05.2020.

33 Menciona Freud: “(...) a mesma simulação (ilusão) de que há um chefe supremo — na Igreja católica, Cristo, num Exército, o general — que ama com o mesmo amor todos os indivíduos da massa”.

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)*. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 35.

34 Ibid., p. 37.

35 Ibid., pp. 38 e 39.

para aqueles que a abraçam, e tende à crueldade e à intolerância para com os não seguidores”³⁶.

Logo, o ponto decisivo para entender o que faz um indivíduo superar seu próprio narcisismo para se tornar parte de uma massa, é a identificação dos indivíduos que compõem essa massa³⁷.

Desse modo, com o objetivo de abordar o comportamento que faz com que a libido se estabeleça como vínculo entre o líder da massa e os seus indivíduos e entre os indivíduos entre si, Freud nos apresenta o conceito de identificação³⁸, abordando três situações referente à tal processo.

A primeira forma de identificação é referente ao complexo de Édipo. Freud nos diz: “O garoto revela um interesse especial por seu pai, gostaria de crescer e ser como ele, tomar o lugar dele em todas as situações. Digamos tranquilamente: ele toma o pai como seu ideal”³⁹, ou seja, a libido narcísica se transforma em libido objeto.

Explica o autor que nesse primeiro caso, “a identificação se empenha em configurar o próprio Eu à semelhança daquele tomado por “modelo”.⁴⁰

36 Ibid., p.41.

37 Menciona Freud: “A tendência que falsifica o juízo nesse caso é a idealização. Mas isso facilita nossa orientação, reconhecemos que o objeto é trado como o próprio eu, ou seja, que no enamoramento recai sobre o objeto uma medida maior de libido narcísica. Em algumas formas de escolha amorosa se torna inclusive evidente que o objeto serve para substituir um ideal do eu, próprio e não alcançado. Ama-se o objeto devido às perfeições que se aspirou para o próprio eu e que agora se gostaria de alcançar por esse rodeio a fim de satisfazer o próprio narcisismo”.

Ibid., p.112.

38 Menciona Alfredo José da Veiga-Netto, Sílvio Gallo: “Partindo dos argumentos apresentados na obra Psicologia de Grupo e a Análise do Ego, podemos encontrar a premissa que permitiu a Freud analisar os fenômenos da identificação na formação de grupo: um indivíduo está sujeito, quando em grupo, a profundas alterações em sua atividade mental. Desse modo, Freud definiu seu campo de investigação: traçar a gênese dessa alteração”.

VEIGA, Alfredo José da; GALLO, Sílvio. Fundamentalismo & Educação. Disponível em: https://books.google.es/books?id=Hsg0DgAAQBAJ&pg=PT167&lpq=PT167&dq=ligacoes+libidinais+%2B+freud+%2B+resumo+%2B+massa&source=bl&ots=TPeOMOPul&sig=AC-fU3U0X54ajajL_pXQrVQrQc-GNbdfpQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiLuoWaw7_pAhUILBoKHYY38CK8Q6AEwB3oECAoQAQ#v=onepage&q=ligacoes%20libidinais%20%2B%20freud%20%2B%20resumo%20%2B%20massa&f=false. Acesso em: 19.05.2020.

39 FREUD, Sigmund. Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923). Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Analise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 46.

40 Ibid., p.48.

Explica Freud: “O menino percebe que o pai é um obstáculo entre ele e a mãe; sua identificação com o pai adquire então uma tonalidade hostil, e torna-se idêntica ao desejo de substituir o pai também junto à mãe. Pois desde o início a identificação é ambivalente⁴¹, pode tornar-se tanto expressão de ternura como desejo de eliminação”⁴².

A segunda forma de identificação é entendida da mesma forma do que na neurose, como processo de formação dos sintomas. Para tanto, Freud aborda acerca do caso de uma menina que desenvolve o mesmo sintoma que a mãe, uma tosse atormentadora. A identificação nessa situação poderia ser a mesma do complexo de Édipo, que pode ser interpretado como o desejo de hostilidade de estar na situação da mãe, vez que o pai passa a ser tido como objeto de desejo, passando dessa maneira, por culpa, a sentir a tosse aterrorizante⁴³.

Como terceiro caso, Freud apresenta o caso de uma moça que estava em um internato e recebeu uma carta de alguém por quem nutria uma paixão, o que lhe provocou uma crise de histeria. Nessa situação, as suas amigas acabaram por desenvolver a mesma crise, já que se colocaram na mesma posição, vez que estavam também desejosas de ter um caso amoroso⁴⁴.

A partir dessas proposições, Freud retoma o tema das massas, observando que na massa ocorre uma identificação, que é realizada devido a relações afetivas, na ligação com o líder⁴⁵. A partir de tal construção, observa-se que Freud estabelece que a psicologia das massas é constituída por dois conceitos fundamentais: o amor-eros e a identificação, sendo que o primeiro impulsa

41 “Com base nessas proposições, sentimentos de amor e de ódio são manifestados em relação ao animal totêmico e, de igual modo, na relação pai-filho e em outras vinculações que estabelecemos com as pessoas no nosso cotidiano e ao longo de nossa vida, pois somos marcados pela agressividade e pela ambivalência”.

PEDROSSIAN, Dulce Regina dos Santos. O mecanismo da identificação: uma análise a partir da teoria freudiana e da teoria crítica da sociedade. *Revista Inter Ação*, 33 (2), 2008. p. 417-422

42 FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)*. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p.47.

43 *Ibid.*, p.47.

44 *Ibid.*, p.49.

45 Menciona Freud: “Já suspeitamos que a ligação recíproca dos indivíduos da massa é da natureza dessa identificação através de algo afetivo importante em comum, e podemos conjecturar que esse algo em comum esteja no tipo de ligação com o líder”.

Ibid., p. 50.

o indivíduo a se unir a outros, enquanto o desejo de identificação resulta da aceitação da existência de um determinado grupo ideal⁴⁶.

Freud também trata da questão da introjeção de objeto na melancolia.⁴⁷ Na situação de perda real ou afetiva do objeto amado, ocorre os sentimentos de auto depreciação e autocrítica. O Eu é dividido, uma parte que tem a instância crítica e o objeto, acusa a outra. Freud nos explica: “Nós a chamamos de “ideal do Eu” e lhe atribuímos funções como auto-observação, consciência moral, censura do sonho e principal influência na repressão. Dissemos que é a herdeira do narcisismo original, em que o Eu infantil bastava a si mesmo”⁴⁸.

Imperioso citar também que Freud realiza uma aproximação entre o enamoramento e a hipnose, devido a relação hipnótica ser a seu ver, no fundo, uma formação de massa a dois. O autor assevera: “A mesma humilde sujeição, mesma docilidade e ausência de crítica ante o hipnotizador, como diante do objeto amado. O mesmo solapamento da iniciativa própria; não há dúvida, o hipnotizador assumiu o lugar do ideal do Eu”⁴⁹.

Conforme o psicanalista, existem semelhanças marcantes entre um indivíduo apaixonado e os membros da massa, vez que tanto o objeto amado como o líder são isentos de crítica⁵⁰.

Continua Freud observando que a pessoa apaixonada fica em estado de hipnose, acreditando que, tudo que o objeto, no caso, o hipnotizador, fala, faz e pede é um comportamento correto e destituído de culpa⁵¹.

No nono capítulo, Freud ataca a noção de instinto gregário primário e irreduzível, ou o pertencimento do ser individual a formas de ordenação cole-

46 TSENKOV, Nikolay Angelov. Psychology of Masses in Sigmund Freud's Interpretation. Disponível em: https://www.academia.edu/41576589/Psychology_of_Masses_in_Sigmund_Freuds_Interpretation. Acesso em: 19.05.2020.

47 FREUD, Sigmund. Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923). Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 51.

48 Freud menciona: “Gradualmente ela acolhe, das influências do meio, as exigências que este coloca ao Eu, as quais o Eu nem sempre é capaz de cumprir, de modo que o indivíduo, quando não pode estar satisfeito com seu Eu em si, poderia encontrar satisfação no ideal do Eu que se diferenciou do Eu”.

Ibid., p. 52.

49 Ibid., p. 57.

50 TSENKOV, Nikolay Angelov. Psychology of Masses in Sigmund Freud's Interpretation. Disponível em: https://www.academia.edu/41576589/Psychology_of_Masses_in_Sigmund_Freuds_Interpretation. Acesso em: 19.05.2020.

51 Ibid.

tiva como uma tribo, um povo, uma casta, uma comunidade, uma instituição ou até mesmo de um agrupamento de pessoas que constitui uma massa com determinado interesse.

Nesse capítulo, Freud toma como ponto de partida para sua explanação, o livro de W. Trotter sobre o “instinto gregário”. Trotter denomina os fenômenos descritos na massa de um instinto gregário, que é relativo tanto aos seres humanos como em animais. Segundo ele: “O indivíduo sente-se incompleto quando está só. O medo da criança pequena já seria expressão desse instinto gregário”⁵².

O problema dessa teoria para Freud é que Trotter ao considerar o instinto gregário como elementar e primário, retira o lugar do papel do líder na coesão das massas, aparecendo este assim somente ocasionalmente e maneira fortuita. Esclarece: “O instinto gregário não deixa lugar para o líder; este se acrescenta casualmente ao rebanho, e ligado a isso temos que nenhum caminho leva desse instinto à necessidade de um deus; falta o pastor para o rebanho”⁵³.

Ao final do capítulo, Freud apresenta novamente a questão das massas artificiais, a Igreja e o Exército, recordando que a exigência inicial era de que os seus membros fossem todos amados de maneira igualitária pelo líder. Explica: “Os indivíduos todos devem ser iguais entre si, mas todos querem ser dominados por um só. Muitos iguais, que podem identificar-se uns com os outros, e um único, superior a todos eles — esta é a situação que se acha realizada numa massa capaz de subsistir”⁵⁴.

O décimo capítulo da obra *Psicologia das Massas* é denominado “A massa e a Horda”, apresentando a debatida tese já desenvolvida no livro “Totem e Tabu”. O autor inicia expondo um resumo de suas conclusões na referida obra, mencionando que adotou em 1912 a teoria de Charles Darwin de que a forma primitiva dos indivíduos foi a horda submetida a ordem de um macho poderoso, sendo o destino da horda marcado pela morte violenta do chefe e o desenvolvimento da horda paternal e comunidade fraternal⁵⁵.

Adiante, Freud vai retomar também a questão das formas de organização que organizam as massas permanentes a contar das relações entre o estabelecimento da horda primitiva e a organização que conserva e garante a coesão

52 Ibid., p. 61.

53 Ibid., 62.

54 Ibid., p.65.

55 Ibid., p.65.

de uma massa artificial. Elucida Freud: “O líder da massa continua a ser o temido pai primordial, a massa quer ainda ser dominada com força irrestrita, tem ânsia extrema de autoridade”⁵⁶.

2. DIÁLOGO ENTRE A OBRA PSICOLOGIA DAS MASSAS E ANÁLISE DO EU E O ESTADO TOTALITÁRIO CONTEMPORÂNEO:

O livro *Psicologia das massas e análise do eu* foi publicado em 1921, mas foi escrito durante as inquietações da Primeira Guerra Mundial em que Freud buscava respostas das causas que teriam motivado o mundo a esse atroz conflito⁵⁷. Apesar do nazismo ser recente na Alemanha, é de se supor que havia uma preocupação do autor com o aumento de movimentos de extrema direita que propagavam o ódio contra os judeus, bem como a intolerância a todos adversários políticos⁵⁸.

56 Ibid., 71.

57 Diz Axel Honneth: “Em 1921, com seu estudo *Psicologia das Massas e análise do eu*, Freud indubitavelmente pretendeu responder aos processos que tiveram lugar durante a Primeira Guerra Mundial e antes dela, tentando explicar a facilidade com que os aparatos de poder estatal conseguem mobilizar grandes setores da população. A negligência quanto aos fatores psicológicos nos exércitos, como revela um olhar de relance no “militarismo prussiano”, não é apenas uma carência teórica, mas também um perigo político. A solução para o enigma quanto ao motivo de as pessoas serem tão facilmente influenciáveis em reuniões em massa, era visualizada por Freud sobretudo na identificação resultante de se relacionarem uns com os outros, em afeição admirativa e respeitosa, com o mesmo objetivo, sacrificando assim seu ideal de eu como indivíduos. Com a perda dessa instância reflexiva, extingue-se toda capacidade de distanciamento e crítica, o que faz que se tornem coletivamente receptivos, de maneira quase submissa, com relação a todas as ordens imagináveis que partam do objeto de amor, entendido como “líder” ou “chefe”. Entretanto, Freud considerava essa hipótese problemática, já que nem os exércitos, nem as Igrejas, nem mesmo os Estados representavam fenômenos de massa de vida curta, mas organizações permanentes ancoradas em expectativas normativas, nas quais o comportamento individual é controlado por meio de uma série de “normas da eticidade”, consideradas legítimas, que devolvem aos sujeitos alguns dos atributos reflexivos de autoconsciência perdidos em uma massa puramente móvel, espontâneo. Seja como for, com base nessa diferença, Freud não concluiu que em ambos os tipos de massa vigoram regularidades qualitativamente distintas; como numa metáfora tornada célebre, ele observou que as massas surgidas do nada são obedientes “em relação a essas últimas (ou seja, as massas organizadas), o mesmo que as ondas breves, porém altas, na imensidão do mar”

HONNETH, Axel. O direito da liberdade. Disponível em: https://books.google.es/books?id=ut-BJDwAAQBAJ&pg=PT257&clpg=PT257&dq=poder+%2B+estado+%2B+psicologia+das+massas+%2B+freud&source=bl&cots=tzuwVfeVel&sig=ACfU3U0qr9pFjIMv_xfj7W8zIq9L9-wWK-g&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjGgJDNp5rpAhUJ1xoKHSHRDbI4FBD0ATAIegQICh-AB#v=onepage&q=poder%20%2B%20estado%20%2B%20psicologia%20das%20massas%20%2B%20freud&f=false. Acesso em: 19.05.2020.

58 Menciona Betty Bernardo Fuks: “Ainda que raramente o termo política apareça designado como tal em sua obra, “*Psicologia das massas e análise do eu*” (Freud, [1921] 1976), “*Mal-estar na cultura*” (Freud, [1930] 1976) e “*Moisés e o monoteísmo*” (Freud, [1939] 1976) testemunham as inquietações de Freud para com a violenta manipulação do fenômeno de intolerância ao outro pelo poder”.

Na referida obra, Freud baseia-se na psicologia social, tratando-se especificamente das instituições de longa duração, como por exemplo, a Igreja, o Exército e o Estado. Para tanto, vale-se especialmente de três autores: Gustave Le Bon, Willian McDougall e Wilfred Trotter.

Freud no início do texto nos apresenta suas inquietações, quais sejam: os motivos pelas quais as massas se formam e quais singularidades de seu comportamento, bem como o que as faz se manterem unidas, ou ainda, quais os fenômenos psicossociais que permitem a formação da massa de modo a permanecerem os indivíduos submissos a um líder⁵⁹.

Após realizar a observação de vários fatores, expõe Freud que são as ligações libidinais que mantém as massas. Para tanto, é necessário a figura do líder para a formação dessas massas, a ser considerado como objeto libidinal e convergir todos os desejos do indivíduo enquanto integrante de uma massa. Segundo Freud, esse líder que torna-se idealizado substituiria o lugar do eu, passando os indivíduos da massa a realizarem a identificação com esse objeto a quem aceitam se submeterem, da mesma maneira que assentiram com o pai durante a infância⁶⁰.

Com isso, tem-se que diferentemente de Le Bon, McDougall e Trotter, Freud atribui grande importância a figura do líder. Como Freud ressalta, faltava a eles, a figura do pastor de rebanho⁶¹.

FUKS, Betty Bernardo. O pensamento freudiano sobre a intolerância. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pc/v19n1/05.pdf>. Acesso em: 18.05.2020.

59 Menciona Freud: “O que é então uma “massa”, de que maneira adquire ela a capacidade de influir tão decisivamente na vida psíquica do indivíduo, e em que consiste a modificação psíquica que ela impõe ao indivíduo?”

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)*. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>. p. 12.

60 Menciona Freud: “O que aí falseia o juízo é o pendor à idealização. Com isso nós vemos facilitada a orientação; percebemos que o objeto é tratado como o próprio Eu, que então, no enamoramento, uma medida maior de libido narcísica transborda para o objeto. Em não poucas formas da escolha amorosa torna-se mesmo evidente que o objeto serve para substituir um ideal não alcançado do próprio Eu. Ele é amado pelas perfeições a que o indivíduo aspirou para o próprio Eu, e que através desse rodeio procura obter, para satisfação de seu narcisismo”.

Ibid., p.55.

61 Ibid., p. 62.

Logo, indubitavelmente na referida obra, o líder tem uma função central, sendo responsável por unir sua figura com os indivíduos e definir a ideia de que tanto o amor como o ódio definem a união da massa⁶².

Nesse aspecto relevante citar a observação de Alfredo José da Veiga e Sílvio Gallo: “Porém, se a coesão do grupo é regulada pelas relações amorosas, isso não significa que a formação grupal seja mantida somente pelos laços de amor⁶³”.

A ideia de que o ódio poderia ser um conector para os indivíduos da massa é muito relevante para refletirmos acerca da existência de muitos Estados totalitários no presente.

A violência promovida pelos Estados⁶⁴ contemporâneos e repercutida pela própria população⁶⁵, que reproduz o fenômeno da psicologia das massas

62 Menciona Carla Montuori Fernandes: “Como argumenta Freud em sua psicologia de massa, o ódio fomenta a coesão entre os adeptos contra um inimigo comum”.

FERNANDES, Carla Montuori. Comunicação política, eleições 2018 e campanha permanente. Disponível em: https://books.google.es/books?id=hvarDwAAQBAJ&pg=PT145&lpg=PT145&dq=preconceito+%2B+Estado+%2B+l%C3%ADderes+%2B+psicologia+das+massas&source=bl&ots=1dtB_ouGXE&sig=ACfU3U1EjT6xHjCMJCy3nVoC4mnmSor-A&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiKsbbUxNnpAhWzAWMBHQMxBc0Q6AEwAAnoECAoQAQ#v=onepage&q=preconceito%20%2B%20Estado%20%2B%20l%C3%ADderes%20%2B%20psicologia%20das%20massas&cf=false. Acesso em: 29.05.2020.

63 Menciona Alfredo José da Veiga e Sílvio Gallo *apud* (FREUD, 1974c., p.127): “(...) “O líder ou a ideia dominante poderia também, por assim dizer, ser negativo; o ódio contra uma determinada pessoa ou instituição poderia funcionar exatamente da mesma maneira unificadora e evocar o mesmo tipo de laços emocionais que a ligação positiva”.

VEIGA, Alfredo José da; GALLO, Sílvio. Fundamentalismo & Educação. Disponível em: https://books.google.es/books?id=Hsg0DgAAQBAJ&pg=PT167&lpg=PT167&dq=ligacoes+libidinais+%2B+freud+%2B+resumo+%2B+massa&source=bl&ots=TPeOMOPul&sig=ACfU3U0X54ajjalL_pXQrVQrQc-GNbdfpQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiLuoWaw7_pAhUILBoKHY38CK8Q6AEwB3oECAoQAQ#v=onepage&q=ligacoes%20libidinais%20%2B%20freud%20%2B%20resumo%20%2B%20massa&cf=false. Acesso em: 19.05.2020.

64 Assevera Vladimir Safatle: “Em “O Conceito de Estado e a psicologia social, com especial referência à teoria da massa de Freud”, Kelsen se volta contra a possibilidade de as hipóteses fundamentais de Psicologia das massas e análise do eu valerem também para sociedades democráticas insistindo, no seu caso, na irredutibilidade da norma jurídica à crença ou amor por uma pessoa ou ideia personificada”. SAFATLE, Vladimir. O circuito dos afetos: Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. Disponível em: https://books.google.es/books?id=WCJXDAAAQBAJ&pg=PT89&lpg=PT89&dq=Estado+%2B+freud+%2B+psicologia+das+massas&source=bl&ots=tKBH-bTpzR&sig=ACfU3U31P2cQk4GN6zxw7L2VzcmgHTuD_Q&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjwyuzxmZrpAhVNz4UKHUhtCzk4KBD0ATAAegQIChAB#v=onepage&q=Estado%20%2B%20freud%20%2B%20psicologia%20das%20massas&cf=false. Acesso em: 19.05.2020.

65 A respeito do tema assevera Soraya Nour: “Modernas técnicas de “psicologia das massas” racionalizam antigas técnicas de manipulação. Quando a violência é “legalizada” pelo Estado, seus cidadãos também tendem à violência”

descrito por Freud em 1921, é facilmente observada nos discursos de ódio, intolerância e preconceitos de líderes eleitos no século XXI⁶⁶.

A identificação entre os indivíduos da massa e entre estes e o líder gera a ideia de separação entre o “nós” e “os outros”, devendo “os outros”, os de esquerda, os não cristãos, os homossexuais, as feministas, os nordestinos, os islâmicos, os imigrantes, os negros, serem destruídos.⁶⁷

No caso do Brasil, em pleno cenário do Covid-19, “o outro” é aquele que é à favor do isolamento social como medida de emergência provocada em resposta à pandemia e quem é contra a intervenção militar.

Nesse panorama, nada mais atual do que a obra *Psicologia das massas e análise do eu de 1921*, que nos faz refletir a essência contraditória de alguns Estados, que se autoproclamam democráticos e o caráter repressivo que eles vêm apresentando contemporaneamente.

NOUR, Soraya. Capítulo II. Identidade: de Freud às teorias contemporâneas do reconhecimento. Disponível em: <https://books.google.es/books?id=mKlJdWAAQBAJ&cp=PA46&lpg=PA46&dq=psicologia+das+massas+%2B+freud+%2B+massas+permanentes&source=bl&ots=wtX-6tdZWl&sig=ACfU3U3h6ZsIZ792fQ4uMTwIY1kONpySOw&hl=ptBR&sa=X&ved=2ahUKewiYuceP0ZfpAhW58uAKHfs9BSgQ6AEwAanoECAoQAQ#v=onepage&q=institui%C3%A7%C3%B5es&f=false>. Acesso em: 15.05.2020.

- 66 A professora de teoria política da Universidade de Bogaçizi, Zeynep Gambetti, apresentou a ideia de “que estamos diante de novos fascismos evidenciados através do empobrecimento da linguagem, da erosão de valores progressistas, assim como do fortalecimento de práticas racistas, sexistas, xenófobas e incitadoras do ódio e da violência, afrouxando naturalmente os vínculos de solidariedade e compartilhamento entre os sujeitos”.

GAMBETTI, Zeynep. “The Post-Totalitarian Condition” presentation at *The Ends of Democracy: Populist Strategies Skepticism About Democracy and the Quest for Popular Sovereignty*, November 7-9, 2017, SESC Unidade Pompeia, São Paulo, Brasil. Disponível em: http://unlistedvideos.com/v/youtube-7SrMapNb_NE.html.

- 67 A esse respeito assevera Soraya Nour: “Nesse caso, tal como analisa Balibar, a individualidade pode reduzir-se a uma identidade “unívoca”, “maciça” e “exclusiva”, causando a identificação total do indivíduo ao seu papel (de mulher, estrangeiro, empregado etc). Forma-se uma identidade que exclui o outro, qualquer vestígio de diversidade de “mim” e de “nós”, que prefere a morte a qualquer mistura. A violência produz-se assim por demandas e imposições de identidades exclusivas, aniquiladores ou autoaniquiladores (Balibar, 1997, pp.46-47)”. (...) “A concepção de “nós” é baseada em um conceito de “pureza” (...) Os outros são muito diferentes e têm costumes muito diferentes. (...) A afirmação de “nós” implica a destruição dos “outros”

NOUR, Soraya. Capítulo II. Identidade: de Freud às teorias contemporâneas do reconhecimento. Disponível em: <https://books.google.es/books?id=mKlJdWAAQBAJ&cp=PA46&lpg=PA46&dq=psicologia+das+massas+%2B+freud+%2B+massas+permanentes&source=bl&ots=wtX-6tdZWl&sig=ACfU3U3h6ZsIZ792fQ4uMTwIY1kONpySOw&hl=ptBR&sa=X&ved=2ahUKewiYuceP0ZfpAhW58uAKHfs9BSgQ6AEwAanoECAoQAQ#v=onepage&q=institui%C3%A7%C3%B5es&f=false>. Acesso em: 15.05.2020.

CONCLUSÃO

Na obra *Introdução ao Narcisismo* de 1914, Freud descreve a identificação como o processo em que os pais são inicialmente idealizados pela criança, sendo o narcisismo transferido para este novo eu ideal.

Em 1921, Freud, na obra *Psicologia das massas e análise do eu*, acaba por expandir a metáfora da seleção objetal. O psicanalista desenvolve que os indivíduos também realizam a transferência de sentimentos e idealizações para os líderes das instituições permanentes, no caso, o Estado; instaurando este como ideal de eu.

As ligações libidinais aparecem nesse cenário como a razão pela qual essa massa se mantém coesa. Entretanto, como observa Freud, o ódio também pode ser um agregador dos indivíduos, vez que se existem os semelhantes, hão de existir os diferentes, encarados na massa como inimigos. Odeia-se aquele que não faz parte da massa, e não há tolerância com o “outro”, o qual apresenta diferença ao “nós”.

Imperioso, em nosso cenário mundial, observar os fenômenos que desempenha o Estado e a influência dos líderes políticos que o representa, os quais contribuem para a transformação dos indivíduos que compõem a massa em fascistas em potencial.

Os episódios de discursos de líderes eleitos no século XXI de intolerância contra os não cristãos, homossexuais, feministas, nordestinos, islâmicos, imigrantes, negros e ambientalistas certamente não contribuem para a construção de um Estado democrático. O tempo é de crise, pandemia, de alerta e de lembrar Freud mais uma vez.

REFERÊNCIAS

- FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu e outros textos (1920-1923)*. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/04/FREUD-Sigmund.-Psicologia-das-Massas-e-Análise-do-Eu-e-outros-textos-1920-1923-Obras-Completas-Vol-15.pdf>.
- FREUD, Sigmund. *Introdução ao Narcisismo, Ensaios de Metapsicologia e outros textos (1914-1916)* Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, Vol.12. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjelNzH_NPpAhUEixoKHeKZCyIQFjABegQIB-

BAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cefias.com.br%2Fdownload%2F1175%2F&usg=AOvVaw3Kn9h8YSMVaOu-TurXujF.

NOUR, Soraya. Identidade: de Freud às teorias contemporâneas do reconhecimento. Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra. URL persistente: URI: <http://hdl.handle.net/10316.2/43567>. DOI: https://doi.org/10.14195/978-989-26-1380-2_2.

NOVAES, Adriana Carvalho. A sociedade de massa e o desafio à razão. Sigmund Freud, Hannah Arendt e o homem do século XX. Primeiros Escritos. 2009. Vol.1. n.1.

TEIXEIRA, Manuella Mucury. A Constituição da consciência moral nas obras culturais de Freud. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23152/1/2017_ManuellaMucuryTeixeira.pdf.

VEIGA, Alfredo José da; GALLO, Sílvio. Fundamentalismo & Educação. Disponível em: https://books.google.es/books?id=Hsg0DgAAQBAJ&pg=PT167&lpg=PT167&dq=ligacoes+libidinais+%2B+freud+%2B+resumo+%2B+massa&source=bl&ots=TPeOMOPul&sig=ACfU3U0X54ajajL_pXQrVQtQc-GNbdfpQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiLuoWaw7_pAhUILBoKHY38CK8Q6AEwB3oECAoQAQ#v=onepage&q=ligacoes%20libidinais%20%2B%20freud%20%2B%20resumo%20%2B%20massa&f=false.

TSENKOV, Nikolay Angelov. Psychology of Masses in Sigmund Freud's Interpretation. Disponível em: https://www.academia.edu/41576589/Psychology_of_Masses_in_Sigmund_Freuds_Interpretation.

HONNETH, Axel. O direito da liberdade. Disponível em: https://books.google.es/books?id=utBJDwAAQBAJ&pg=PT257&lpg=PT257&dq=poder+%2B+estado+%2B+psicologia+das+massas+%2B+freud&source=bl&ots=tzuwVfeVel&sig=ACfU3U0qr9pFjIMv_xfj7W8zIq9L9-wWKg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjGg-JDNp5rpAhUJ1xoKHSHRDbI4FBD0ATAIegQIChAB#v=onepage&q=poder%20%2B%20estado%20%2B%20psicologia%20das%20massas%20%2B%20freud&f=false.

FUKS, Betty Bernardo. O pensamento freudiano sobre a intolerância. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pc/v19n1/05.pdf>.

SAFATLE, Vladimir. O circuito dos afetos: Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. Disponível em: https://books.google.es/books?id=WCJXDAAAQBAJ&pg=PT89&lpg=PT89&dq=Estado+%2B+freud+%2B+psicologia+das+massas&source=bl&ots=tKBH-bTpzR&sig=ACfU3U31P2cQk4GN6zwx7L2VzcmgH-TuD_Q&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjwyuzxmZrpAhVNz4UKHUhtCzk4KB-DoATAAegQIChAB#v=onepage&q=Estado%20%2B%20freud%20%2B%20psicologia%20das%20massas&f=false.

- GAMBETTI, Zeynep. "The Post-Totalitarian Condition" presentation at The Ends of Democracy: Populist Strategies Skepticism About Democracy and the Quest for Popular Sovereignty, November 7-9, 2017, SESC Unidade Pompeia, São Paulo, Brasil. Disponível em: http://unlistedvideos.com/v/youtube-7SrMapNb_NE.html.
- ARAÚJO, Maria das Graças. Considerações sobre o narcisismo. *Estud. Psicanal. Belo Horizonte*, n.34, dez. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-34372010000200011.
- TEIXEIRA, Manuella Mucury. A constituição da consciência moral nas obras culturais de Freud. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23152/1/2017_ManuellaMucuryTeixeira.pdf.
- FERNANDES, Carla Montuori. Comunicação política, eleições 2018 e campanha permanente. Disponível em: https://books.google.es/books?id=hvarDwAAQBAJ&pg=PT145&lp-g=PT145&dq=preconceito+%2B+Estado+%2B+l%C3%ADderes+%2B+psicologia+das+massas&source=bl&ots=1dtB_ouGXE&sig=ACfU3U1EjT6xHjCMJCty3nVoC4mnMsor-A&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewiKsbbUxNnpAhWzAWMBH-QMxBc0Q6AEwAnoECAoQAQ#v=onepage&q=preconceito%20%2B%20Estado%20%2B%20l%C3%ADderes%20%2B%20psicologia%20das%20massas&cf=false
- CRUZ, Jaynara Rocha da; REIS, Fernando Figueiredo dos Santos e. Intolerância Política no Brasil Atual. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8115/1/Intolerancia%20Pol%C3%ADtica%20no%20Brasil%20Atual.pdf>.
- PEDROSSIAN, Dulce Regina dos Santos. O mecanismo da identificação: uma análise a partir da teoria freudiana e da teoria crítica da sociedade. *Revista Inter Ação*, 33 (2), 2008.

GOVERNOS LIDERADOS POR MULHERES E SUCESSO NO COMBATE DO COVID 19.

Maria Sara de Lima Dias¹
e Paula Caldas Brognoli²

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do Covid 19 trouxe uma grande preocupação ao atingir o mundo inteiro e por ser uma doença que se espalhou rapidamente em várias regiões, com crescimento no número de casos, óbitos e países afetados. De acordo com Barreto (2020), a pandemia por Covid-19 representa um dos maiores desafios sanitários em escala mundial desse século. De modo que o contexto da pandemia é complexo e carregado de incertezas, principalmente porque as projeções sobre o seu comportamento dependem não só do conhecimento científico sobre a doença, mas, principalmente, de dados de qualidade e confiáveis sobre o número de pessoas infectadas que apresentam ou não sintomas.

A adoção de medidas de restrição ao contágio tem impacto importante. Para Garcia (2020), a adoção de tais medidas podem impactar nas atividades diárias, nas vidas das pessoas e na sociedade como um todo. Além disso, a restrição do contato social pode trazer consequências para a saúde mental e física das pessoas, particularmente as mulheres e crianças, mais vulneráveis à violência doméstica e intrafamiliar como as estatísticas globais nos demonstram. Também são esperadas muitas perdas econômicas para pessoas, famílias, empresas e países, desemprego, e aumento da violência em geral.

1 Departamento Acadêmico Estudos Sociais (DAESO), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pós-Graduação em Tecnologia -PPGTE, Curitiba, Paraná, Brasil. (e-mail: maria.dias@utfpr.edu.br)

2 Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Graduação de Administração, Curitiba, Paraná, Brasil. (e-mail: paulacbrognoli@hotmail.com)

Para Santano (2020) é necessário que os Estados do mundo colaborem e dialoguem para que possam gerenciar os riscos às populações e para pensar sobre os problemas que têm em comum.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa de cunho qualitativo e exploratório teve como foco a coleta de jornais e posterior análise de notícias da mídia realizadas pela internet. Como procedimento, realizou-se uma busca nos principais veículos de comunicação através de palavras-chaves: mulheres, líderes, governantes e Covid-19. Entre as várias afirmações que validam a pesquisa documental, encontram-se autores de metodologia como Gil (2008), que informam a importância da pesquisa documental na análise histórica e na problematização das práticas sociais. Desta forma, considerou-se realizar uma pesquisa nos seguintes noticiários:

Tabela 1: Notícias New York Times.

TÍTULO	RESUMO	LINK
<p>Why Are Women-Led Nations Doing Better With Covid-19?</p> <p>A new leadership style offers promise for a new era of global threats</p> <p>Data: 15 de Maio de 2020</p>	<p>A Nova Zelândia teve grande êxito em alcançar seu objetivo ambicioso de erradicar, em vez de apenas controlar, os surtos de Covid-19.</p> <p>A Alemanha, liderada por Angela Merkel, teve uma taxa de mortalidade muito menor do que a Grã-Bretanha, França, Itália ou Espanha. A Finlândia, onde a primeira-ministra Sanna Marin, 34 anos, governa com uma coalizão de quatro partidos liderados por mulheres, teve menos de 10% do número de mortes que a vizinha Suécia. E Tsai Ing-wen, presidente de Taiwan, presidiu um dos esforços mais bem-sucedidos do mundo em conter o vírus, usando testes, rastreamento de contatos e medidas de isolamento para controlar infecções sem um bloqueio nacional completo</p>	<p>https://www.nytimes.com/2020/05/15/world/coronavirus-women-leaders.html</p>

TÍTULO	RESUMO	LINK
Women in Charge: Success Against the Coronavirus Readers discuss leadership styles and stereotypes as they speculate about why countries headed by women are seeing fewer deaths.		https://www.nytimes.com/2020/05/21/opinion/letters-coronavirus-women-leaders.html
WORLD avatar Women and Leadership New approaches taken by women, minorities or other disadvantaged groups who challenge traditional ways of thinking.		https://www.nytimes.com/spotlight/women-and-leadership

Tabela 2: Notícias do Jornal El País, 2020

TÍTULO	RESUMO	LINK
E se as mulheres estiverem administrando a crise do coronavírus muito melhor que os homens? Data: 06 de maio de 2020.	Os dirigentes e estadistas que nesta crise deram exemplos de boa gestão e de liderança moderna e eficaz	https://brasil.elpais.com/icon/2020-05-05/e-se-as-mulheres-estiverem-administrando-esta-crise-muito-melhor-que-os-homens.html
El liderazgo de las mujeres en esta crisis Las jefas de Gobierno de numerosos países han sido directas e innovadoras al gestionar la pandemia. Data: 16 de abril de 2020.	Gerenciar grandes crises testa a liderança de governos em todo o mundo. E no caso do coronavírus ainda mais, porque a extensão de seu impacto não é conhecida com certeza. Existem muitas incógnitas a serem esclarecidas antes que um roteiro seja claro para poder comunicar ao público quais são as próximas etapas a serem tomadas após o término do isolamento. Enquanto isso, a perplexidade social do longo confinamento continua a crescer, causando amplo desânimo, especialmente entre aqueles que acham mais difícil suportar a situação.	https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587023507_604396.html

TÍTULO	RESUMO	LINK
<p>¿Y si las mujeres estuvieran gestionando esta crisis mucho mejor que los hombres?</p> <p>Desde Donald Trump a Boris Johnson, pasando por Jair Bolsonaro, el liderazgo masculino populista ha demostrado que su estilo personalista no es lo que se necesita en estos momentos</p> <p>Data: 05 de maio de 2020</p>		<p>https://elpais.com/elpais/2020/05/04/icon/1588593318_764115.html</p>

Tabela 3: Dados recuperados pela Wikipedia

Data: 23/05/2020

País	Confirmados	Recuperados	Mortes
Islândia	1.804	1.791	10
Nova Zelândia	1.154	1.455	21
Taiwan	441	411	7
Finlândia	6.568	4.800	306
Noruega	8.346	7.999	235
Alemanha	179.986	159.976	8.366

Fonte:Elaborado pelas autoras, 2020

3. MULHERES E LIDERANÇA DE GOVERNOS

A presença ou a invisibilidade das mulheres na esfera política é um tema que tem motivado variadíssimas linhas de investigação nas democracias. Segundo Ruiz Acosta & Camargo Mayorga (2018), a presença de mulheres na esfera política tem aumentado em países que gozam de regimes democráticos, devido ao cumprimento de cotas de gênero e outros padrões que se baseiam em garantir a participação de homens e mulheres em posições políticas eleitas popularmente. Por uma questão de igualdade de gênero, tais fatores

foram decisivos para a participação política das mulheres e geraram o surgimento de líderes femininas, algumas delas não relacionadas à herança política da família na ascensão ao poder. Para Barros & Busanello (2019), a noção de política que serve de respaldo para o poder baseia-se na pluralidade dos atores humanos, ao organizar e regular o convívio dos diferentes e desiguais. Contudo, a liberdade é uma construção plural entre cidadãos iguais do ponto de vista dos direitos políticos, ou seja, a igualdade não anula a diferença, visto que a singularidade humana é exercida em primeiro lugar pela palavra.

No mundo político, em 2018, elas eram apenas dez dos 153 chefes de Estado eleitos, de acordo com a União Interparlamentar. Conforme Panke & Iasulaitis (2016), no atinente à representação política, embora a presença de mulheres em cargos de liderança tenha aumentado, é fato que essa participação é altamente desproporcional em relação à representação masculina. As candidatas mulheres procuram, assim, superar tais estereótipos, apresentando qualidades necessárias para a liderança.

Para Prado & Fleith (2018), a ascendente participação feminina em postos de liderança é uma realidade no cenário mundial. Contudo, ao se analisar o topo de diversas carreiras, verifica-se que o avanço ocorrido ainda não foi suficiente para impulsionar, de forma equânime, o crescimento profissional das mulheres a níveis hierárquicos de maior responsabilidade, poder e prestígio. Para Pinto & Silveira (2018), o sistema político não abre espaço para experiências diferenciadas, pois apenas aquelas mulheres que fizeram trajetórias tradicionais construíram carreiras sólidas. Esse é um dos gargalos centrais da escassa presença das mulheres na vida política brasileira, uma vez que a possibilidade dessas trajetórias se abre para muito poucas em um país como o Brasil, com uma divisão de trabalho tão marcadamente sexual, com a responsabilização da mulher pela reprodução da vida familiar.

Segundo Meireles & Rubim Andrade (2017), a inclusão de diferentes perspectivas na arena de representação formal poderia gerar resultados positivos para os processos decisórios que envolvam a elaboração e implementação de políticas públicas, por exemplo. Na medida em que mulheres, bem como outros grupos minoritários, estejam subrepresentados no Poder Legislativo, o sistema político deixa de incorporar, ou incorpora de forma insuficiente, questões fundamentais, tornando-se menos inclusivo. Através de mais mulheres em cargos de lideranças e no âmbito público, assuntos como o isolamento

social atingiram diretamente as mulheres: aumento da violência doméstica, sobrecarga de atividades, relação com produtividade online no trabalho, entre outros, podem ser debatidos com maior detalhe.

A carreira da mulher em posição de liderança impõe desafios que levam a pensar em como superá-los para atingir a igualdade, não apenas em espaço de trabalho, como provar suas competências e afirmar que é capaz de estar no cargo. Para Mimbbrero Mallado, Silva, & Espinosa (2017), devemos pensar na importância de conhecermos as competências de igualdade de gênero, com a finalidade de implementar este *mainstream* nas organizações. Devido a tantos desafios, essas mulheres traçam suas trajetórias e vivências fazendo história em um contexto complexo como o da pandemia. Conforme Brognoli & Dias (2019), o problema da falta de poder e das tentativas de deslegitimar a presença feminina nos espaços de poder deve ser enfrentado com o apoio e união das mulheres em torno de seus direitos.

De acordo com Castaneda Renteria (2019), a colaboração das mulheres em posições de liderança continua sendo um desafio institucional nos mais altos níveis, para o qual é necessário, em primeiro lugar, preparar diagnósticos que permitam não apenas saber onde as mulheres estão localizadas na organização da universidade, mas também analisar as condições e políticas institucionais que promovam maior equilíbrio. Para Hryniewicz & Vianna (2018), os estilos de liderança não são comportamentos fixos, mas um conjunto de comportamentos que tem determinado sentido. Isso não significa que as pessoas mantenham esse tipo de comportamento associado às suas características de liderança em qualquer situação. No caso de uma crise, por exemplo, um líder participativo pode ser mais decisivo e delegar menos se for necessária uma ação mais rápida.

4. DESENVOLVIMENTO

Para Sousa & Cardoso (2020), o fato de as mulheres romperem com as expectativas e estereótipos existentes sobre elas pode criar reações como avaliações manipuladas da sua performance enquanto líder. Isto é, devido ao olhar estereotipado sobre elas de que não deveriam desempenhar aquela função, o trabalho da figura feminina pode sofrer deturpações propositadas ou não intencionais.

Mulheres líderes governantes estão sendo exemplos de ações que melhor responderam ao combate da pandemia. Entre os países que mais têm tido êxito

no combate à disseminação do novo Coronavírus, em pelo menos seis deles há líderes mulheres. Segundo o jornal *The New York Times* (2020), na Islândia, a primeira ministra Katrin Jakobsdóttir que, sem isolamento coletivo, mas com testagem em massa, tem conseguido resultados positivos no combate.

De acordo com jornal *The New York Times* (2020) na Nova Zelândia, com a primeira ministra Jacinda Ardern que, através do plano de governo, conseguiu eliminar a curva do contágio. O sucesso de Ardern é o ponto de dados mais recente de uma tendência amplamente observada: os países liderados por mulheres parecem ser particularmente bem-sucedidos no combate ao coronavírus.

A presidenta Tsai Ing-wen, em Taiwan, que através do monitoramento de campanhas desde primeiros casos na China, produziu efeitos positivos. Na Finlândia, a ministra Sanna Marin, repete o bom desempenho. Na Noruega, a prisão para quem fura quarentena e o apoio bilionário a empresas tem sido soluções que a primeira-ministra Erna Solberg encontrou. Já Angela Merkel, na Alemanha, está conseguindo ter mais curados do que doentes e mortos.

Segundo Reyes-bastidas & Briano-turrent (2018), a presença de mulheres em cargos gerenciais afeta positivamente as qualificações, os relatórios e o desempenho sustentável, sensibilizando as organizações a aumentar o número de práticas e oferecendo maior cobertura à comunidade e outras partes interessadas. Para Carcamo-Fuentes & Rivas-Riveros (2017), a tendência atual de liderança indica que esse é considerado um fator essencial e inerente a todas as teorias organizacionais. O líder deve ser treinado e capaz de aplicar habilidades de liderança em todas as funções. Além disso, deve ter capacidade para gerar, desenvolver, promover e avaliar processos de transformação.

5. CONCLUSÃO

As mulheres líderes abordadas neste estudo, variando de chefas de Estado e de Governo, incluindo presidenta, primeira-ministra e vice-presidenta, à sociedade civil, lideranças de movimentos mundiais de mulheres e ativistas jovens, representaram as vozes de mulheres de vários setores para compartilhar seus conselhos com base em sua experiência anterior e durante a crise. A liderança das mulheres é mais necessária do que nunca para atravessar essa crise. Diversidade na liderança traz novas configurações e transformações econômicas e sociais ocorridas no âmbito do trabalho, bem como na liderança de governos.

Percebe-se a escassez de vozes das mulheres em todas as esferas de tomada de decisão, incluindo a crise, para tomar as medidas necessárias para evitar que a pandemia se tornasse um grande revés para a segurança e o bem-estar de meninas e mulheres em todo o mundo, assim para toda população de seus países. Para Almeida (2018), a transição democrática trouxe uma revolução sexual e levou ao parlamento e ao governo mulheres dispostas a compor a política. Na prática, o aumento da educação das mulheres e presença no mercado de trabalho não se refletiram nas posições que ocupam, particularmente em entidades que detêm poder econômico e masculino. Ter mulheres em posições de liderança constitui uma das condições essenciais para a prática da igualdade, já que as experientes podem se expressar de maneira satisfatória com o desempenho no cargo, como o caso das mulheres que estão sendo protagonistas e comandando seus países com êxito. As mulheres líderes estão na linha de frente, pagando o preço político dessa crise e sendo eficazes no comando de seus países. Elas fazem parte de um momento histórico-social configurado pela conquista de um espaço de liderança para a mulher.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Antónia de Figueiredo Pires de. Women Mayors in Portugal: A Case Study in Political Representation and Citizenship. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 68, p. 27-42, Dec. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000400027&lng=en&nrm=iso>. access on 26 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1678987318266804>.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BUSANELLO, Elisabete. Machismo discursivo: modos de interdição da voz das mulheres no parlamento brasileiro. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 27, n. 2, 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2019000200219&lng=en&nrm=iso>. access on 25 May 2020. Epub June 18, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2019v27n253771>.
- BARRETO, Mauricio Lima et al. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil?. **Rev. bras. epidemiol.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X2020000100101&lng=en&nrm=iso>. access on 26 May 2020. Epub Apr 22, 2020. <https://doi.org/10.1590/1980-549720200032>.
- BROGNOLI, Paula Caldas; DIAS, Maria Sara de Lima. Política, poder e as implicações de gênero. **Cad. Gên. Tecnol.**, Curitiba, v. 12, n. 40, p. 243-264, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/cgt>. Acesso em: 23 de maio de 2020.

- CASTANEDA RENTERIA, Liliana Ibeth et al. Mujeres directivas en universidades. Los retos institucionales ante la interseccionalidad del género, las profesiones y las particularidades regionales. *RIDE. Rev. Iberoam. Investig. Desarro. Educ*, Guadalajara, v. 9, n. 18, p. 377-391, jun. 2019. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-74672019000100377&lng=es&nrm=iso>. accedido en 23 mayo 2020. <http://dx.doi.org/10.23913/ride.v9i18.428>.
- CARCAMO-FUENTES, Claudio; RIVAS-RIVEROS, Edith. Estilo de liderazgo en profesionales de enfermería según su función en los sectores público o privado en Temuco, Chile, 2015. *Aquichan*, Bogotá, v. 17, n. 1, p. 73-80, Jan. 2017. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-59972017000100073&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <http://dx.doi.org/10.5294/aqui.2017.17.1.7>.
- GARCIA, Leila Posenato; DUARTE, Elisete. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 29, n. 2, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222020000200100&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. Epub Apr 09, 2020. <https://doi.org/10.5123/s1679-49742020000200009>.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- HRYNIEWICZ, Lygia Gonçalves Costa; VIANNA, Maria Amorim. Mulheres em posição de liderança: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 331-344, Sept. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512018000300331&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-395174876>.
- MEIRELES, Fernando; RUBIM ANDRADE, Luciana Vieira. Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 25, n. 63, p. 79-101, Sept. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000300079&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256304>.
- MIMBRERO MALLADO, Concepción; SILVA, Joilson Pereira da; ESPINOSA, Leonor María Cantera. Analysis of Gender Equality Competence Present in Cultural Positions. *Paidéia (Ribeirão Preto)*, Ribeirão Preto, v. 27, n. 66, p. 90-97, Apr. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2017000100090&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-43272766201711>.
- PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. *Opin. Publica*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 385-417, Aug. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000200385&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222385>.

- PINTO, Celi Regina J.; SILVEIRA, Augusta. Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). **Opin. Publica**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 178-208, Apr. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762018000100178&lng=en&nrm=iso>. access on 24 May 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018241178>.
- PRADO, Renata Muniz; FLEITH, Denise de Souza. Female Leadership Talent Development: **The Brazilian Context**. Av. *Psicol. Latinoam.*, Bogotá, v. 36, n. 2, p. 363-372, Aug. 2018. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-47242018000200363&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.4619>.
- REYES-BASTIDAS, Carolina; BRIANO-TURRENT, Guadalupe del Carmen. Las mujeres en posiciones de liderazgo y la sustentabilidad empresarial: evidencia en empresas cotizadas de Colombia y Chile. **estud.gerenc.**, Cali, v. 34, n. 149, p. 385-398, Dec. 2018. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232018000400385&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <http://dx.doi.org/10.18046/j.estger.2018.149.2877>.
- RUIZ ACOSTA, Liliana Elizabeth; CAMARGO MAYORGA, David Andrés. Estilos de liderazgo político de las presidentas elegidas democráticamente en Latinoamérica: un estudio usando modelos probabilísticos. **Encuentros**, Barranquilla, v. 16, n. 1, p. 91-106, June 2018. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-58582018000100091&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <http://dx.doi.org/10.15665/v16i01.983>.
- SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opinión Jurídica**, n. 19, v. 38, p. 39-57. 2020. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a2> .
- SOUSA, Bruno Barbosa; CARDOSO, Ana Sofia. Gestão de marketing e o sexismo na comunicação: o papel da liderança. **Psicol. Estud.**, Maringá , v. 25, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722020000100203&lng=en&nrm=iso>. access on 24 May 2020. Epub Mar 16, 2020. <https://doi.org/10.4025/psicolestud.v25i0.44779>.
- THE NEW YORK TIMES (2020). Why Are Women-Led Nations Doing Better With Covid-19? **The New York Times**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/05/15/world/coronavirus-women-leaders.html>. Acessado em 23 de maio de 2020.

PARTE I – ARTIGOS CIENTÍFICOS

EIXOS TEMÁTICOS

7. RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PANDEMIA

UMA ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE PODER: ORDEM GLOBAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Alexandre Cavalcante Carrera¹

INTRODUÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA POLÍTICA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DA ORDEM GLOBAL

Com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre as relações de poder dentro das Relações Internacionais, a Economia Política apresenta-se como uma importante ferramenta de análise dos fatos que delineiam o caminhar da história. Algumas das teorias da Economia Política Internacional possuem um elemento característico em comum: utilizam-se de ideologias através de correntes de pensamento na esfera política e econômica, para entender questões como recursos de poder, hegemonia e desenvolvimento.

A indissociação entre os campos da economia e política de Estado são também frutos do caminhar da história. De acordo com o autor Charles Tilly, a relação entre a guerra e o Estado caracteriza-se como um exercício onde o capital possui alta importância. A arrecadação de capital, seja por conta da burocracia ou pela tributação, foi fonte de investimento que alimentava a ocorrência da guerra e consolidava o Estado como o modelo organizacional a melhor lidar com as necessidades da burguesia². Dada essa condição histórica entrelaçadora de ambos os campos do conhecimento, o uso dessa ferramenta analítica garante um rigor teórico com o objetivo de tentar entender os rumos de algumas dinâmicas constitutivas de uma ordem Internacional.

1 Graduando no curso de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

2 TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus. Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

O presente artigo busca, através de uma revisão bibliográfica, entender o panorama da ordem Global Contemporânea e observá-la sob perspectiva de algumas teorias da Economia Política. Tal entendimento oferece também algumas premissas responsáveis por nortear características do jogo de poder na arena internacional. Posteriormente, busca tentar aliciar os cenários pré e pós emergência do COVID-19 (Corona Vírus) de maneira a observar quais alternativas para a ordem Internacional existem durante e após a crise.

Destaca-se também a importância das instituições internacionais e das duas grandes potências mundiais, sendo elas Estados Unidos e China, para a formulação desta ordem. Entende-se que hoje não se pode pensar no debate sobre as relações de poder no Sistema sem que haja uma análise sobre as relações entre esses dois atores, portanto, o estudo foca na relação EUA-China.

O trabalho oferece saídas para ordem que caminham em dois sentidos dicotômicos: um para um cenário de maior incerteza internacional e disputas de poder pautadas por ideais “anti-globalistas” e o outro por uma maior ação cooperativa e autônoma por parte das instituições transnacionais.

SITUAÇÃO DA ORDEM GLOBAL PRÉ-CORONAVÍRUS – PANORAMA HISTÓRICO

Ao mencionar a existência de uma ordem Global, é muito importante referenciar qual fenômeno internacional está sendo tratado. A influência político-econômica transpositora das fronteiras territoriais são sustentadas por um aparato normativo e institucional construído ao longo do século XX e foi responsável por garantir a supremacia estadunidense e criar um ambiente de normatização dentro do Sistema Internacional.

Nos anos 60 e o 70, o ressurgimento das potências europeias e a ascensão de novas potências como por exemplo o Japão, marcaram um novo período do modelo capitalista onde esses países desenvolveram suas indústrias, internacionalizaram empresas e criaram um ambiente competitivo com os EUA no comércio internacional. Os EUA nesse período viveu uma crise de superprodução, até que, na primeira metade dos anos 70, o país definiu unilateralmente algumas mudanças na ordem de Bretton Woods. Dentre as medidas é possível citar a mudança das taxas de câmbio, que foram de fixas à flutuantes. A premissa liberal de liberdade dos mercados garantiria nesse contexto a supremacia norte-americana. A manutenção do Sistema Comercial es-

tava pautada fortemente no dólar durante esse período e os EUA fizeram uso de instrumentos como o FMI (Fundo Monetário Internacional) juntamente com o manejo de sua própria taxa de juros para afirmar a atratividade de sua moeda apesar dos períodos de instabilidades dos anos 70 e 80.

Durante a década de 80 as premissas de liberalização se aprofundam a partir do neoliberalismo. A financeirização e desregulamentação dos mercados nacionais em conjunto com as novas dinâmicas dos fluxos de capitais intensificaram ainda mais as características do capitalismo observadas nos anos 40 e 50.

Nos anos 1990 o Consenso de Washington marcou mais uma etapa da atuação dos Estados Unidos para além de suas fronteiras. Mais uma vez com o apoio do FMI foram desenvolvidas algumas práticas que passariam a representar uma receita de caráter neoliberal a serem implementadas por países emergentes para acelerar seus desenvolvimentos econômicos. Dentre as regras definidas pelo FMI estão a redução dos gastos públicos, privatização de estatais, abertura comercial e reforma tributária.

Em 2008 a estrutura capitalista norte-americana entra em colapso após a crise econômica advinda de uma bolha imobiliária, acarretando uma série de falências das maiores instituições financeiras dos Estados Unidos e do mundo. Ao analisar o papel dos EUA nesse período é possível concluir que a estrutura criada não foi responsável por preencher lacunas importantes das relações internacionais como a paz, o desenvolvimento econômico e o progresso material para países em desenvolvimento.

Sob determinadas perspectivas da economia política, a globalização responsável por uma ordem mundial homogênea na verdade resultou em novas e complexas assimetrias de poder percebidas tanto nas realidades internas dos Estados como na comunidade internacional. A ordem mundial que foi muito tempo um modelo sólido e promissor encontrou certas limitações e as dificuldades se transpuseram de maneira a promoverem contestações sobre o próprio status quo da ordem global³.

Esse processo de mudança gerou consequências para as dinâmicas de poder: estudiosos apontam para um processo de redefinição encabeçado pela China, país que, atualmente, vem quebrando barreiras referentes ao cresci-

3 SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). Globalização: fatalidade ou utopia? Porto: Edições Afrontamento, 2005

mento econômico e se projetando globalmente para criar um aparato global de governança que sustente seu crescimento, assim como fez os Estados Unidos a partir dos anos 40.

A relação entre a China e os Estados Unidos é um elemento-chave para o entendimento da ordem global, pois são os dois principais players do mercado e países os quais possuem uma alta participação no Sistema Internacional. Os resultados econômicos desde a crise de 2008, o papel que os dois países vieram empenhando e a recente disputa comercial representam algumas das questões que rondam a relação entre as duas potências. O protagonismo tanto econômico bem como na condução de normas é visto por meio de sua participação em fóruns internacionais e até mesmo a sua presença na formulação desses fóruns.

Entre 2007 e 2013, a China cresceu a uma taxa média de 11% do PIB e o crescimento impressionante do país comparado ao resto do mundo foi impulsionado por diversas rodadas de investimento interno e externo, que refletiram projetos como o “One Belt, One Road”, o Banco dos BRICS (*Brazil Russia India China South Africa*), o AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*) entre outros. O objetivo geral é promover uma iniciativa que reforce a infraestrutura perante as rotas terrestres e marítimas que ligam a China a alguns de seus principais parceiros comerciais nas regiões do sul e sudeste asiático, África, Europa e América. De acordo com alguns acadêmicos, os projetos foram bem-vindos pelos parceiros regionais, contribui em certa escala para a integração da região e pode ser responsável por garantir o crescimento econômico do país⁴. Enquanto isso, os Estados Unidos tentam desencorajar seus aliados a aderirem essas iniciativas, o que não teve muito sucesso. Do lado ocidental, a promoção de uma ordem normativa se deu por meio do TPP (*Trans-Pacific Partnership*). Existe um debate acadêmico que busca analisar essas iniciativas do ponto de vista da disputa de poder. David Dollar em seu artigo “The AIIB and the ‘One Belt, One Road’” argumenta⁵ que essas forças são na verdade complementares. Um artigo do *The Guardian*⁶ afirma que isso pode ser benéfico para a estrutura democrática, visto que oferece mais de uma saída institucional para os países seguirem.

4 DOLLAR, David. The AIIB and the “One Belt, One Road”. Brookings. 2015.

5 DOLLAR, David. The AIIB and the “One Belt, One Road”. Brookings. 2015.

6 ALLEN, KATIE. **China voices economic fears about Donald Trump presidency**. *The Guardian*. 13 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/13/china-voices-economic-fears-about-donald-trump-presidency>. Acesso em 19 nov. 2019

O que se observa neste momento é um período onde a China, exercendo sua influência política juntamente com o poderio econômico, se projeta na arena internacional buscando influências através de um maior protagonismo nas instituições internacionais. Em contrapartida os Estados Unidos vivem um período de distanciamento dos organismos internacionais, pautados pela visão política de Donald Trump, afirmando inclusive, em um discurso na ONU (Organização das Nações Unidas), que “O futuro pertence aos patriotas, não aos globalistas”⁷.

No fim, observa-se uma mudança na distribuição do poder onde duas forças balanceadoras atuam. Numa perspectiva liberal institucionalista, a ascensão da China e o papel ocupado pelos Estados Unidos na arena internacional contribuem para a existência de um Sistema Internacional mais democrático para os demais países, visto que o poder não está centralizado em apenas um Estado. À luz da teoria da estabilidade hegemônica, a estabilidade política, social e econômica dentro do Sistema Internacional tem como axioma a necessidade de um regime imposto por uma grande potência. As conferências Bretton Woods, responsáveis por definir o padrão ouro-dólar e todas as instituições criadas sob esta consequência, refletem o regime que existe até hoje, mas que assumiu um contexto muito diferente anos depois de sua criação.

Juntamente com as premissas institucionais de Keohane, a teoria da estabilidade hegemônica se debruça em dois elementos principais: um Estado considerado a maior potência hegemônica, responsável por definir um Regime Global e a presença de instituições que sustentem esse regime⁸. Atualmente a posição norte americana se difere da sistemática criada no pós II Guerra Mundial. Os Estados Unidos consideram o atual regime institucional uma relação não muito proveitosa e com retornos mínimos.

O próprio lema da campanha de Donal Trump no partido republicano já dava indício sobre a rejeição diante da “ideologia do globalismo”⁹. A frase icônica “America First” foi evocada em diversos discursos do presidente e re-

7 GUIMÓN, Pablo. **Trump na ONU: “O futuro pertence aos patriotas, não aos globalistas”**. *Él País*. 24 de setembro de 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/internacional/1569343093_534218.html. Acesso em: 14 de maio de 2020.

8 GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 2002.

9 Na ONU, Trump rejeita ‘burocracia global’ e ‘ideologia do globalismo’. **O Globo**. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/na-onu-trump-rejeita-burocracia-global-ideologia-do-globalismo-23100247>> Acesso em 14 de maio de 2020

presenta o posicionamento de Washington frente a questões como migrações, comércio internacional, diplomacia e instituições internacionais, evocando o interesse nacional como norte para as decisões dos EUA dentro da arena política internacional.

Como efeito, atualmente não existe um país que seja configura o papel de potência hegemônica. A China tenta de alguma maneira ocupar o vácuo de poder deixado pelos EUA dentro do ambiente institucional, porém há muito de ser feito ainda para caracterizar a posição chinesa como responsável pela manutenção do Sistema Internacional.

No caso chinês existe a dificuldade de se construir um modelo de governança global atrativo. Pelo fato de já existir um mecanismo normativo, a tarefa chinesa em reformular a ordem barra nas instituições já existentes somadas às burocracias de se criar um novo Sistema. Atualmente, dentro das instituições internacionais, seu posicionamento é de busca por autoridade e garantia de seus próprios interesses no Sistema, mas não confrontando diretamente os Estados Unidos¹⁰:

Ainda assim, o resultado analítico da conjuntura sob via da teoria da estabilidade hegemônica é um possível período de tensão internacional, que já se faz presente em certa medida. Questões como as relações diplomáticas entre EUA e Irã e a guerra comercial entre Estados Unidos e China exemplificam de que maneira a teoria consegue contribuir para o atual cenário. Nesta visão, a existência de um mundo multipolar acarreta abalos que podem colocar em risco a ordem vigente.

Tal visão difere-se da liberal institucionalista, enquanto uma afirma a de uma potência hegemônica é característica que mantém a ordem no sistema, a outra visão defende que essa dinâmica torna o ambiente internacional mais democrático.

A teoria da economia-dual possui como princípio a ideia que a integração econômica representa um modelo de desenvolvimento moderno, a interdependência dos mercados e instituições são resultados de um movimento

10 IKENBERRY, John G. DARREN, Lim J. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. Brookings. pp 1-21. Abril/2017.

econômico para atingir elevados níveis de eficácia. Uma relação que, de acordo com essa visão teórica, é mutuamente benéfica.

Sob esta ótica, o posicionamento de Washington na arena internacional, liderado principalmente pelas decisões propostas pelo então presidente Donald Trump, não é muito favorável. O distanciamento da maior potência do mundo diante da ordem Institucional representaria uma maior dificuldade em manter essas relações de interdependência econômica. Sendo os Estados Unidos atuais defensores do isolacionismo, sua posição frente a instituições multilaterais como a OMC (Organização Mundial do Comércio) é de buscar enfraquecê-las (apesar de um levantamento ter observado que os EUA e China são os maiores beneficiários da OMC¹¹). Isso pode dificultar o desenvolvimento das interdependências e por tanto, limitar a ascensão de nações rumo à superação do modelo econômico tradicional.

Já na perspectiva da China o cenário é positivo. A saída dos Estados Unidos abririam espaço para a construção de relações com países tanto no âmbito regional como global. As iniciativas chinesas já caminhavam nesse sentido ao financiar diversos projetos ao redor do mundo. A influência global chinesa só tem aumentado, o que sob a ótica da teoria da economia dual, possibilitará ao país promover elevados níveis de resultado nas relações comerciais e nas cadeias produtivas e globais.

Na visão da teoria do Sistema-Mundo, onde são evocadas premissas da ideologia marxista como a existência de hierarquias, classes econômicas e disputa entre Estados na arena global, a ordem global é vista como um instrumento de domínio econômico e político. A relação entre países desenvolvidos e sub-desenvolvido configuram interações semelhantes às notadas nas grandes cidades, onde se situam os centros e as periferias. Os centros globais seriam países que produzem e comercializam produtos de maior valor agregado, racionalidade produtiva e complexidade. A semi-periferia e periferia seriam os países responsáveis por produzir matéria-prima e parte da produção industrial básica. Diante da teoria, a interação comercial entre esses blocos econômicos geram assimetrias de poder econômico e político¹².

11 EUA e China são maiores beneficiários da OMC. **Estado de Minas**. 31 de dezembro de 2019. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/31/internas_economia,1111313/eua-e-china-sao-maiores-beneficiarios-da-omc.shtml

12 PREBISCH, R. “La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo”, Revista de la CEPAL, n.13, abril de 1981.

Nesta tese, é possível explorar um panorama histórico de disputas dentro da OMC, onde a busca por poder de barganha norteou os embates entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos¹³. Muitas são as formas de interação econômica, que não necessariamente o multilateralismo, cujo objetivo é o aumento da capacidade de barganha dos países, principalmente os do Terceiro Mundo. O regionalismo já obteve ondas ideológicas que promoviam a união de países em prol de decisões em conjunto que resultavam em uma maior capacidade de negociação. Foi assim com o MERCOSUL e o regionalismo asiático.

Considerando a existência de um “jogo de três níveis” dentro do debate, os Estados Unidos atualmente têm se posicionado dentro de seu plano doméstico em detrimento ao regional e internacional. Esse posicionamento também é observado em outros casos, como o da saída do Reino Unido da União Europeia (UE) e do próprio Brasil, em um movimento de alinhamento aos EUA, o que demonstra o fortalecimento de projetos “nacionalistas” na agenda do comércio internacional.

Já a China se coloca de forma oposta. O país tem justamente tentado apropriar das relações assimétricas de poder, ao financiar projetos em países pobres, o que pode levar a uma estratégia de imperialismo econômico¹¹ sobre os países situados em regiões de estratégicas. A estratégia chinesa por tanto, sob o espectro da teoria do Sistema-Mundo, seria responsável por fortificar laços de poder consequentes de relações comerciais assimétricas.

SITUAÇÃO DA ORDEM GLOBAL DURANTE A PANDEMIA

A ocorrência do Coronavírus acarretou mudanças sutis que podem servir de fonte para alavancar as alterações que já vinham sido observadas dentro do Sistema Internacional. Especialistas apontam para um fator determinante como efeito do vírus sobre o modelo organizacional da sociedade. Crises como essas tem como resultado, entre outros fatores, cravar mudanças que já estão em curso. Este momento será lembrado historicamente como um marco para mudanças que acontecem desde o início do século XXI. Isso se aplica também às dinâmicas da Ordem Internacional.

13 HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, M. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2009.

Ao problematizar o papel do Estado diante da pandemia, é observável o protagonismo desse ator como fornecedor de recursos necessários para atender a população. A existência de capacidades limitadas em conjunto com outras dinâmicas de interdependências já abordadas nesse texto faz com que a cooperação entre os países aumente. O uso de fóruns e canais de comunicação acentuou após a emergência do vírus COVID-19. As especializações científicas, educacionais e médicas de cada país em conjunto com a premissa de coexistência, possibilitou interações como envios de equipamentos e conferências para debater melhores formas de tratamento¹⁴.

O movimento global durante a pandemia demonstra um movimento de cooperação entre as nações e fomentam a realidade de interação entre os países que vinha marcando as mudanças na política internacional desde o pós Guerra-Fria. A exigência de transparência e respeito aos Direitos Humanos foi evocada como uma “força maior” que transpõem estratégias ideológicas e políticas e tornou-se uma característica necessária para os Estados dentro do Sistema¹⁵.

Dentro deste contexto, observamos, portanto, dois principais efeitos que a princípio parecem dicotômicos, porém caminham ambos no sentido de um maior protagonismo dos organismos internacionais num clima de cooperação global: se por um lado a cooperação se tornou um posicionamento dos países globalmente, o comércio e a interação econômica foram amplamente impactados com a emergência do COVID-19. É importante reiterar que crise econômica serviria como mais um argumento para salientar as relações solidárias tanto entre Estados como entre o Segundo Setor e a Sociedade.

Essa realidade configura um panorama conflitivo característico da ordem global pré-pandemia, a contraposição entre o globalismo e o nacionalismo é uma pauta responsável por definir o posicionamento ideológico dos países e consequentemente as suas ações diante de organismos internacionais.

Os Estados Unidos ainda se mantém distantes das iniciativas globais de cooperação, enquanto a China tenta minimizar a imagem negativa gerada promovendo fóruns e agindo de forma ativa para ajudar as demais nações da comunidade. Fato é que ambos os países não preservaram suas imagens diante

14 Países doam bilhões para financiar vacina contra coronavírus. **Deutsche Welle**. 4 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-doam->.

15 BUENO, Guilherme. **O Estado eo seu papel na pandemia de Coronavírus**. Revista RE. 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/o-estado-e-o-seu-papel-na-pandemia-de-coronavirus/>

da pandemia. Ambos Estados Unidos e China foram criticados por parte de suas decisões¹⁶, e isso pode ter um efeito na forma com que a ordem global irá se configurar a partir de agora.

O regime criado pelos Estados Unidos está sob via de mudança. As instituições internacionais não mais refletem os anseios de soft-power proferidos por Nye¹⁷, ao passo que a China se projeta mas não se concretiza como a potência hegemônica. O cenário global sofreu mudanças neste sentido após a pandemia, o que abre margem para a construção de cenários determinantes dos rumos desta ordem.

REFLEXÕES IMPORTANTES SOBRE OS RUMOS DA ORDEM GLOBAL INTERNACIONAL

Apropriando-se dos discursos da liberalização, integração dos mercados e das cadeias globais de valor, o processo global de formação das economias capitalistas modernas foi afetada, visto que as operações financeiras e interações econômicas e comerciais foram limitadas após a emergência do COVID-19. A existência de uma crise na qual teria impactos significativos na geração de empregos, na produtividade e no desenvolvimento dos países pode ter também efeitos sobre os Regimes Internacionais. Uma possível saída na perspectiva do institucionalismo liberal afirma que a necessidade de atuação dos organismos internacionais como a OMC irão se fortalecer.

Como uma demanda da “cultura internacional” em mudança, a atuação dos Regimes Internacionais como um mecanismo de superação aos males causados pelo vírus se torna importante. Novamente, num contexto onde, apesar da necessidade, os EUA se ausentam dessa ordem, abre-se espaços para novos atores atuarem, ainda que no âmbito da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), organização que fomenta programas desenvolvimentos baseados nas premissas da economia dual, os norte-americanos ainda tenham protagonismo.

Baseado numa nova dinâmica de cooperação entre as nações diante da pandemia, a interação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos pode ser

16 CHACRA, Gustavo. **A culpa é da China e de Trump**. O Globo. 07 de Maio de 2020. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/culpa-e-da-china-e-de-trump.html>

17 NYE JR., Joseph S. The Benefits of Soft Power. Harvard Business School. 8 de Fevereiro de 2004

fomentada por esses fóruns globais com o objetivo de retornar às projeções de crescimento econômico existentes antes da crise.

Sob um outro panorama, as relações de interdependência econômica que pautam as teorias críticas ao modelo neoliberal enxergam a crise como uma dinâmica onde os países periféricos podem encontrar novas formas de se relacionar para aumentar seu poder de barganha diante das grandes potências. Essa visão tem como resultado o fomento a um desenvolvimento de projetos regionais em contrapartida aos acordos unilaterais e ao multilateralismo, movimento que fortaleceria órgãos como o MERCOSUL, a UE¹⁸ e os projetos de integração asiáticos.

De acordo com as bases da Teoria do Sistema-Mundo, uma das saídas para os países subdesenvolvidos para mitigar os efeitos negativos seria fomentar relações de parcerias entre si, com o objetivo de suprir as necessidades produtivas e ao mesmo tempo, oferecer uma articulação política, econômica e científica do terceiro mundo. A cooperação sul-sul, surge nesta teoria como uma possível saída para lidar com os efeitos da crise causada pela pandemia.

Esta visão não necessariamente é um projeto globalista como por exemplo a sugestão baseada nos pilares da economia dual. Neste caso, o sul global atuaria como um mecanismo de defesa de interesses que na, arena internacional, representa um novo modelo organizacional fugitivo ao multilateralismo, à “cultura internacional” e os princípios neoliberais.

Por fim, a estabilidade hegemônica reafirma a necessidade de forças de poder para atuarem perante esse vácuo deixado pelos Estados Unidos. A pandemia aparentemente acentuou a incerteza e conseqüentemente, potências acabam tomando frente nos fóruns internacionais buscando exercer maior influência sobre as realidades globais. Até que exista uma nova potência hegemônica, o vácuo de poder existente abre margem para a incerteza diante desse Sistema.

Sob esse contexto a ausência de uma força motriz para o Regime poderá ser superada de duas maneiras: numa visão liberal institucionalista, pela articulação transnacional dos atores rumo a ação cooperativa ou a redução do ideal cooperativista em detrimento das disputas de poder. A reformulação da

18 A União Européia, apesar de não configurar o escopo do terceiro-mundismo, por se tratar de um bloco econômico, observa-se um papel muito importante do bloco na mobilização de recursos e investimentos para os países membros durante a pandemia

ordem seguirá os princípios de se estabelecer uma ordem condizente com as novas dinâmicas de poder e que saiba lidar com os problemas políticos, sociais e econômicos do século XXI.

A arena global será fonte para a comunicação entre as nações, sejam elas desenvolvidas ou não e a pauta das relações de poder ainda ocorrerá sob duas principais vertentes: a capacidade econômica e o uso de instrumentos para normatizar o Sistema. Por enquanto, observa-se um maior grau de autonomia para estas instituições, o que favorece a visão institucional sobre os rumos da ordem, mas através da observação histórica mostra que, em outros casos, cenários como esse favoreceram a disputa em prol de uma nova liderança global.¹⁹

Os cenários apontam para duas forças que não estão atuando diretamente no sentido de suportar o aparato institucional. As instituições internacionais adquiriram maior protagonismo durante a pandemia, favorecendo a cooperação e a mobilização de recursos, mas isso não representa hoje um protagonismo das duas grandes potências, EUA e China.

Visto os atuais posicionamentos é observável que a autonomia institucional permita que as reformas refletoras das mudanças nas dinâmicas de poder sejam feitas dentro destas instituições. Observamos uma alta participação de organizações como a OMS (Organização Mundial da Saúde), OMC, OCDE ao passo que tanto Estados Unidos bem como a China não estão acompanhando essa projeção internacional.

A China tenta participar mas se vê barrada numa burocracia criada quando o país ainda era subdesenvolvido e em certa medida, os países europeus se mostraram muito engajados na batalha contra o vírus, mas o mais importante a se observar é que ao tratar dessa temática, não existe um polo o qual o poder se faz presente. O que pode levar a um ambiente mais democrático ou incerto, dado que a ação de forças hegemônicas não é característica marcante no Sistema atual.

O panorama de incertezas pode caminhar num sentido único perante duas saídas, que respectivamente favorecerão os projetos globalista e anti-globalista. No primeiro caso, a pandemia reforçará consenso em torno de meca-

19 É interessante observar como essa divisão para os rumos da ordem se aliciam com as premissas liberais e realistas das Relações Internacionais

nismos de governança global demandados por desafios transnacionais, onde a cooperação internacional ocorrerá respeitando as demandas socioeconômicas da comunidade. Já o segundo cenário, em linha com a proposição de Richard Haas²⁰, deverá acelerar aspectos como a redução da cooperação internacional e a escalada das disputas entre grandes potências²¹. Em ambos os casos o declínio da liderança americana é a característica responsável pela comunhão das realidades dicotômicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que a emergência do COVID-19 obtém efeitos sobre as relações de poder dentro das relações internacionais e pode potencializar as mudanças que já tinham sido observadas. Existe uma incerteza quanto ao posicionamento das duas maiores potências diante da realidade que futuramente nos espera, mas fato é que as mudanças estão ocorrendo e ocorrerão e, neste processo, o uso de ferramentas analíticas tanto nas relações internacionais bem como na ciência política pode nos trazer informações importantes sobre as reações dos países diante da condução de políticas de nível internacional.

No contexto da pandemia, alguns cenários foram traçados e com base neles, propostas também foram sugeridas, cada um com base em alguma das teorias exploradas ao longo do trabalho. Em suma, as análises apontam para a proeminência da incerteza no sistema internacional que será responsável por rumos em possíveis dois sentidos: a) um Regime Multilateral cooperativo e centralizado principalmente sob desafios transnacionais com a presença de diversos grupos de interesses atuando de forma democrática ou b) Um contexto onde as grandes potências continuarão atuando para favorecer seus posicionamentos, aumentando o grau de incerteza e se ausentando da elaboração desse projeto transnacional de Governança. Fato é que é comum para as ambas as proposições novas regras para o jogo estão sendo formuladas mas ainda há incertezas sobre o modelo que seguirá.

20 HAAS, Richard. *A world in disarray: American Foreign Policy and the Crisis of Old Order*. Penguin Press. 10 de Janeiro de 2017

21 SEABRA, Rafael. **Coronavírose a competição entre China e EUA**. Portogente. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/comercio/111764-coronavirus-e-a-competicao-entre-china-e-eua>

REFERÊNCIAS

- ALLEN, KATIE. **China voices economic fears about Donald Trump presidency**. The Guardian. 13 de Janeiro de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2017/jan/13/china-voices-economic-fears-about-donald-trump-presidency>> Acesso em 19 nov. 2019
- ARAÚJO, Ernesto. **Chegou o Comunavírus**. Metapolítica Brasil. 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.metapoliticabrasil.com/post/chevou-o-comunav%C3%A4Drus>> Acesso em: 14 de maio de 2020.
- BUENO, Guilherme. **O Estado e o seu papel na pandemia de Coronavírus**. Revista RE. 08 de abril de 2020. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/o-estado-e-o-seu-papel-na-pandemia-de-coronavirus/>> Acesso em: 14 de maio de 2020
- CAGLIARI, Arthur. **Entenda como os EUA querem fragilizar a estrutura atual da OMC**. Folha de S. Paulo. Dezembro de 2019. Disponível em : <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/entenda-como-os-eua-querem-fragilizar-a-estrutura-atual-da-omc.shtml> > Acesso em 14 de maio de 2020.
- CHACRA, Gustavo. **A culpa é da China e de Trump**. O Globo.07 de Maio de 2020. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/culpa-e-da-china-e-de-trump.html>> Acesso em 12/06/2020
- DUCHIADE, A. BARINI F. **Declaração de Eduardo Bolsonaro sobre coronavírus provoca cris diplomática com a China**. O Globo. 19 de março de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/declaracao-de-eduardo-bolsonaro-sobre-coronavirus-provoca-crise-diplomatica-com-china-24313933> Acesso em: 14 de maio de 2020
- DOLLAR, David. The AIIB and the “One Belt, One Road”. Brookings. 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>
- EUA e China são maiores beneficiários da OMC. **Estado de Minas**. 31 de dezembro de 2019. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/31/internas_economia,1111313/eua-e-china-sao-maiores-beneficiarios-da-omc.shtml > Acesso em 14 de maio de 2020.
- FURTADO, Furtado, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro. Editora Contraponto. 1961 [2009]
- GILPIN, Robert. A Economia Política das Relações Internacionais. Brasília: UnB, 2002.
- GUIMÓN, Pablo. **Trump na ONU: “O futuro pertence aos patriotas, não aos globalistas”**. El País. 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/internacional/1569343093_534218.html> Acesso em: 14 de maio de 2020.

- HAAS, Richard. *A WORLD IN DISARRAY American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Penguin Press. 10 de Janeiro de 2017
- HERZ, Monica. *Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria*. Dados. Vol 40 no. 2. Rio de Janeiro, 1997.
- HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, M. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2009.
- IKENBERRY, John G. DARREN, Lim J. *China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony*. Brookings. pp 1-21. Abril/2017.
- KEOHANE, Robert. MARTIN, Lisa L. *The Promise of Institutional Theory*. *International Security*. Vol. 20 n 1 pp 39-51. 1995.
- Na ONU, Trump rejeita 'burocracia global' e 'ideologia do globalismo'. **O Globo**. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/na-onu-trump-rejeita-burocracia-global-ideologia-do-globalismo-23100247>> Acesso em 14 de maio de 2020
- NYE JR., Joseph S. *The Benefits of Soft Power*. Harvard Business School. 8 de Fevereiro de 2004
- O arriscado alinhamento automático do Brasil aos EUA. **Deutsche Welle**. Disponível em : <<https://www.dw.com/pt-br/o-arriscado-alinhamento-autom%C3%A1tico-do-brasil-aos-eua/a-52275327>> Acesso em: 14 de maio de 2020
- Países doam bilhões para financiar vacina contra coronavírus. **Deutsche Welle**. 4 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-doam-bilh%C3%B5es-para-financiar-vacina-contra-coronav%C3%ADrus/a-53328931>> Acesso em: 14 de maio de 2020
- Porque a China investe nos países mais pobres do mundo. **Sputnik**. 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/asia_oceania/2018112712770109-porque-china-investe-paises-mais-pobres-mundo/> Acesso em 14 de maio de 2020
- PREBISCH, R. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", *Revista de la CEPAL*, n.13, abril de 1981.
- SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 2005
- SEABRA, Rafael. **Coronavírus e a competição entre China e EUA**. Portogente. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/comercio/111764-coronavirus-e-a-competicao-entre-china-e-eua> Acesso em 12/06/2020
- TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

PARTE II – COMUNICADOS

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PANDEMIA

AFETAÇÃO ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA PANDEMIA: UMA PROPOSTA INCLUSIVA A PARTIR DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO

Ana Carolina Lopes Olsen¹
e Flávia Balduino Brazzale²

Na América Latina, a pandemia do novo coronavírus atinge de forma diferenciada os diversos grupos sociais e evidencia processos históricos de discriminação e exclusão social. Ao lado de dificuldades como a invisibilização de grupos vulneráveis persistem problemas estruturais de carência de investimento estatal em assistência de saúde, extrema pobreza, trabalho informal. As pessoas com deficiência, por sua vez, têm sua vulnerabilidade ainda mais exposta pois as medidas restritivas impostas para conter o contágio da COVID-19 não foram desenhadas para se conformar a características especiais como restrições áudio-sonoras, visuais, motoras ou psíquicas. O uso da máscara representa uma barreira de comunicação para surdos-mudos, a necessidade do tato expõe pessoas com dificuldades visuais e motoras a maior risco de contágio, pessoas acometidas de transtornos psíquicos podem não tolerar o uso da máscara ou até mesmo o confinamento social. Na medida em que a deficiência é multicausal, decorrendo de uma combinação de condições de saúde e contexto físico e social, parece que as restrições geradas pela prevenção da COVID-19 agravaram de forma discriminatória este grupo social, em grave prejuízo de sua dignidade. A par de uma cartilha criada na internet, de

1 Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

2 Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil- Unibrasil

baixa acessibilidade a esse grupo, nenhuma medida concreta foi adotada pelo Estado brasileiro para enfrentar o quadro de exclusão que as restrições geradas pelo combate à pandemia podem desencadear para estas pessoas. A Lei 13.982/2020 apenas ampliou a gama de beneficiários da renda assistencial já prevista na Constituição Federal. Encampando uma concepção social da deficiência, a Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada à Constituição Federal como emenda constitucional, e o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146 de 2015 determinam ao Estado a elaboração de políticas públicas destinadas à proteção dos direitos de pessoas com deficiência. Referidos diplomas, contudo, não orientam especificamente a elaboração de medidas destinadas a esse grupo para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, ainda que obrigações relacionadas à proteção da saúde e medidas de não discriminação estejam previstas. No silêncio de normas internas específicas, a proteção dos direitos humanos da pessoa com deficiência pode voltar-se para o sistema interamericano, o qual opera segundo uma lógica de cooperação entre o nível nacional e o nível regional para a promoção e proteção de direitos humanos. Tanto a Comissão Interamericana como a Corte IDH já estabeleceram *standards* para a proteção dos direitos humanos das pessoas com deficiência. Recentemente, preocupada com a transversalidade com que a pandemia tocou os grupos sociais latino-americanos, bem como a deficiência estrutural atávica a estes Estados, a Comissão elaborou a Resolução n. 1/2020, com oitenta e quatro recomendações aos Estados para a adoção de medidas de enfrentamento da atual pandemia, e dentre elas recomendações específicas para o tratamento de pessoas com deficiência. Diante deste quadro de dificuldades impostas às pessoas com deficiência pela omissão do Estado brasileiro no enfrentamento da pandemia, que contribuição poderia advir do sistema interamericano de direitos humanos? Este estudo se pautará pelo método hipotético-dedutivo, e realizará pesquisa bibliográfica a fim de percorrer três etapas. Num primeiro momento, configurar o estado de omissão deixado pelo Brasil no tratamento do impacto das medidas adotadas para conter a pandemia para as pessoas com deficiência, a despeito das obrigações constitucionais e legais de adotar medidas de não discriminação, e criação de condições sociais para a preservação da dignidade dessas pessoas. Em seguida, diante dessa omissão bem como dos compromissos regionais assumidos pelo Brasil, verificar quais as orientações fornecidas pelo sistema interamericano de direitos humanos sobre o tema, em especial a Resolução n. 1/2020 da

Comissão IDH e a Declaração 1/2020 da Corte IDH. A terceira e última etapa se debruçará sobre uma proposta de solução para o impasse causado pelas medidas restritivas desatentas a este grupo vulnerável específico, levando em consideração os standards interamericanos. Com a configuração de um *Ius Constitutionale Commune* latino-americano, pautado no combate à exclusão e à desigualdade social, a hipótese a ser confirmada indica que os padrões interamericanos devem orientar o Estado brasileiro tanto nas providências para proteger as pessoas com deficiência da COVID-19 com medidas adaptadas às suas necessidades especiais, como também na elaboração e adoção de restrições. Para além das exigências de proporcionalidade, legalidade, e fundamento em critérios científicos, é essencial que estas medidas sejam dotadas de legitimidade democrática, ou seja, que pessoas com deficiência sejam ouvidas como as principais interessadas, e que o resultado da deliberação seja inclusivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAMPI, Luciana Neves da Silva; GUILHEM, Dirce; ALVES, Elieonai Dornelles. Modelo social: uma nova abordagem para o tema deficiência. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**. V. 18, n. 4, Ribeirão Preto. Jul/Ago 2010. Disponível em: http://scielo.br/pdf/rlae/v18n4/pt_22.pdf. Acesso em 8 jun. 2020.
- BRAZZALE, Flávia Balduino. **A Pessoa com Deficiência e a Ruptura no Regime das Incapacidades**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.
- BRAZZALE, Flávia Balduino; SANTOS, Luciana Aparecida Heck. O reconhecimento da pessoa com deficiência: do contexto social à exigência de proteção estatal. **Revista Eletrônica da OAB Joinville**, v. 1, n. 6, jul/dez. 2020. p. 128-142.
- BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina: uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. In: BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; PIOVESAN, Flávia. **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. V. 1. Marco Conceptual. Curitiba: Juruá, 2016, p. 11-51.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 1/20**. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em 8 jun. 2020.

GÓMEZ MUÑOZ, Jessica Paola. La protección a los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad por parte de la Comisión Interamericana de Derechos. **Revista do Instituto Interamericano de Direitos Humanos**, v. 62, 2015, p. 113-146. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r35515.pdf>. Acesso em 9 jun. 2020.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Deferência e Pluralismo no Ius Constitutionale Commune Latino-Americano**: diálogos judiciais sobre direitos humanos. (Tese) Pontifícia Universidade Católica do Paraná: Curitiba, 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Oficina Regional para las Américas. **Consideraciones relativas a la discapacidad durante el brote de Covid-19**. Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/documents \(...\)](https://www.who.int/docs/default-source/documents (...)) Acceso en 8 jun. 2020.

PIOVESAN, Flavia; MORALES ANTONIAZZI, Mariela. *COVID-19 and the Need for a Holistic and Integral Approach to Human Rights Protection: On Latin America and the Inverted Principle of Interdependence and Indivisibility of Human Rights*. **VerfBlog**, 25 apr. 2020. Available at: [https://verfassungsblog.de/covid-19 \(...\)](https://verfassungsblog.de/covid-19 (...)) , DOI: <https://doi.org/10.17176/20200425-164813-0>.

OS LIMITES DA POLÍTICA INTERNACIONAL EGOÍSTICA EM FACE DA ASCENSÃO DE UM “NOVO NORMAL” IMPOSTO PELA PANDEMIA

Vinícius Cássio Ferreira de Souza¹

O presente trabalho busca compreender os limites do novo modelo de política internacional, vigente há uma década, diante da crise da COVID-19, de natureza, eminentemente, transnacional. Para tanto de suma importância compreender os conceitos de “novo normal” e qual suas implicações para a política internacional contemporânea. Para além disso, trabalharemos de maneira mais objetiva os principais aspectos e políticas relacionadas a prevenção e tratamento do novo coronavírus. *A priori*, devemos apontar que o cenário no qual a humanidade se encontra é um momento de fortalecimento da soberania nacional. Alguns autores determinam como a crise das democracias liberais (Mounk, 2019; Castells, 2018) que têm como maior sintoma a ascensão de líderes e partidos conservadores e populistas em todo o mundo como jamais antes visto: Donald Trump (Estados Unidos da América), Jair Bolsonaro (Brasil), Matteo Salvini (Itália), Andrzej Duda (Polônia), Viktor Orbán (Hungria), Theresa May e Boris Johnson (Reino Unido). Ou ainda, nas palavras de Yascha Mounk, este cenário caracteriza-se por permitir “a líderes popularmente eleitos cumprir a vontade do povo tal como interpretam, sem ter de fazer concessões aos direitos ou interesses de minorias obstinadas” (MOUNK, 2019, p. 26). Esses novos líderes partilham algumas características comuns como a defesa dos valores nacionais – por vezes apontando que as tradições locais estão sendo atacados pela denominada “doutrina globalista”; de modo que no plano internacional, se posicionam contrariamente a um *ethos* cooperativo em suas políticas ou ainda minando a atuação de fóruns

1 Graduação em Direito PUC-SP. Bacharel em Relações Internacionais – UNIFESP.

multilaterais, projetos de proteção aos Direitos Humanos e projetos de cooperação internacional com o Sul global. Esse projeto político, de teor neoconservador, bem compreendido como “uma aliança entre *realpolitik* com uma política externa com base em valores” (MEAD, 2004, p. 90), encontrou um desafio que teve início no final de 2019 e até então vem causando impactos em todos os âmbitos da vida social no planeta: a COVID-19. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, cuja contaminação se dá de pessoas para pessoa por gotículas oriundas do nariz e da boca de pessoas contaminadas. A COVID-19 alcançou o nível de pandemia global, em 11 de março de 2020, conforme declaração da OMS. Nesse sentido, não se trata mais de uma doença que impacta apenas determinados locais, mas a sociedade global como um todo. Por se tratar de doença infectocontagiosa, de fácil e rápida transmissão, medidas de afastamento social e higienização pessoal e para os ambientes, se tornam necessárias para segurança individual e coletiva das sociedades locais e global. Posto isso, vivemos a ascensão de um “novo normal”, que segundo a Professora Schirato (2020) “seria a constituição de um padrão que assegura às pessoas que estão contidas nele uma certa proteção, segurança, continuidade, e, portanto, sobrevivência”. Decorre do fato de que as mudanças comportamentais impostas pela pandemia para que nos mantenhamos em segurança, se fazem necessárias se pretendemos sobreviver. Este desafio de natureza transnacional é paradigmático, pelo impacto da velocidade que mudanças comportamentais devem ser normalizadas, bem como por seu alcance global. Ademais, para além das medidas locais, políticas internacionais lideradas pela OMS são necessárias para que a crise da COVID-19 não se eternize e se se pretende que o maior número de vidas seja poupado, vez que o retorno as atividades e as trocas internacionais, podem ocasionar novas mutações do vírus, bem como novos contágios que resultariam numa segunda onda universal. Em suma, o novo padrão imposto pelo novo coronavírus, implica soluções globais para as quais o novo projeto político neoconservador se recusa aderir, uma vez que tais esforços anti-globalistas são tidos como violadoras das supostas tradições e soberania, pelos líderes no poder que ilustram a crise das democracias liberais. Nesse sentido, os seguintes questionamentos se mostram relevantes para a compreensão e tentativa de resposta do problema de pesquisa acima elucidado. Quais as implicações de uma política egoística/anti-globalista em meio a pandemia? Líderes considerados progressistas tiveram tempo de resposta me-

nor às necessidades exigidas no comportamento social para lidar com a pandemia? O que deve ser considerado uma resposta efetiva à crise da COVID-19? Eis as questões que serão abordadas no decorrer da pesquisa. Para tanto, o presente trabalho fará uso do método hipotético-dedutivo objetivando explicar se o novo modelo de política internacional, vigente há, aproximadamente, uma década, é capaz de responder a desafios de natureza transnacional, dada a realidade globalizada vivida pela sociedade internacional. A partir de uma investigação qualitativa, com revisão bibliográfica de obras acerca da crise das democracias e referentes a globalização e seus efeitos na política internacional, bem como, por meio da revisão documental de informativos e planos de ação públicas pela OMS e pela OCDE e das principais normativas internacionais relacionadas a defesa dos direitos humanos, com ênfase no direito a saúde, buscar-se-á verificar a capacidade do novo modelo de política internacional egoístico de responder à problemas globais, que transcendem as fronteiras do Estado-nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 2018. Disponível em: < https://www.academia.edu/37735852/Manuel_Castells_Ruptura_a_Crise_da_Democracia_Liberal_Zahar_2018_>. Acesso em: 10 de junho de 2020.
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1992.
- MEAD, Walter Russel. **Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk**. Nova York: Vintage Books, 2004.
- MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- RODRIG, Dani. **A globalização foi longe demais?** São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- SCHIRATO, Maria Aparecia Rhein. **Novo Normal: entenda melhor esse conceito e seu impacto em nossas vidas**. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/novo-normal-conceito/>>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AS OBRIGAÇÕES BRASILEIRAS EM ADOTAR MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Yasmim Salgado Santa Brígida¹

A partir da internalização brasileira de obrigações internacionais, em que medida a cooperação internacional impulsiona a implementação de políticas públicas de proteção de direitos humanos em tempos de pandemia? A pesquisa busca entender os compromissos do Brasil, ao incorporar as obrigações internacionais no seu ordenamento jurídico, para isso, relaciona a necessidade da cooperação internacional e nacional no planejamento técnico emergencial, a fim de se adotar medidas de proteção aos direitos humanos e de enfrentamento da crise pandêmica causada pelo covid-19, conforme as pesquisas científicas mais recentes. Nesse sentido, emerge-se a importância da cooperação internacional dos Estados com organismos multilaterais, visto que só as ações de cooperação conjuntas poderão tornar eficiente a implementação do Regulamento Sanitário Internacional, o qual depende da adesão social da população e do comportamento de seus governantes, mediante a comunicação transparente e honesta entre estes. A pesquisa identifica a cooperação do Estado com diversos agentes responsáveis por vários setores da sociedade para a garantia dos direitos humanos. Ao considerar a soberania como responsabilidade, o Brasil internalizou as normas internacionais, obrigando-se perante os organismos internacionais de proteção aos direitos humanos (sistemas ONU

1 Advogada. Mestranda em Direito, bolsista- CAPES, na linha Desenvolvimento, Políticas Públicas e Direitos Humanos, pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). Membro dos grupos de pesquisa: Filosofia Prática: Investigação em Política, Ética e Direito (UFPA); Pura Teoria do Direito (LAJUPA-CESUPA); Razão Publica, Secularização e Direitos Humanos (CESUPA). Belém, Pará, Brasil, < yasmimsantabrigida@gmail.com >.

e OEA), além de outros organismos multilaterais diretamente afetados pelo evento da pandemia (OMS, OIT, OMC, Banco Mundial, FMI). Assim, resalta-se o controle de suas obrigações e responsabilidades, tanto em âmbito legislativo, judiciário e executivo. Por isso, relaciona-se o Direito Internacional Público em cooperação com o direito nacional e a administração pública no combate à crise pandêmica, para se evitar, até mesmo, violações de direitos perpetradas pelos próprios governos a pretexto de combater o coronavírus (redução de direitos fundamentais, como liberdade de expressão da imprensa). O artigo aborda as normas mais importantes referentes à cooperação, às condições decentes de vida, à saúde, ao trabalho/emprego, ao desenvolvimento social e econômico, à proteção de grupos hipossuficientes (trabalhadores) e vulneráveis, (migrantes, crianças e adolescentes), com enfoque especial para as diretrizes da Resolução n. 01/2020 (“Pandemia e Direitos Humanos nas Américas”) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Demonstra-se, assim, as necessidades do direito nacional estar em conformidade com normas internacionais de proteção aos direitos humanos. Conclui-se que a cooperação internacional impulsiona a implementação de políticas públicas de proteção de direitos humanos, especialmente as de cunho urgente para o enfrentamento da crise generalizada decorrente da pandemia. Justifica-se tal discussão e conclusão, visto a forma como o debate da crise econômica foi recepcionada politicamente no Brasil: a oposição entre vidas e economia, que é conceitualmente equivocada e não soluciona o problema econômico e de saúde pública. Essa abordagem dificulta a ação do Estado na gerência e resolução da crise tripla causada pela pandemia: comportamental, sanitária e econômica (o comércio internacional é imprescindível para garantir escala de produção e o abastecimento de bens essenciais, influenciando a macro e a microeconomia) que impacta diretamente a condição humana. A pesquisa expõe que o indivíduo é o principal sujeito de direito internacional, a soberania deve ceder espaço para a internalização de normas internacionais de proteção de direitos humanos regidas por valores éticos da solidariedade e cooperação. Isso significa que o país possui obrigações e responsabilidades de cumprir com suas metas constitucionais e convencionais. O problema causado pela pandemia do covid-19 tem origem global e não obedece fronteiras, tornando visível a responsabilidade das autoridades em relação a sua erradicação. Muitos governos precisam do crescimento econômico para se manterem, mas desconsideram as recomendações de saúde e tentam retornar à normalidade.

Então, a pandemia põe em questão a saúde como um bem público mundial perante a visão liberal individualizante das relações sociais. Nesse momento, os mecanismos de coordenação multilaterais agem, mas o enfraquecimento destes, por motivos geopolíticos, impede que tenham uma maior eficácia de resultados. Logo, necessita-se da cooperação entre os organismos internacionais com a administração pública nacional no combate à crise pandêmica e no combate a violações de direitos humanos. Esta é a única forma de se evitar a proliferação do vírus até o momento, mas a eficiência de políticas públicas depende do comportamento de seus líderes e da comunicação transparente destes para com a população, é necessária a colaboração da população entre si, população e lideranças políticas, e lideranças políticas entre si. Medidas como o relaxamento gradual de quarentenas dependem da ciência da população de que precisará continuar com rigorosos hábitos de higiene, uso de máscaras e distanciamento social para que a situação não se agrave.

Destarte, o Brasil obriga-se perante os organismos internacionais, ao sistema global e regional de proteção de direitos humanos, possuindo responsabilidade com as condições decentes de vida; com a saúde; o trabalho, o desenvolvimento social e econômico com medidas de estímulo à economia e ao emprego (como transferências monetárias), o suporte às empresas e insumos, a proteção da saúde dos trabalhadores no local de trabalho, em especial, a assistência aos trabalhadores informais; a proteção de grupos hipossuficientes e vulneráveis, como a assistência a refugiados (abrigar e proteger essas pessoas em conjunto com as ações da Cruz Vermelha) e medidas reforçadas com crianças e adolescentes (visto a sua fragilidade de saúde, o aumento da violência doméstica durante o isolamento social e a necessidade alimentar que muitas escolas suprem), conforme as diretrizes apresentadas na Resolução n. 01/2020 da CIDH. A crise decorrente da pandemia atinge todos os países e grupos sociais, logo, tais demandas exigem a intervenção estatal urgente e excepcional, com medidas de grande escala bem planejadas. Resulta que, para se evitar violações de direitos humanos e se enfrentar devidamente a crise pandêmica é imprescindível o fortalecimento da cooperação internacional, por meio de planos conjuntos de autoridades governamentais e organismos multilaterais internacionais, para a criação de políticas públicas (permanentes e emergenciais).

A pesquisa é bibliográfica qualitativa. Analisam-se as normas do direito internacional do direitos humanos recepcionadas pela Constituição da República Federativa Brasileira (1988), destacando-se as principais conven-

ções, tratados, comentários e resoluções referente ao direito à vida, à saúde, à proteção do trabalho decente e dos direitos dos migrantes, com ênfase nas diretrizes da Resolução n. 01/2020 da CIDH, “Pandemia e Direitos Humanos nas Américas”. Além disso, utiliza-se a doutrina de Cançado Trindade e Mazzuoli, dentre outros artigos científicos e documentos relativos ao contexto da pandemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Paulo. Quando a resposta à pandemia fere direitos humanos. **Nexojornal**, 21 de abril de 2020. Acesso em: <<https://www.nexojornal.com.br/>>, 10/06/2020, às 10:20.
- AGNU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986**. USP, Biblioteca da Universidade de SP. Acesso em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br> > 24/04/2020, às 8:30.
- AZEVEDO, Roberto. Pandemia deixará ‘cicatrizes’ no comércio global: entrevista. **BBC News Brasil**, Londres, 2020. Acesso em: <<https://www.bbc.com/>>, 10/06/2020, às 10:30.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Planalto: Brasília, 2020. Acesso em: <<http://www.planalto.gov.br/>> 09/06/2020, às 20:00.
- BRASIL. Balança comercial brasileira: Acumulado do ano. **Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília. Acesso em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior>>, 10/06/2020, às 9:55.
- BRASIL. **Decreto N. 7.030 de 14 de dezembro de 2009**. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Acesso em:< <http://www.planalto.gov.br/>>, 09/06/2020, às 20:00.
- BRITO FILHO; José Cláudio Monteiro de. Redução de salários e de jornada sem a participação do sindicato: reflexões a partir da MP. 936/2020. **Academia Brasileira De Direito Do Trabalho**, Belém, 2020.
- BUSS, Paulo. A pandemia e a cooperação internacional em saúde. **Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. Acesso em: <https://www.abrasco.org.br>, 10/06/2020, às 9:22.
- CASSAR; Vólia Bomfim. Breves Comentários à MP 927/20 e aos impactos do covid-19 nas relações de emprego. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, Rio de Janeiro, 2020.
- CICVBRA. Cerca de 3 mil voluntários da Cruz Vermelha Brasileira atuarão no enfrentamento ao Covid-19. **Cruz Vermelha Brasil**, Rio de Janeiro, 2020. Acesso em: <http://www.cruzvermelha.org.br>, 24/04/2020, às 8:30.

- CIDH. Resolución n.º. 04/19. Principios Interamericanos Sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Las Víctimas de la Trata De Personas. **Comissão Interamericana de Derechos Humanos**, OEA, 2019.
- CONTI, Thomas V. **Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia**. Portal de Economia José Roberto Afonso, 2020, p. 78. Disponível em: <<http://thomasvconti.com.br>>, 10/06/2020, às 9:30.
- EUA. Trump Orders General Motors to Make Ventilators. **The Wall Street Journal**. New York, 2020. Acces: <<https://www.wsj.com/articles/trump>>, 24/04/2020, at 14:00 p.m.
- EUAGOV. President Donald J. Trump Is Providing Economic Relief to American Workers, Families, and Businesses Impacted by the Coronavirus, **Whitehouse**, 2020. Acces: <<https://www.whitehouse.gov/>>, 10/04/2020, at 10:00.
- MARANHÃO, Ney; FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Covid-19: força maior e fato do príncipe. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, Belém, 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. 181, p. 113- 139, jan./mar. 2009.
- OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos (1967)**. Comissão interamericana de direitos humanos. Visto em: <<https://www.cidh.oas.org/OEA.htm>> 24/042020, às 8:30.
- OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**, 1969. CIDH. Acesso em: <<https://www.cidh.oas.org/americana.htm>>,08/01/2018, às 10:00.
- OEA. **Resolución N. 1/2020**. Pandemia Y Derechos Humanos en Las Américas. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Acesso em: <<https://www.oas.org/es/cidhpdf/>>, 24/04/2020, às 8:00.
- OIT. Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliência. **Organização Mundial do Trabalho**, Ginebra, 2017. Acesso em: <<https://www.ilo.org/>>, 10/06/2020, às 9:30.
- OIT. Convenção n.º. 155. Segurança e Saúde dos Trabalhadores. **Organização Mundial do Trabalho**, Brasília, 2020. Acesso em: <<https://www.ilo.org/brasil>>, 10/06/2020, às 8:40.
- OIT. O mundo do trabalho e COVID-19: Quais são as medidas adotadas pelos países. **OIT Brasil**, Brasília, 2020. Acesso em: <<https://www.ilo.org/>>, em 12/04/20, às 10:30.
- ONUBRA. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Acesso em:<<https://nacoesunidas.org/>>, 24/04/2020, às 8:00.
- ONUBRA. **Banco Mundial apoiará 100 países em desenvolvimento a enfrentar pandemia de coronavírus**. Banco Mundial, 2020. Acesso em: <<https://nacoesunidas.org/>> 24/04/2020, às 12:00.

- ONUBRA. **Carta das Nações Unidas, 1945**. UNIC, Rio de Janeiro. Acesso em: <<https://nacoesunidas.org/>>, 24/04/2020, às 10:30.
- ONUBRA. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Alto Comissariado das Nações Unidas, 2020. Acesso em:< <https://www.ohchr.org/EN>>, 24/04/2020, às 8:30.
- ONU. Impactos da Covid-19 na Exportação: Panorama do Comércio Exterior. **Fundação Instituto de Administração**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/>>, 10/06/2020, às 10:00.
- ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966**. Disponível em:< http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>, 18/03/2019, às 20:00.
- ONU. **Proclamação de Teerã, 1968**. USP, Biblioteca da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/html>> 24/04/2020, às 8:30.
- OPASBRA. **Folha Informativa- COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Organização Pan-Americana de Saúde no Brasil, 2020. Disponível em: < <https://www.paho.org/bra>>, 24/04/2020, às 11:00.
- PRATA, Marcelo Rodrigues. Primeiras impressões sobre o impacto da pandemia de covid-19 no cumprimento de acordos judiciais trabalhistas. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**. Salvador, 2020. Disponível em : <www.andt.org.br>, visto em 09/06/2020, às 20:00.
- STEINER, Christian; URIBE, Patricia. **Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentario**. Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, p. 1056.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. 2ª edição. Revista Atualizada e Ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 790.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v. 1.
- UFRGS. O impacto da pandemia nas relações internacionais: Entrevista do professor Fabiano Mielniczuk. 2020. **Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Porto Alegre. Disponível em:<<https://www.ufrgs.br/ifch>>, 10/06/2020, às 10:00.
- VENTURA, Deisy; AITH, Fernando. Covid-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos. **Jornal USP**, São Paulo, 2020. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/>>, 24/04/2020, às 8:30.
- VENTURA, Deisy; SILVA, Marcelo da. La société internationale et les grandes pandémies. Sandrine Maljean-Dubois e Rostane Mehdi (Orgs.) A. Pedone, Paris, 2007. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v. 9, n. 2 p. 280-283 Jul./Out. 2008.

PARTE II – COMUNICADOS

2. MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA

MEDIDAS DE EXCEÇÃO E PANDEMIA: LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL E A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Leandro Ferreira Bernardo¹
e Mariane Yuri Shiohara Lubke²

Quais os limites da atuação do poder público no combate da COVID-19, na edição de legislações e atuação da administração pública, à luz do regime jurídico constitucional em vigor? O presente trabalho tem por objetivo analisar os limites da atuação do poder público no combate aos efeitos da grave crise social gerada pela pandemia COVID-19, sobretudo diante das limitações constitucionais à ação estatal em favor dos direitos fundamentais e diante das regras de distribuição de competência entre os entes federados. Nesse sentido, objetivava-se analisar legislações e atos administrativos criados nas diferentes esferas no enfrentamento da pandemia, bem como importantes balizas interpretativas e de aplicação da Constituição da República que o judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, tem dado em relação à temática, a partir de casos concretos já levados a apreciação na atual conjuntura. Utilizar-se-á, para o enfrentamento do debate proposto, de aportes bibliográficos interdisciplinares, em especial das áreas de direitos humanos, direito constitucional, filosofia do direito, ciência política e história. Os resultados do trabalho apontam para a existência de sólidas estruturas de proteção dos direitos fundamentais e para uma realidade de respeito à normalidade do Estado Democrático de Direito no país, mesmo

-
- 1 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2017). Professor em cursos de graduação e pós-graduação. Procurador Federal na Procuradoria Federal no Estado do Paraná (PGF/AGU).
 - 2 Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – PR (Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Sócia do Escritório Shiohara Lubke Advogados Associados.

diante de uma grave crise sócio-econômica-política, sem a necessidade de recurso a medidas e a regimes de exceção. Pesquisa teórica dos limites à atuação estatal no combate à pandemia; análise qualitativa de leis, atos administrativos e julgados no STF ocorridos no Brasil, no combate à COVID-19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, Ulrich. **A sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BERNARDO, Leandro Ferreira & PRUDENTE, Eunice A. J. **Direitos humanos e políticas públicas sociais: a proteção dos direitos fundamentais no Brasil e o papel do estado e do direito**. In: Rodolfo da Costa Manso Real Amadeo et al. (Org.). *Direito processual civil contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Walter Piva Rodrigues*. 1ed. INDAIATUBA/SP: FOCO JURÍDICO, 2019, v. 1, p. 133-146.
- BERCOVICCI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, março de 2002.
- BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções. 1789-1848**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- HORBACH, Beatriz Bastide. **STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã**. In: *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/>. Acessado em: 09 de jun. de 2020.
- LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz & STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais e liberdade legislativa: o papel dos princípios formais**. In: Correia et al (orgs.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 928).
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Ponderação e objetividade na interpretação constitucional**. In: Ronaldo Porto Macedo Jr. & Catarina Helena Cortada Barbieri (orgs.), *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*, São Paulo: Direito GV/Saraiva, 2011, p. 363-380.

O INIMIGO INVISÍVEL NOS COMPLEXOS PENAIIS DA AMÉRICA LATINA: RESISTIR PARA NÃO SUCUMBIR

Flávia Balduino Brazalle¹
e Francieli Korquievicz Morbini²

O presente estudo analisa questões inerentes às medidas adotadas para minimização do impacto gerado pela pandemia do Sars-CoV-2 junto aos estabelecimentos penais de cumprimento de pena na América Latina. A América Latina sempre foi palco de grandes discussões inerentes a (in)aplicabilidade de critérios atinentes a efetivação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana no decorrer do cumprimento de reprimendas de natureza penal. Nesse sentido, destaca-se o exemplo do Brasil com a declaração do “*estado de coisas inconstitucionais*”, declarada por ocasião da ADPF 347/DF e a situação carcerária engendrada na Venezuela, Colômbia, México, Bolívia, Peru e nos demais países da América Latina nas últimas décadas. A chegada da pandemia colocou todo o mundo em estado de alerta. Um alerta especial no tocante à população carcerária, eis que pelas peculiaridades encontradas junto aos diferentes sistemas carcerários instituídos a pandemia se revelou como um inimigo do sistema. Sabidamente os locais destinados ao cumprimento de pena de reclusão na América Latina não obedecem a critérios mínimos de salubridade. Portanto, o que se evidencia são locais insalubres, superlotados, à beira de latentes crises sanitárias, a falta constante de itens básicos de higie-

1 Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Bolsista PROSUP/CAPES. Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Advogada.

2 Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Bolsista Institucional. Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Professora do Curso de Direito do UniBrasil. Advogada.

ne pessoal e água para higienização pessoal diária, ausência de pronto atendimento e acompanhamento médico e terapêutico, além de outros diversos problemas, que reunidos sugerem a proliferação, ainda maior do Sars-CoV-2. Sobre o tema a Organização Mundial da Saúde e a Corte Interamericana de Direitos Humanos lançaram recomendações específicas para enfrentamento do vírus no ambiente prisional, além de oferecerem medidas alternativas ao cumprimento da pena em meio recluso. Por meio das Recomendações exaradas observa-se a sujeição à norma já existente que fora sancionada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em março de 2008, qual seja: *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de las Libertad em las Américas*. As recomendações recentes estão intimamente ligadas às normas estabelecidas nesta Convenção, trazendo deliberações e alternativas específicas a serem cumpridas, a fim de minimizarem o contágio e a proliferação do vírus nos estabelecimentos penais. Diante disso, a análise do presente estudo está centrada no seguinte problema de pesquisa: Quais são as medidas de enfrentamento ao Sars-CoV-2 recomendadas pela Organização Mundial da Saúde, bem como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos junto aos estabelecimentos penais? A metodologia de pesquisa adotada foi o método hipotético-dedutivo, em que a seguinte hipótese foi levantada: Se existem recomendações de ordem mundial sobre as medidas a serem aplicadas, quais são as medidas de enfrentamento e de que modo o Brasil está recepcionando-as. Na medida de sua recepção será possível verificar o impacto da implementação de tais medidas. Na busca de respostas ao problema proposto, o trabalho buscou realizar o levantamento das medidas indicadas pelos organismos internacionais, das quais se destacam: a tentativa de desencarceramento, a concessão de prisões domiciliares, a revogação de prisões preventivas e a concessão de liberdade condicional. Pôde-se observar também que no Brasil o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 62 em 17 de março de 2020 sugerindo aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus. A partir do presente estudo foi possível concluir que a tendência do desencarceramento no contexto brasileiro não foi tão auspicioso quanto em países como Irã, Índia e Estados Unidos da América que chegaram a indicativos maiores a 10% (dez por cento) de desencarceramento. Pois, na Colômbia, México e Peru os indicativos revelam entre 5% (cinco por cento) e 3% (três) por cento de desencarceramento da população carcerária. Por certo, que as medidas de desencarceramento se

apresentam como aliados fundamentais ao combate ao Sars-CoV-2 no âmbito da execução penal na América Latina.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Cárcere, América Latina; Dignidade, Corte Interamericana de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COVID-19: PRISÕES E DETENÇÕES NA AMÉRICA LATINA. Relatório de informações. Maio 2020. Disponível em: <<http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/IDPC-nota-tecnica-priso-es-covid.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2020

Coronavirus: Healthcare and human rights of people in prison. **Penal Reform Internacional Briefing note**. 16 march 2020. Disponível em:<<https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Briefing-Coronavirus.pdf>>

OEA. CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. 3 al 14 marzo 2008. Disponível em:

<<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>> Acesso em: 10 jun. 2020.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Org. Ingo Wolfgang Sarlet. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. Malheiros, São Paulo, 2010

MIRABETE. Fabbrini julio. FABBRINI. N. Renato. **Execução Penal Comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-1984**. 12ª ed. São Paulo: Atlas- 2014.

LIBERDADE RELIGIOSA EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO QUANTO À CELEBRAÇÃO NOS TEMPLOS RELIGIOSOS.

Carolina Hissa¹
e Veronica Trindade²

O primeiro semestre de 2020 contou com a adoção de medidas provisórias de exceção por todo o mundo visando à desaceleração do número de infectados pelo novo coronavírus. No Brasil, liberdades foram tolhidas, mas estão sendo, paulatinamente, liberadas e, entre estas está a liberdade de exercício da religiosidade em cultos presenciais e coletivos. O Presidente da República Federativa do Brasil alterou o Decreto nº 10.282 no dia 25 de março de 2020, incluindo, entre outros, o inciso XXXIX ao art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Assim, ele definiu que as atividades religiosas de qualquer natureza são atividades essenciais. Atividades e serviços essenciais são aqueles cujo exercício não pode ser restringido sequer para “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)” (Ministério da Saúde, Portaria nº 356, de 11 de março de 2020). Em outras palavras: são serviços e atividade considerados “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança

-
- 1 Doutoranda em Direitos Humanos na Universidade Federal de Goiás- UFG. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2012). Graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2002). Professora universitária onde leciona as disciplinas de Direito Constitucional, Administrativo, Internacional Público e privado. Pesquisadora Cnpq no grupo de pesquisa Relações Econômicas, Políticas e Jurídicas na América Latina da Universidade de Fortaleza. Parecerista AD HOC de periódicos jurídicos. E-mail: carolshissaacademico@gmail.com.
 - 2 Graduanda do 7º período do curso de direito na Escola Superior Associada de Goiânia – ESUP. E-mail: vevepovoa10@gmail.com.

da população” (Decreto nº 10.282, art. 3º, §1º). Fazendo isso, o Presidente afronta o direito humano à saúde e, conseqüentemente, à vida, expondo inúmeros brasileiros à um crescente risco de contágio, o que acrescentará diversas confirmações de infectados pelo novo vírus e levará a mortes. A liberação do exercício de liberdade religiosa em cultos presenciais e coletivos, durante a pandemia do novo coronavírus, é capaz de expor a perigo a sobrevivência e saúde dos brasileiros em geral, contrariando, assim, a definição de atividade essencial. O presente trabalho busca analisar se, de fato a liberdade religiosa em cultos presenciais e coletivos pode ser caracterizada, neste momento, como uma atividade essencial, visto que pode ser exercida por meios virtuais. Para tanto é necessário demonstrar a resistência de autoridades em relação a esse afrouxamento e infelizes conseqüências de determinados lugares que não se atentaram a isso. Antes da alteração no Decreto 10.282, governadores estaduais já haviam emitido seus decretos com relação às atividades religiosas. Em Goiás tais atividades foram suspensas, assim como em Santa Catarina. Quanto à competência legislativa, o Supremo Tribunal Federal já manifestou ser concorrente quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 do Distrito Federal. No Rio de Janeiro, o pastor Silas Lima Malafaia motivou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública por parte do Ministério Público estadual ao se manifestar publicamente, como líder de determinada instituição religiosa, no sentido de que iria descumprir as medidas restritivas de aglomeração de pessoas, impostas pelo Decreto Estadual nº 46.973, de 16 de março de 2020, que até o momento estava em vigência. O então vigente Decreto Estadual 46.980/2020, havia suspenso a realização de eventos e atividades com a presença de público (artigo 4º, I) para assegurar o direito fundamental à saúde. Em segunda instância o Desembargador Relator Agostinho Teixeira, deferiu “parcialmente a tutela antecipada recursal para determinar que a igreja ‘Assembleia de Deus Vitória em Cristo’, abstenha-se de realizar cultos presenciais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, pelo período determinado no Decreto 47006/2020 e em eventuais prorrogações, sob pena de multa [...], sem prejuízo da responsabilização pessoal do responsável pelo evento”. O Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública e a Justiça Federal suspendeu liminarmente, aos 27 dias do mês de março de 2020, trechos do Decreto presidencial nº 10.282, como o que prevê essenciais as atividades religiosas. No entanto, a Procuradoria Geral da União da 2ª Região requereu e o TRF2 suspendeu, no dia 1º (primeiro) de

abril, a liminar do dia 27 de março. Dessa forma, cada Estado segue decretando sobre os cultos em público. Em Santa Catarina, por exemplo, os cultos religiosos, as academias e os shoppings foram liberados para funcionar, desde que seguissem algumas regras, a partir do dia 22 de abril, data em que haviam 1.115 casos confirmados de coronavírus no estado e, dez dias depois, os casos confirmados de coronavírus no Estado mais que dobraram, em 02 de maio já eram 2.346 pessoas com o vírus (dados dos boletins do site do Governo de Santa Catarina). A pesquisa tem por método o dedutivo, de natureza básica, com abordagem quali-quantitativa, quanto aos objetivos explicativa e quanto aos procedimentos utiliza-se as técnicas bibliográfica e documental, com base no lapso temporal de 2020. O direito humano e fundamental à vida está sendo deixado de lado. As pessoas imaginam que se o Estado, guardião universal do interesse público, interrompeu a limitação, é porque a situação está controlada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SANTA CATARINA. Coronavírus > Boletins. **Governo de Santa Catarina – Coronavírus**. Santa Catarina, 22 de mar. de 2020 e 02 de mai. de 2020. Disponível em: < <https://www.coronavirus.sc.gov.br/boletins/> >. Acesso em: 31/05/2020.
- BRASIL. Decreto 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de março de 2020. Seção 1 – Edição Extra G, p. 1 e 2. Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/diarios/291958719/dou-edicao-extra-secao-1-g-20-03-2020-pg-1?ref=previous_button >. Republicado no DOU, 21.03.2020 - Edição extra- H. Acesso em: 31 mai. 2020.
- BRASIL. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 12 de março de 2020. Seção 1, p. 185. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346> >. Acesso em: 31/05/2020.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Processo nº: 0021509-84.2020.8.19.0000** . Relator: Des. Agostinho Teixeira de Almeida Filho. Decisão, Rio de Janeiro, 09 de abril de 2020. Disponível em: < <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004D6913CA063AFDAB222280CEB217F4381C50C-25083F2E&USER=> >. Acesso em: 31 de mai. de 2020.

PANDEMIA, MEDIDAS RESTRITIVAS E REFLEXOS NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Márcia Fernandes Bezerra¹

As repercussões econômico-financeiras das medidas restritivas adotadas no combate à COVID-19 sobre os contratos de concessão são passíveis de pleito de reequilíbrio pelos contratados? Contratos de concessão são espécie de contrato administrativo pelo qual a Administração Pública confere ao particular a execução remunerada de serviço público, obra pública ou cede o uso de bem público para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. Via de regra, após firmado o contrato, o valor devido ao contratado não poderá ser revisto, especialmente sem sua anuência (art. 58, §1º da Lei 8.666/93). Porém, há situações que impõem a revisão do valor a que faz jus o contratado em atenção ao direito à manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato. Nas palavras de Marçal Justen Filho, o equilíbrio econômico financeiro “*é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato*”². A intangibilidade deste equilíbrio determina que, uma vez modificada a equação econômica financeira, impõe-se a recomposição dos preços previstos inicialmente ou sua redução. Não é outro o motivo que levou a própria Constituição da República a determinar em seu artigo 37, XXI que as contratações administrativas contemplassem cláusula que estabelecessem

-
- 1 Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – PR (Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora das Faculdades Santa Cruz. Sócia do Escritório Rodrigues e Bettega Advogados Associados.
 - 2 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 293.

obrigações de pagamento “*mantidas as condições da proposta*”. Basicamente, são quatro as hipóteses admitidas pela doutrina que justificam a revisão do equilíbrio econômico financeiro: (i) a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública a fim de atender as necessidades públicas (art. 58, § 2º e 65, §6º da Lei 8.666/93); (ii) o fato do príncipe, ou seja, os fatos da administração não relacionados diretamente ao contrato, mas que nele repercutem (arts. 65, II, “d”, parte final, e §5º da Lei 8.666/93); (iii) o fato da administração, consistente nos atos praticados pela Administração como parte do contrato e que tornem impossível sua execução ou comprometam o equilíbrio econômico financeiro (art. 57, §1º, VI da Lei 8.666/93); e (iv) a teoria da imprevisão (alea econômica), configurada diante da ocorrência de acontecimentos externos ao contrato, estranhos à vontade das partes, imprevisíveis e inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande, tornando execução do contrato excessivamente onerosa (art. 65, II, “d” da Lei 8.666/93). Desde fevereiro de 2020, com a propagação internacional do coronavírus, União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm adotado medidas de isolamento social e restrições à circulação de bens e da população em geral, que potencialmente podem afetar o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão. Tome-se aqui como exemplo os contratos de concessão de rodovias, fortemente afetados pela redução do tráfego de veículos. Tratam-se, ademais, de contratos normalmente associados à obrigação de continuidade de atividades, especialmente em se tratando de serviços públicos indispensáveis “*ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*”, que devem ser mantidos mesmo durante a epidemia (art. 3º do Decreto Presidencial 10.282, de 20 de março de 2020). Logicamente, a ocorrência da pandemia não era previsível, como também era impossível antever a dimensão de seus reflexos econômicos, merecendo destaque o fato de que o Governo Federal já decretou calamidade pública até 31 de dezembro de 2020 (Decreto Legislativo n. 06/2020). Assim, sob a ótica contratual, a COVID-19, uma pandemia reconhecida e assim declarada formalmente pela Organização Mundial da Saúde, reveste-se de imprevisibilidade, não permitindo seu enquadramento como situação de risco ordinário. Afora isso, as próprias medidas adotadas pelo Poder Público com vistas à redução do contágio pelo coronavírus consistem em fatos da administração que repercutem no contrato de concessão, ainda que não diretamente a ele associados. Assim, seja pela aplicação da teoria da imprevisão, seja sob a ótica do fato do príncipe, é possível afirmar que as reper-

cussões econômico-financeiras das medidas restritivas adotadas no combate à COVID-19 sobre os contratos de concessão são passíveis de pleito de reequilíbrio pelos Concessionários. Metodologia: Método hipotético dedutivo; pesquisa doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PODER DE POLÍCIA E LIMITES ÀS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS INDIVIDUAIS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Márcia Fernandes Bezerra¹

Quais os limites impostos ao exercício do poder de polícia consubstanciado na adoção de medidas restritivas dos direitos individuais diante do enfrentamento da pandemia do coronavírus? Tradicionalmente, o direito administrativo reconhece a existência de poderes exorbitantes do Estado exercidos com vistas a concretizar o interesse da coletividade. Um destes poderes é o poder de polícia, definido pelo art. 78 do Código Tributário como a “*atividade do Estado que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*”. O poder de polícia se manifesta mediante a imposição de obrigações de fazer e não fazer aos particulares e faz-se presente em várias áreas: na saúde (criação de normas regulando a comercialização de medicamentos), meio ambiente (exigência de licença ambiental para obras e atividade que representem risco ao meio ambiente), defesa do consumidor (multas aplicadas aos fornecedores pelos órgãos de defesa do consumidor), segurança (exigência de porte de arma ou apreensão de licença de condutor que cometa reiteradas infrações de trânsito). Pode ser exercido tanto de maneira preventiva como repressiva e caracteriza-se, dentre outros aspectos, por sua autoexecutoriedade. É dizer: o exercício do poder de polícia prescinde da autorização prévia do Poder Judiciário quando a lei a dispensar ou quando houver situação de urgência que justifique. Precisamente em razão de sua abrangência e força cogente, o exercício do poder de polícia está sujeito a limites. Em primeiro

1 Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – PR (Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora das Faculdades Santa Cruz. Sócia do Escritório Rodrigues e Bettega Advogados Associados.

lugar, a Administração Pública não pode fazer uso do poder de polícia a fim de restringir os direitos individuais quando a própria legislação não prever tal possibilidade. Em segundo lugar, o exercício do poder de polícia está sujeito ao princípio da proporcionalidade, ou seja, à *“adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”* (art. 2º, Súnico, VI da Lei 9.784/99). A proporcionalidade deve ser analisada sob a tríplice feição da necessidade, adequação (ou eficácia) e proporcionalidade em sentido estrito. Isso significa que as limitações aos direitos do particular somente se justificam para evitar ameaças reais ou possíveis ao interesse público, ou seja, quando necessárias. Ademais, a medida adotada deve ser adequada para impedir dano ao interesse público. Enfim, as restrições impostas aos direitos do particular devem se dar na exata medida para evitar prejuízo ao interesse público, não podendo desbordar do limite necessário sob pena de serem consideradas abusivas (proporcionalidade em sentido estrito). Inobservados tais limites, o exercício do poder de polícia será abusivo e poderá assim ser declarado na via judicial. Logo, as limitações aos direitos individuais em prol do interesse da coletividade não são novidade no direito brasileiro sendo há muito objeto de estudo do direito administrativo. A par disso, é fato notório que desde meados de fevereiro de 2020 os cidadãos brasileiros, como os de tantos outros países do mundo, passaram a conviver com o risco concreto de contaminação pelo coronavírus (COVID-19) em território nacional. Após o diagnóstico do primeiro caso, no dia 26 daquele mesmo mês, União, Estados e Municípios adotaram medidas tendentes a mitigar a iminente epidemia as quais passam, em maior ou menor extensão, pelo isolamento social e restrições à circulação de bens e da população em geral. Grande parte destas medidas encontra-se prevista na lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. O art. 3º desta lei dispõe que para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, medidas como isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos; estudo ou investigação epidemiológica; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal; requisição de bens e serviços de pessoas na-

turais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus. O §1º do artigo ainda dispõe que *“as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”*. Todas essas medidas têm sido adotadas em maior ou menor grau pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o que tem suscitado questionamentos sobre os limites a serem observados em seu emprego. Em que pese o Supremo Tribunal Federal já tenha reafirmado em mais de uma oportunidade a competência concorrente dos entes federativos para a implementação de medidas visando ao controle da propagação da COVID-19 (Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672) os estritos limites para a adoção de cada uma das medidas ainda tem sido objeto de discussão perante o Poder Judiciário. Contudo, tendo por base recentes decisões dos tribunais que avaliam as medidas restritivas adotadas pelos entes federativos, bem como a previsão contida no art. 3º, §1º da lei nº 13.979/2020 é possível afirmar que os limites tradicionalmente colocados ao exercício do poder de polícia – observância aos princípios da legalidade e proporcionalidade - são balizas adequadas para a verificação de eventual abuso de poder na adoção das medidas de propagação da doença. Metodologia: Método hipotético dedutivo; pesquisa de doutrina e de decisões judiciais que avaliem as medidas restritivas adotadas pelos entes federativos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ESTADO DE EXCEÇÃO, POPULISMOS E A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NA PANDEMIA DA COVID-19

Carina B. Gouvêa¹

e Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco²

A pesquisa em andamento se propõe a compreender o estado de exceção, populismos e a militarização da política na pandemia da COVID-19. A fim de dar cumprimento a tal empreendimento, pretende-se fornecer instrumental teórico e conceitual das relações existentes entre estado de exceção, populismos e a militarização da política para sua aplicação no contexto cultural e político específico. A metodologia enfatiza o direito comparado no objetivo de um maior rigor e completude. Portanto, o exame da pesquisa não é orientado por propósitos meramente teóricos, mas sim pragmáticos, porque não se quer perder o sentido de utilidade do papel instrumental da pesquisa. Estamos a viver uma das maiores crises mundiais deflagrada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), que está espalhando sofrimento humano no nível global³. A pandemia justifica a implementação do estado de exceção, nos níveis interno e externo. Sua execução, invariavelmente, afeta as atividades

1 Professora do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE) e Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE); Pós Doutora em Direito Constitucional Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Doutora e Mestre em Direito pela UNESA, Recife, Brasil.

2 Professor de Teoria Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro(UERJ); Professor do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD/UVA). Doutor em Ciência Política (IUPERJ), Mestre em Direito (PUC-Rio), Rio de Janeiro, Brasil.

3 CASTELO BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas; GOUVÊA, Carina Barbosa. A disputa política entre a união e estados, polarização política e a judicialização da pandemia. Pub. 27 mar 2020. *Migalhas de Peso*. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/depeso/322915/a-disputa-politica-entre-a-uniao-e-estados-e-a-judicializacao-da-pandemia>>. Acesso em 27 de mar de 2020.

econômicas, civis, políticas, restringindo direitos e impondo limites à liberdade, a fim de contornar problemas concretos que lhe deram origem e restaurar o curso regular da vida social. Estamos a navegar no campo dos instrumentos normativos ordinários e extraordinários e a materializar experimentalismos através dos planos e das ações governamentais. Parte-se da premissa de que a crise pandêmica, inserida no estado de exceção, é um terreno fértil para potencializar a legitimação de regimes políticos populistas⁴ e/ou regimes autoritários na democracia e intensificar a variável populista de militarização da política. Pensar os temas propostos impõe a necessidade de estabelecer distinções teórico-conceituais referentes aos graus do estado de exceção, populismos nos distintos contextos culturais e políticos, e à militarização da política e/ou ao uso do poder militar no estado de exceção. A conjugação desses eixos temáticos pode resultar em: retrocessos sociais, imposição de medidas desproporcionais, manutenção do estado de exceção para entrincheiramento do poder; expansão dos poderes do executivo; derrogação de direitos humanos e fundamentais não derogáveis; limitação da liberdade eleitoral e de justiça; uso excessivo da força policial ou militar; legitimação do regime político populista; dentre outros. As afetações, de relevância conjuntural, são marcadas pelas singularidades decorrentes dos respectivos desenhos institucionais e conjunturas políticas, com consequências diretas no plano de desenvolvimento de cada Estado. Para Agamben⁵, o estado de exceção aparece como um limiar de indeterminação entre democracia e o absolutismo. Plenos poderes descrevem um dos possíveis modos de ação do poder executivo durante o estado de exceção no qual as decisões são voltadas à autopreservação da ordem jurídica e não para produzir resultados antidemocráticos. A aplicação da norma criada no estado de exceção poderia ser distorcida por meio de uma decisão soberana que não se faz supérflua após a restauração da ordem social.⁶ A crise global da COVID-19 apresenta uma infinidade de desafios para todas as esferas da vida democrática. O primeiro ministro Victor Órban, da Hungria, por exemplo, conseguiu que o Parlamento, controlado por seu partido, cancelasse as

4 GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas. *Populismos*. 2020. No prelo.

5 AGAMBEN, Giorgio et al. State of exception. *Nova srpska politička misao*, v. 12, n. 01+ 04, p. 135-145, 2005, p.3.

6 KAHN, Paul W. *Political theology: four new chapters on the concept of sovereignty*. Columbia University Press, 2011, p.53.

eleições e suspendesse a sua capacidade de legislar atribuindo-lhe o direito de governar mediante decreto por tempo indeterminado. Em quase todo o mundo, a desconfiança nas instituições políticas deslegitima a sua representação, deixando-nos órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. A consolidação e as suas tentativas de construção de regimes autoritários e iliberais democráticos, ou seja, populistas⁷, tem se concretizado a partir de movimentos formais e informais⁸ que se constituem em alternativas eficazes contra a democracia liberal⁹. Nota-se a utilização de uma forma de governo ambígua, mas claramente *anti-establishment* no contexto ideológico, econômico, político e legal¹⁰. O populismo identifica um fenômeno que é caracterizado pelo uso de mecanismos de mudança constitucional cuja implementação pode caminhar no sentido inverso dos princípios democráticos e corroer a própria ordem democrática. Tais mecanismos ao se converterem em expedientes velados resultam no “véu da democracia” e podem vir a servir-se da “militarização da política”. O exame de tais mudanças na perspectiva da política comparada indica um processo gradual de erosão democrática. Assim, a “militarização da política” constitui-se um indicador pelo qual se poderia avaliar o equilíbrio e desequilíbrio da relação civil-militar, intrínseca às democracias ocidentais, por meio do movimento populista. A expansão da participação dos militares em diversos âmbitos da vida social, desvinculada da função precípua de Defesa, poderia representar uma pavimentação para atuação na arena política e um possível risco de inversão do equilíbrio democrático da balança civil-militar. A pesquisa propõe a discussão destas dimensões políticas no sistema comparado e interno, a partir das tradições e clivagens formadas

7 GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo. *Populismos*. 2020. No prelo.

8 Entende-se por movimentos formais e informais a maneira como o populismo se decanta no sistema democrático. O instrumento formal pode ser considerado quando há alteração das leis, dos instrumentos regulatórios e da constituição pela via do decreto, medida provisória, emendamento constitucional. Já o instrumento informal pode ser caracterizado, por exemplo, quando há perseguição e processos dirigidos à mídia, discursos de ódio, uso excessivo da força militar (perfeito) para conter movimentos sociais, vigilância generalizada, utilização do sistema majoritário para falar em nome do povo, utilização de um canal direto com o povo via redes sociais, dentre outras propriedades variáveis que serão melhor apresentadas na pesquisa.

9 Tendo em vista que a palavra liberal é polissêmica e possui múltiplas vertentes, serão estabelecidos alguns marcos a respeito do leque semântico do termo, especificamente voltados para o século XXI, para que se possa compreender a dimensão e definição do populismo a ser apresentado na pesquisa.

10 GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo. *Populismos*. 2020. No prelo.

no contexto plural dos sistemas democráticos, tendo como foco a investigação: estado de exceção, populismos e suas relações com o desenvolvimento e erosão no sistema democrático; militarização da política e sua repercussão na relação civil-militar democrática; superposições e desdiferenciações entre as funções estatais; mecanismos de contenção nas constituições para impedir rupturas destrutivas da identidade constitucional; instrumentos de despoliticização e/ou que evitem a politização das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio et al. State of exception. **Nova srpska politička misao**, v. 12, n. 01+04, p. 135-145, 2005, p.3.

CASTELO BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas; GOUVÊA, Carina Barbosa. A disputa política entre a união e estados, polarização política e a judicialização da pandemia. Pub. 27 mar 2020. **Migalhas de Peso**. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/depeso/322915/a-disputa-politica-entre-a-uniao-e-estados-e-a-judicializacao-da-pandemia>>. Acesso em 27 de mar de 2020.

GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas. **Populismos**. 2020. No prelo.

KAHN, Paul W. **Political theology**: four new chapters on the concept of sovereignty. Columbia University Press, 2011, p.53.

ESTADO DE EXCEÇÃO E PANDEMIA: A ATUALIDADE DA REPRESSÃO NA DEMOCRACIA

Fernanda Durazzo¹

Como os métodos de repressão policial da ditadura militar (1964-1985) ainda vigoram na democracia, e como em meio a uma pandemia estes aparecem com maior frequência e mais aperfeiçoados, sobretudo em regiões periféricas da cidade de São Paulo e Rio de Janeiro. Afirmar que o contágio da COVID-19 é “democrática” demonstra que o sujeito não conhece a realidade desigual que a sociedade brasileira enfrenta. Se as principais medidas de contenção da doença é evitar aglomerações, lavar as mãos e usar álcool em gel, orientações simples que, no entanto, para muita gente ainda é impossível cumprir. No Brasil há famílias sem saneamento básico, sem água, sem casa e sem emprego. Milhares de pessoas das regiões mais remotas e até mesmo em periferias dos centros urbanos sofrem com a falta de políticas públicas do estado brasileiro. Se há algo democrático nessa doença talvez seja a morte e, ainda assim, causadas de maneiras diferentes: os povos periféricos têm suas vidas negligenciadas por falta de acesso a saúde, e ainda há aquelas causadas por violência policial.

Declarado o estado de Emergência em Saúde Pública e tomada as medidas de contenção da doença como a quarentena em alguns Estados e municípios, os policiais militares ficaram responsáveis em cumprir a ordem estabelecida. A instituição policial que está habituada a tratar da guerra às drogas, agora precisa se adequar em manter a ordem sanitária imposta pelos Estados. Durante a quarentena ficou determinado que apenas serviços essenciais estabelecidos pudessem continuar funcionando. Parques e eventos foram fechados para evitar aglomerações. Os mais vulneráveis como consequência da quarentena perdem seus empregos pois muitos comércios foram fechados. Além do maior

1 Mestranda no programa de pós-graduação Integração da América Latina da USP.

número de pessoas na informalidade sem nenhuma garantia de sobrevivência. O Estado com medo de uma sublevação devido a falta de uma política eficaz de distribuição de renda, fez com que a presença de policiais nessas regiões fossem necessárias para manter a ordem. Sob a justificativa de contenção da pandemia, o cumprimento da ordem torna uma causa legítima. No início da quarentena, pelo alto número de mortos, pessoas estavam sendo enterradas sem atestado de óbito. E com o caixão fechado para impedir o risco de contágio, não se sabia se a causa era realmente da doença ou de possíveis violações de direitos humanos. Não foi denunciado nenhum tipo de conduta deste tipo, no entanto estava “aberto” para que mortes seguido de torturas, fato que ainda ocorre no país, passassem sem responsabilizar os autores dos possíveis crimes. Além do número de desaparecidos que aumentaria se este documento não fosse adotado. Como consequência da quarentena houve a diminuição da circulação de pessoas nas cidades e também a redução de crimes de furto e roubo, por essa razão, a polícia foi menos demandada para combater esses tipos de crime, no entanto as operações policiais em regiões de maior índice de incidência criminal, com sujeitos ainda sendo investigados, os policiais chegam aos locais e intimidam esses sujeitos. Outro fato do aumento da violência policial são os dados publicados no Diário Oficial no dia 30/05 demonstrado na matéria de Maria Cruz, que o número de mortos por policiais militares em serviço no Estado de São Paulo aumentou para 43%,6% em relação ao mesmo mês do ano passado. No Rio de Janeiro, o ministro do Supremo Tribunal Federal proibiu operações policiais em favelas durante a pandemia, apenas em casos excepcionais e com autorização da justiça. Foram duas mortes de jovens, sendo uma delas um menino de 14 anos que foi perfurado com um tiro nas costas dentro de casa, levado pela polícia e deixado no IML. Metodologia: Utilização de fontes jornalísticas do grupo Folha de São Paulo, Estadão e Ponte para Jornalismo, do período de março, abril e maio. O seu uso se dará para analisar a quantidade de notícias geradas sobre o tema e a atenção dos casos pela comunidade policial. Dados do diário oficial e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e artigos científicos referente a pandemia e a securitização. Além dos boletins extraordinários oferecidos pelos Centro de Arqueologia e Antropologia Forense (CAAF) e do Laboratório de Análise em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (LASInTec) que realizam desde o início da pandemia informações sobre vigilância e violações de direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo. Boitempo, 2004.

CRUZ, Maria Tereza. SP: em pandemia, PM mata muito mais, Outras Mídias, 2020. Disponível em: < <https://outraspalavras.net/outrasmidias/sp-em-pandemia-pm-mata-muito-mais/>>. Acesso em: 05/06/2020.

TELLES, E.; SAFATLE, V. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.

LA PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES Y LA POLÍTICA FISCAL EN LATINOAMÉRICA EN TIEMPOS DE CRISIS

Mtro. Fernando Manuel Castro Figueroa¹

El presente trabajo es uno de los productos de una línea de investigación amplia, que se realiza en la Universidad Autónoma de Baja California sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El objetivo de este estudio es reflexionar sobre los desafíos de los DESCAs en el contexto de la Emergencia Sanitaria COVID-19, con énfasis en los principios rectores de los derechos humanos, que ponga de relieve un panorama sobre la situación de los DESCAs frente a esta Emergencia Sanitaria. El interés es aportar argumentos y orientaciones para el alcance de su cumplimiento y progresividad. Se parte de la integración de un breve marco teórico en el que se presenta el origen de estos derechos y su evolución, así como el examen de su naturaleza e importancia en relación a la satisfacción de las necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales, que permiten a la personas una vida digna y el desarrollo de sus capacidades a partir de su libre determinación. Seguidamente en este estudio se integra el marco jurídico que norma los DESCAs, tanto en el sistema universal como los sistemas interamericano y nacional. Se continúa en el trabajo con el examen de la difícil problemática que plantea para los DESCAs la amenaza que representa para la humanidad

1 Docente de la facultad de Derecho de la UABC, campus Mexicali, maestro en Derecho Fiscal por la UVM, especialista en justicia constitucional, interpretación y aplicación de la constitución por la UCLM, especialista en derecho con énfasis en constitucional y maestro en ciencias jurídicas por la UABC, alumno del programa de doctorado en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del doctorado en estudios sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC.

la pandemia COVID-19. Se concluye el trabajo con las consideraciones finales que a manera de conclusiones plantean orientaciones y recomendaciones sobre este importante tema. No obstante el avance normativo que han alcanzado los derechos humanos en el ámbito internacional y en el derecho mexicano, la desigualdad, el analfabetismo y la pobreza siguen siendo muy fuertes al igual que las demandas sociales al Estado de Derecho por su cumplimiento. En esta forma, el presente trabajo ofrece al lector una reflexión ordenada sobre la trascendencia como derechos humanos de los DESCAs y los desafíos que enfrentan en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19, con particular énfasis en la importancia de su cumplimiento, hoy más que nunca. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2014, en un estudio realizado demostró que un 10% de la población en la región era propietaria del 71% de la riqueza total². Esta cifra convierte a Latinoamérica en la región con mayor desigualdad económica en el mundo. Se calculó también por esta comisión que si la tendencia de concentración continuaba en el 2020, el 1% de la población tendrá más riqueza que el 99% restante. Por lo respecta a México, de acuerdo con los datos arrojados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a lo largo de los últimos 10 años, el número de personas en situación de pobreza se incrementó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018³, lo cual demuestra que las políticas públicas de distribución de la riqueza en nuestro país no han sido compatibles con el cumplimiento de la progresividad de los derechos humanos. La vía más importante del estado de derecho para dar cumplimiento a los derechos humanos y de redistribución de la riqueza es la implementación del sistema fiscal, el cual tiene por objetivo recaudar los recursos para encaminarlos hacia el cumplimiento de sus obligaciones estatales. La forma en que el estado administre, coordine y conduzca la política fiscal, debe ser acorde al cumplimiento progresivo de los derechos humanos. El debate sobre el sistema fiscal en el marco de los derechos humanos no se trata sólo de un análisis académico, sino una pieza fundamental en el acercamiento de las agendas económicas y de derechos en la región. Las decisiones macroeconómicas, incluidas aquellas en materia tributaria y presupuestaria,

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <https://www.cepal.org/es> (2014)

3 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDIACION_POBREZA_2008_2018.pdf (2019)

influyen y determinan el nivel de goce efectivo de los derechos humanos; las secretarías de economía y finanzas, así como el poder legislativo cuando toman decisiones en estos campos, tienen un enorme responsabilidad en el establecimiento de las prioridades de los gobiernos sobre cómo se recauda y en qué se gastan los recursos públicos. Lamentablemente hoy en día la política fiscal depende directamente de la agenda política y, más importante aún, de la voluntad de las élites económicas y empresariales, quienes mediante su capacidad de presión logran tratamientos privilegiados y aprovechan la poca capacidad recaudatoria del estado para eludir sus responsabilidades tributarias. En el sistema fiscal el diseño, implementación y evaluación de las políticas fiscales deben apegarse a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos para evitar el aumento de la desigualdad económica y la disparidad en el disfrute de los derechos humanos. Es indispensable que los estados tomen seriamente sus obligaciones internacionales y, que al igual que otro tipo de políticas públicas, sometan las políticas tributarias al escrutinio de los principios de derechos humanos. En este sentido, para cumplir con sus obligaciones de proteger y hacer realidad progresivamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), los estados se encuentran obligados a utilizar y generar el máximo de recursos disponibles en forma eficiente, equitativa y no discriminatoria, así como garantizar el acceso a la información, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en asuntos tributarios. De someter la política fiscal a los estándares de derechos humanos, de generar indicadores y mediciones de impacto, podríamos saber en qué medida las amnistías, condonaciones y otros beneficios fiscales impactan en la recaudación tributaria y, con ello, en la financiación de los derechos humanos. De igual forma, realizar este ejercicio nos permitiría evaluar cuáles son las consecuencias para los derechos humanos de los sectores vulnerables de continuar sosteniendo un sistema tributario regresivo que se enfoca en gravar el consumo de quienes menos tienen en lugar de recaudar los ingresos de quienes más riqueza poseen. La presente ponencia se enfocara en cuatro ejes temáticos en el análisis de la política fiscal vigente en el sistema fiscal mexicano y su compatibilidad con los principios rectores del Sistema Interamericano de derechos humanos, haciendo particular énfasis en la exigibilidad y justiciabilidad en cuanto al cumplimiento de la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Fuentes Bibliográficas

- Adame Goddard, Jorge, Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad, en Carbonell, Miguel coordinador, Derechos Fundamentales y Estado, México, IJ-UNAM, 2002.
- Annan, Kofi, Discurso del Secretario General ante la Cumbre Mundial de 2005, Nueva York. Recuperado:https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2005/sgsummit05.htm, 2020.
- Aparisi Miralles, Ángela, Los derechos humanos en la Declaración de Independencia de 1776, Ballesteros, Jesús (ed), Derechos Humanos, Concepto, fundamentos, sujetos, Madrid, Tecnos, 1ª edición, 1992, p. 225.
- Banco Central. Recuperado: https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Recuperado: <https://www.cepal.org/es>, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del COVID-19. Recuperado. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA., resolución No. 1/2020, Pandemia y derechos humanos de las Américas. Recuperado, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>, 2020.
- Confederación Sindical Internacional. Informe de la CSI de política económica y social: Renta Básica Universal. Recuperado: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/universal_basica_income_es.pdf 2020.
- Cano Valle, Fernando, “Principios de Derecho y Pandemias”, en González Martín Nuria, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, Emergencia sanitaria del COVID-19, reflexiones desde el derecho (1), México, IJ-UNAM, 2020.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Recuperado:https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf, 2019.
- De la Cueva, Mario, Lo social en la Constitución Mexicana de 1917 (1969), tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 543-548, (publicación original: Revista Mexicana del trabajo, núm. 1, marzo, 1969, pp. 9-13)
- Escolano, Javier, ¿Renta básica universal o ingreso mínimo vital?, Periódico Económico Digital de la Región de Murcia, Recuperado: <https://murciaeconomia.com/art/69796/renta-basica-universal-o-ingreso-minimo-vital> 27 de mayo de 2020.

El Economista. ¿Qué diferencias hay entre el ingreso mínimo vital y la renta básica universal? Realidad frente a fantasía. Recuperado: <https://www.economista.es/economia/noticias/10507861/04/20/Que-diferencias-hay-entre-el-ingreso-minimo-vital-y-la-renta-basica-universal-Realidad-frente-a-fantasia.html> 2020

“Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries,” ESS Working Paper no. 48, 2015.; CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Recuperado: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, 2016.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCAs. Recuperado <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, 20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1ra. Edición, México, ONU, 2016.

Panel de la enfermedad de coronavirus de la OMS (COVID-19). Recuperado: <https://covid19.who.int/>, 2020.

Olmeda García, Marina del Pilar, Universalización de los Derechos Humanos, México, Ed. UABC-Bosh, 2014.

Organización Mundial de la Salud, Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos, Ginebra, OMS, 2008.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Recuperado <http://www.oecd.org/economic-outlook/>, 2020.

Ostry, Jonathan D., Ghosh, Atish R. y Espinoza, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/15/10, Disponible en inglés: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)2015.

Rossi, Julieta y Abramovich, Victor, La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Martín Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B. José A. compiladores, México, Universidad Iberoamericana, 2006.

Fuentes normativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PARTE II – COMUNICADOS

3. TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA

TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA: LEITURA CONSTITUCIONAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Mariane Yuri Shiohara Lubke¹
e Leandro Ferreira Bernardo²

Qual a leitura constitucional que se pode extrair a partir das principais despesas planejadas no orçamento geral da União até 1º de junho de 2020 para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, a partir dos dados disponíveis no sítio eletrônico “SIGA BRASIL” do Senado Federal? Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde anunciou que a COVID-19, doença causada pelo coronavírus, estava caracterizada como uma pandemia. Antes mesmo desse reconhecimento pela Organização Mundial de Saúde, o Brasil já havia editado a Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Dentre as medidas, o art. 4º prevê que a licitação fica dispensada nos casos de aquisições de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência. Tais contratações, em atendimento ao princípio da transparência, devem ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (art. 4º *caput* e §2º). Adicionalmente, a

1 Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba – PR (Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Sócia do Escritório Shiohara Lubke Advogados Associados.

2 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2017). Professor em cursos de graduação e pós-graduação. Procurador Federal na Procuradoria Federal no Estado do Paraná (PGF/AGU).

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2008 que regula o acesso à informação, também deve ser observada no que diz respeito à facilitação do acesso à informação por meio da disponibilização de ferramentas de pesquisa de conteúdo e da possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos (art. 8º, §1º, III e §3º, I e II). Por fim, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 determina que os dados relativos à execução orçamentária e financeira devem ser disponibilizados em tempo real (art. 48 e 48-A da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). A partir da conjugação desses dispositivos legais que concretizam o dever de transparência da administração pública, o Senado Federal disponibilizou no portal “Siga Brasil” (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>) os números relativos à execução orçamentária e financeira da União para o enfrentamento da pandemia. Para fins do presente estudo, serão utilizados os dados disponibilizados até o dia 1º de junho de 2020, que demonstram: a) aproximadamente 75,54% das despesas previstas estão relacionadas a concessão direta de renda às pessoas/famílias, seja por meio do auxílio emergencial ou pela concessão de financiamentos para pagamento de folha salarial e benefício emergencial para manutenção de emprego e renda (R\$ 241,32 bilhões); b) outros 12,44% estão relacionados diretamente com o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (R\$ 39,73 bilhões); e c) apenas R\$ 61,88 milhões foram destinados ao fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação, equivalente a 0,01% do total orçado. A nível de efetivação constitucional, o que esses números refletem? Nas lições de Konrad Hesse, “questões constitucionais não são, originariamente, questões jurídicas, mas sim questões políticas”³. De fato, as ações, deveres, princípios e direitos inseridos em uma constituição são, antes de tudo, fruto de escolhas do constituinte originário ou derivado que direcionam as ações do Estado. A pandemia de importância internacional impôs de maneira direta ao Poder Executivo o dever de adotar medidas para seu enfrentamento a fim de resguardar a vida, saúde, integridade, a dignidade da pessoa humana insculpida pela Constituição. Em jogo, igualmente, o princípio da livre iniciativa, que sofreu severas restrições pela determinação de fechamento temporário do comércio, prestação de serviços, atividades industriais e da construção civil em prol da preservação da vida e

3 HESSE, Konrad. **Força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. p. 2.

saúde. Se, realmente, as questões constitucionais são, antes de tudo, questões políticas, e, considerando que os recursos financeiros são limitados frente aos inúmeros direitos e deveres previstos na Constituição, a leitura dos dados disponibilizados em decorrência do princípio da transparência demonstram a opção do Poder Executivo em priorizar a concessão de auxílio financeiro direto às pessoas que foram privadas de seu trabalho, ainda que no campo da informalidade, e de crédito às empresas com vistas a assegurar os empregos. Tais medidas evidenciam que o Poder Executivo, a nível de efetivação do leque de ações determinadas pela Constituição, optou, neste momento inicial de combate à pandemia, pelo atendimento direto e imediato, ainda que não integral, ao direito a vida, ao princípio da dignidade da pessoa humana, que, por consequência, também visam resguardar a ordem econômica brasileira, inobstante as restrições impostas, com a finalidade assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*). Ademais, ressaltam-se os investimentos em saúde para o enfrentamento da COVID-19 como forma de efetivação do direito à saúde, garantidas a disponibilidade de leitos, aquisição de equipamentos, tais como respiradores, contratação/ pagamento de profissionais da saúde, etc. O que salta aos olhos, contudo, de maneira negativa, é a importância que o Poder Executivo atribui ao desenvolvimento científico e a pesquisa no contexto do combate à pandemia, destinando apenas 0,01% da previsão orçamentária⁴. Isso revela, acima de tudo, que o Poder Executivo falha em seu planejamento, pois se atenta prioritariamente para resolver os problemas postos sem conferir uma visão prospectiva à pandemia, estando longe de priorizar investimentos em pesquisas científicas que possam apontar possíveis tratamentos à doença e quiçá, a vacina para o vírus. Metodologia: método hipotético dedutivo; pesquisa de dados de execução orçamentária no sítio eletrônico do Senado Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HESSE, Konrad. **Força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

4 A Constituição determina que “a pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação” (CF, art. 218, §1º).

INDÍGENAS NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE 2020

Tamiles da Silva Lenz de Moraes¹

De acordo com o último Censo Demográfico, realizado em 2010, a população indígena é de 896,9 mil pessoas, composta por 305 diferentes etnias distribuídas em todo o território nacional (IBGE, 2010). No Brasil e em outras partes do mundo, a população indígena é representada por um povo que é vulnerável e desfavorecido de políticas específicas na maioria das áreas, tais como: economia, educação, saúde e outras (IBGE, 2010). Para amenizar esse descompasso tem-se a necessidade de criar Políticas Públicas, que sejam eficazes e eficientes, formuladas e pensadas para esses grupos sociais, um trabalho em conjunto com o governo federal, estados, municípios e a sociedade (BRASIL, 2020). No cenário político, as informações que são encontradas na mídia, como reportagens sobre ameaças, violências e até mesmo privações de direito e proteção aos indígenas é possível ver a necessidade de políticas de proteção e que a falta de conhecimento por parte dos indígenas pode ser um dos motivos que impossibilita a busca por proteção vindo do estado, o que é um direito garantido por lei. Além do exposto acima, há na atualidade uma pandemia causada por um novo vírus, o coronavírus, que entre março e junho de 2020 teve um expressivo aumento no número de infectados no Brasil e isso impactou a vida de indígenas diretamente. Para melhor exemplificar, reuniu-se informações na mídia sobre os casos publicados:

- 16 de maio de 2020: a APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) fez um alerta sobre as mortes de indígenas no Brasil, sendo o país que registra o maior número de mortes na América do Sul, com 99 óbitos e 506 infectados (APIB, 2020).

1 Especialização em Gestão Pública RESTEC - UEPG

- 21 de maio de 2020: no jornal o Brasil de Fato, o auxílio emergencial fornecido pelo governo foi nominado de “R\$600 da morte”, pois os indígenas se deslocam de suas tribos e casas para receber o auxílio. Na reportagem o relato de Mário Nicaio, membro do Conselho Indígena de Roraima (CIR), reforça o que foi dito anteriormente, que isso mostra como as políticas públicas para os indígenas é frágil. (BARBOSA, 2020).
- 30 de maio de 2020: Daniel Biasetto, para a revista ÉPOCA, ressalta o descaso pelas autoridades, pois falta atendimento adequado dentro e fora de terras indígenas e aponta também sobre o descaso em áreas e com indígenas isolados, que no normal já requer um protocolo diferenciado, pois não tem imunidade para uma gripe simples e um contaminado por coronavírus pode dizimar todo o grupo (BIASETTO, 2020).
- 01 de junho de 2020: no Brasil, até o presente momento, em informações fornecidas pelo Ministério da Saúde, o Boletim Epidemiológico da SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena) registrou 1312 casos confirmados de Covid-19, 368 suspeitos, 1237 descartados, 705 infectados (atual), 540 cura clínica e 51 óbitos. (BRASIL, 2020). Já em informações publicadas pela COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), em uma rede social, os dados apresentados registram 275 casos suspeitos, 1346 confirmados e 151 óbitos. (COIAB, 2020).

Diante do exposto, destaca-se que as informações coletadas em publicações na internet, mesmo que em datas de publicações distintas, apresentam divergências entre as informações e a questão problema para este trabalho é: Quais as políticas públicas criadas pelo governo para que os casos de Covid-19 entre indígenas não proliferem? O presente trabalho se deu por meio da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa documental em arquivos privados e públicos, que “torna-se necessária a consulta de documentos oficiais, documentos pessoais, jornais, publicações e outros materiais de natureza diversa” (UFF, 2012) e que ainda não receberam tratamento analítico ou daqueles que já foram estudados e podem ser reinterpretados (GIL, 2008). A pesquisa bibliográfica parte de materiais já desenvolvidos, tais como livros e artigos (GIL, 2008) e busca conhecer as diferentes contribuições sobre o tema estudado, auxiliando em todas as fases da pesquisa (UFF, 2012).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APIB. Morte entre indígenas por Covid-19 no Brasil já é maior que o número total de mortes em 6 países da América do Sul. Disponível em: <<http://quarentenaindigena.info/2020/05/16/morte-entre-indigenas-por-covid-19-no-brasil-ja-e-maior-que-o-numero-total-de-mortes-em-6-paises-da-america-do-sul/>>. Acesso em: 01/06/2020.
- BARBOSA, Catarina. “R\$ 600 da morte”: deslocamento para receber auxílio expõe indígenas à covid-19. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/05/21/r-600-da-morte-deslocamento-para-receber-auxilio-expoe-indigenas-a-covid-19/>>. Acesso em: 01/06/2020.
- BIASETTO, Daniel. Em meio a subnotificações de casos, coronavírus avança na área de índios isolados. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/sociedade/em-meio-subnotificacoes-de-casos-coronavirus-avanca-na-area-de-indios-isolados-24452885>>. Acesso em: 02/06/2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Enfrentamento da COVID-19. Disponível em: <http://www.saudeindigena.net.br/coronavirus/mapaEp.php#abrirModal_id18>. Acesso em: 01/06/2020.
- BRASIL. Fundação Nacional do índio - FUNAI. Planejamento Estratégico. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 01/06/2020.
- COIAB. Coiab Amazônia. Disponível em: <<https://www.facebook.com/photo?fbid=601743093769614&set=pcb.601743207102936>>. Acesso em: 01/06/2020.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- IBGE. Censo Demográfico 2010. Características Gerais dos Indígenas. Resultados do Universo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf>. Acesso em: 01/06/2020.
- IBGE. Principais resultados: Características Gerais dos Indígenas - Resultados do Universo. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9677&t=destaques>>. Acesso em: 01/06/2020.
- UFF. Experimentando Métodos. Pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa participante/ação. Disponível em: <<http://www.midia.uff.br/metodologia/?p=11>>. Acesso em: 02/06/2020.

CORRUPÇÃO NO BRASIL EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19: UMA ABORDAGEM NO CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.979/2020

Carina Tavares Rosa¹

A problemática do presente estudo visa compreender qual a relação entre a aplicação pelos gestores públicos da Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020 e os crescentes casos de corrupção em meio a pandemia da COVID-19 no Brasil? No intuito de responder tal indagação buscou-se refletir e examinar os dados do ranking de “transparência em contratações emergenciais” disponibilizado pela ONG Transparência Internacional – Brasil, a qual avaliou, no período de 12 a 19 de maio de 2020, como os portais dos 26 governos estaduais, do Distrito Federal e das 26 capitais brasileiras trazem as informações sobre contratações emergenciais para o combate a COVID-19. Em um segundo momento, analisou-se especificamente os dispositivos legais presentes na Lei nº 13.979/ 2020 enfocando-se no impacto destes nas contratações públicas durante o enfrentamento da pandemia do coronavírus. O crescimento da pandemia da Covid-19 no Brasil levou o poder público planejar e adotar medidas para a contenção e o combate à doença. Dentre tais medidas está a flexibilização temporária de normas aplicáveis às contratações da Administração Pública, quando destinadas ao enfrentamento do coronavírus, e enquanto subsistir a situação de emergência. A referida medida encontra-se prevista na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, sancionada pelo governo federal. O legislador, na Lei nº 13.979/2020, ao contribuir para a flexibilização do dever constitucional de licitar, objetivou incentivar a desburocratiza-

1 Graduanda em Direito no Instituto de Ciências Sociais de Macaé da Universidade Federal Fluminense (ICM/ UFF).

ção, agilidade e eficiência nas compras e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia em questão. Porém, tal flexibilização das regras amplia os riscos de corrupção nestas contratações. Riscos estes já confirmados pelos recentes fatos e acontecimentos noticiados pela mídia, indicando diversas investigações para a apuração de fraudes, superfaturamentos e demais irregularidades nas compras públicas, como por exemplo as envolvendo a aquisição de respiradores. No cenário da pandemia da covid-19, limitações operacionais impostas pelo isolamento social e trabalho remoto levam a falsa percepção da difícil implementação de ações de fiscalização e controle, servindo de incentivo à prática de ilícitos. No entanto, esta falsa percepção no cenário referido não está impedindo a realização de operações do Ministério Público, da Controladoria Geral da União e da Polícia Federal para investigar a corrupção e irregularidades em contratos e licitações durante o enfrentamento do coronavírus, diversos casos tem vindo a tona, como noticiado pelo Jornal “O Estado de Minas”, em 11 de junho de 2020, chega a quase R\$ 1,5 bilhão o valor de contratos investigados nos estados brasileiros, por indícios de fraudes em compras e contratos assinados para enfrentar a doença. Diante disso, o exame dos dados do ranking “transparência em contratações emergenciais” disponibilizado pela ONG Transparência Internacional – Brasil, que classifica a transparência nas contratações emergenciais como ótimo (de 80 a 100 pontos), bom (de 60 a 79 pontos), regular (de 40 a 59 pontos), ruim (de 20 a 39 pontos) e péssimo (de 0 a 19 pontos), mostra que dos 26 estados brasileiros apenas 3 estados e o DF alcançaram ótimo na qualificação do ranking, 9 estados foram avaliados como “bom”, 12 qualificados como “regular” e apenas dois como “ruim”. Dentre os estados com a mais baixa qualificação em transparência nas contratações emergenciais está São Paulo – o estado com maior número de mortes (mais de 10 mil) e casos da covid-19 no país ultrapassando 162 mil infectados segundo dados divulgados pelo Jornal Folha de São Paulo em 11 de junho de 2020. Quando a análise dos dados do ranking citado se volta para as capitais brasileiras, percebe-se que os resultados da falta de transparência são preocupantes, pois das 26 capitais analisadas no estudo da ONG Transparência Internacional – Brasil, 9 (nove) capitais foram classificadas como “ruim” pelo ranking e outras 11 (onze) capitais obtiveram “regular” na avaliação da ONG e Belém-PA foi a única capital avaliada como “péssimo”. Os dados permitem inferir que os governos dos estados brasileiros precisam melhorar significati-

vamente no âmbito da transparência de uso dos recursos públicos e prestação de contas à população, pois governos mais transparentes tendem a ser menos corruptos. É importante citar mediante a análise da Lei nº 13.979/ 2020 que em seu art. 4º a mesma expressa ser dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, tal dispositivo indica o afrouxando-se nas regras das licitações para as contratações públicas, o que parece estar contribuindo para o aumento de atos corruptivos no país. Atos estes que na prática, infelizmente, criam obstáculos ao fornecimento de equipamentos e insumos sanitários importantes, afastando a gestão pública do seu objetivo inicial de conferir agilidade e eficiência às contratações emergenciais. Utilizou-se como método de pesquisa, o método dedutivo partindo de uma premissa geral de que os casos de corrupção no Brasil estão crescendo em meio à pandemia de coronavírus, à perspectiva que a aplicação pelos gestores públicos das medidas previstas pela Lei nº 13.979/ 2020, tendo em vista a flexibilização e a desburocratização das contratações públicas de bens, serviços, insumos e até obras visando garantir agilidade na atuação estatal para a defesa dos direitos à saúde e à vida, tem gerado problemas relacionados à falta de transparência e prestação de contas e atos de corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso 09 jun. 2020.
- CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. **Coronavírus (COVID-19) e Dispensa de Licitação: análise sob a ótica da Lei 13.979/2020.** Âmbito Jurídico. 2020. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/coronavirus-covid-19-e-dispensa-de-licitacao-analise-sob-a-otica-da-lei-13-979-2020/>>. Acesso 09 jun. 2020.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos.** 6. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

- PASQUINI, Patrícia. **Número de mortes por Covid-19 em SP ultrapassa 10 mil.** Folha de S. Paulo. 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/numero-de-mortes-por-covid-19-em-sp-ultrapassa-10-mil.shtml>>. Acesso 11 jun. 2020.
- PEIXOTO, Guilherme. **Corrupção ataca R\$ 1,48 bilhão destinados ao combate à COVID-19.** Estado de Minas. 2020. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/06/11/interna_politica,1155732/corruptao-ataca-r-1-48-bilhao-destinados-ao-combate-a-covid-19.shtml>. Acesso 11 jun. 2020.
- VALENCIO, Norma (org.) & OLIVEIRA, Celso Maran (org.). **COVID-19: crises entre-meadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações).** São Carlos, UFSCar/CPOI, 2020. 447 p.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de transparência em contratações emergenciais. Transparência Internacional.** 2020. Disponível em: < <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>>. Acesso 08 jun. 2020.
- WEIBLE, Christopher; NOHRSTEDT , Daniel; CAIRNEY, Paul et al. **COVID19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives.** Policy Sciences, n. 53, 2020.p. 225–241.

LIMITES E POSSIBILIDADES DA DIVULGAÇÃO DE DADOS DA PANDEMIA (COVID-19) PELO GOVERNO BRASILEIRO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Alan José de Oliveira Teixeira¹

Com a decretação, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) – e o reconhecimento de calamidade pública no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 6 de 2020 –, tornou-se comum por parte do governo brasileiro realizar coletivas de imprensa diariamente e divulgar dados sobre o número de infectados e vítimas fatais da doença. No decorrer do tempo e com o conseqüente aumento do número de casos, o governo mudou sua postura a respeito da divulgação de informações sobre os casos. As mais recentes mudanças foram objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 690, proposta pelos partidos REDE SUSTENTABILIDADE, PSOL e PCdoB – que preventa das ADPFs 691 e ADPF 692 –, na qual os requerentes alegaram manipulação, pela Presidência da República, pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Comunicação da Presidência, de dados relativos à Covid-19 no Brasil (casos confirmados, óbitos, recuperados, números totais etc.). A ausência de transparência e a existência de divergência nos dados chamou a atenção da Organização Mundial da Saúde (OMS) e foi assunto de matéria no jornal britânico *The Guardian*. Sensível a isso, e levando em conta o texto normativo constitucional vigente,

1 Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Internacional UNINTER na qualidade de bolsista integral do PPGD, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Ferreira. Bacharel em Direito pelo UNICURITIBA. Pós-graduando em Direito Administrativo e Licitações pela Universidade Cândido Mendes. Membro da Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo – RIJDA e do grupo de pesquisa “A Administração Pública Brasileira e seus controles na perspectiva da Sociedade Global, Tecnológica e de Risco e mediante consideração de inovações tecnológicas disruptivas”, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Ferreira. E-mail: alanjose2011@live.com.

que elenca o acesso à informação como direito humano fundamental (art. 5º, 37 e outros, CRFB), afigura-se relevante o estudo dos limites e possibilidades da divulgação de informações pelo governo brasileiro à luz da Constituição de 1988, notadamente em um contexto de pandemia que envolve a leitura constitucional holística de diversos direitos fundamentais, especialmente eventuais conflitos/colisões entre escolhas políticas, regras constitucionais e a principiologia da Carta Magna. Para isso, a pesquisa abrangerá a análise do texto positivo da Constituição e a doutrina jurídica pertinente, além de envolver o exame de possíveis decisões jurídicas sobre a temática, perfazendo-se em um estudo eminentemente bibliográfico. Trabalha-se com a hipótese de que, em que pese o Presidente da República tenha, nos limites da Constituição e da Lei, liberdade para administrar os órgãos da administração pública federal direta e fazer suas escolhas políticas, a Constituição não o exime de agir com responsabilidade frente a riscos à vida e à saúde dos brasileiros e estrangeiros, o que demanda a divulgação concreta dos dados referentes à nova pandemia que assola o mundo atualmente. Entretanto, a pesquisa se encontra em fase de levantamento bibliográfico, pelo que não se apresentam resultados até esse determinado momento.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito à informação; Covid-19; Transparência; Pandemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNARDES, C. F. S. **O direito fundamental de acesso à informação:** Uma análise sob a ótica do princípio da transparência. 2015. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais. 2015.
- CANHADAS, F. A. M. **O direito de acesso à informação:** o princípio da transparência administrativa. Curitiba: Appris, 2018.
- JÚNIOR, J. H. S. J. et. al. Da Desinformação ao Caos: uma análise das Fake News frente à pandemia do Coronavírus (COVID-19) no Brasil. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 331-346, abril, 2020.
- LANA, R. M. et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.l.], v. 36, n. 3, 2020.

- MELLO, M. C. S.; BITENCOURT, C. M. Informação, Transparência e Controle Social no Estado Democrático de Direito. **Anais...** XVI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santo do Cruz do Sul, RS, 2019.
- RIBEIRO, E. B. Q.; Transparência máxima: as restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México. **Revista de informação legislativa**, v. 56, n. 222, p. 215-234, abr./jun. 2019, 2019.
- SALGADO, E. D.; VIOLIN, T. C. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: Luiz Alberto Blanchet; Daniel Wunder Hachem; Ana Cláudia Santano. (Org.). **Eficiência e ética na Administração Pública**. 1ed. Curitiba: Íthala, 2015, v. 1, p. 271-294.
- SILVA, J. A. S. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

A INCLUSÃO DIGITAL E A TRANSPARÊNCIA PARA O CONTROLE SOCIAL EM UM CONTEXTO DE CRISE ANTE A DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PELO PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Sofia Laprovitera¹
e João Pedro Batista Correia Carvalho²

Com a atual crise sanitária mundial, provocada pela disseminação do coronavírus, diversos Estados e municípios brasileiros declararam estado de calamidade pública. Como consequência, as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal permitem uma flexibilização do cumprimento, pela Administração Pública, de prazos, metas e licitações. Nessa situação excepcional de emergência, o interesse público deve prevalecer e as medidas adotadas pelos gestores precisam ser fiscalizadas pelos órgãos de controle e, especialmente, pelos cidadãos-usuários dos serviços públicos. Na presente pesquisa, busca-se analisar como o Município de Fortaleza, capital do estado do Ceará, viabilizou a fiscalização e participação popular, mediante a utilização das mídias digitais, como aplicativos e outras ferramentas, para democratizar o acesso à informação, garantindo a transparência da gestão pública e o controle social. Desde o início da década de 2000, foram sendo adotadas medidas de cunho legislativo, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), e, em paralelo, ações utilizando as mais recentes tecnologias da informação e comunicação (TICs) por meio da rede

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Jornalista, advogada, professora. Membro do Grupo Ágora de Direito Eleitoral, da Universidade Federal do Ceará. sofialaprovitera@gmail.com

2 Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. Membro do Grupo Ágora de Direito Eleitoral, da Universidade Federal do Ceará. joaodrb@gmail.com

mundial de computadores, que culminaram na evolução do conceito de “governo eletrônico” para o de governança “digital”, no qual o Estado brasileiro começa a operar, ainda que lentamente, com a colaboração do cidadão, que também é parte na construção de políticas públicas, numa espécie de faceta da democracia digital. Quando bem utilizados, os meios digitais de comunicação cumprem papel importante no avanço da democracia e da transparência na administração pública, ao possibilitar o exercício do controle social no combate à malversação dos recursos públicos e a participação popular nos processos de tomada de decisões governamentais. O modelo de governança digital contribui, paulatinamente, para realização de certos anseios, como aqueles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que prezam pela transparência e o controle social em matéria de orçamento público, tanto das receitas quanto das despesas. É fato que só a Administração Pública Digital pode viabilizar uma discussão em rede, desde que garanta o direito fundamental de acesso aos dados públicos, resguardando os dados sensíveis, conforme os ditames da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. É imprescindível, portanto, que a democracia digital, assim como a analógica, tenha a capacidade de representar o povo e dar-lhe o poder de fiscalizar. Por isso, os sistemas digitais precisam ser construídos com um conjunto de valores mais democráticos, incluindo, entre eles, o relevante princípio da transparência pública. O ponto central deste artigo se refere à viabilidade de o cidadão se tornar protagonista na formulação e fiscalização das políticas e gastos públicos, diante de um cenário de crise, valendo-se da intensidade da interação digital. Ocorre, porém, que não é isso que acontece muitas vezes. No ranking elaborado pela Transparência Internacional Brasil (2020), que analisou as políticas de acesso à informação sobre contratações emergenciais, em resposta à pandemia da Covid-19, o Município de Fortaleza ficou em quarto lugar, obtendo 62 (sessenta e dois) pontos na avaliação e recebendo o conceito “bom”. Porém, após uma análise dos critérios avaliados, conclui-se que o desempenho do referido ente foi insatisfatório no quesito “controle social”, que é de extrema importância para a concretização plena da transparência. Dentre os pontos avaliados e não disponibilizados, está a ausência de informações nos sítios eletrônicos oficiais do município, incluindo as redes sociais, quanto à possibilidade de realização de denúncia anônima ou de pedido de acesso a dados de forma sigilosa, bem como não há conselho, comissão ou outro órgão com participação da sociedade civil para acompanhar as contratações governamentais. Na abordagem feita, constata-se que, ainda

que a situação de isolamento social contribua para uma inserção maior da população nos meios digitais e, por conseguinte, seja um catalizador do avanço da transparência pública *online*, também deixa o cidadão refém da própria vontade do gestor público em disponibilizar meios digitais de fácil acesso para que ocorra a fiscalização e participação popular. Conclui-se, também, que o uso da internet, por si só, não promove o desenvolvimento e participação social igualitária, nem é capaz de assegurar o incremento da atividade política, menos ainda da atividade política argumentativa. Diante do exposto, busca-se refletir sobre a revitalização da democracia como espaço das decisões coletivas, haja vista as inéditas oportunidades de participação na esfera política trazidas pela democracia digital. Por fim, apresenta-se, como hipótese teórica, que, na proposição das prioridades orçamentárias, haja vista o caráter democrático do orçamento público - instrumento imperioso da gestão pública-, considerar-se-á o cidadão-usuário de serviço público como ator importante na avaliação compartilhada, em tempo real, dos impactos das decisões governamentais, permitindo mensurar e, até mesmo, antecipar possíveis efeitos nefastos das escolhas públicas consideradas prioritárias e emergenciais. Do ponto de vista metodológico, valeu-se de uma abordagem analítico-descritiva, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, retomando categorias conceituais clássicas e contextualizando a noção de transparência pública e democracia digital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FREITAS, Juarez. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte | n. 119 | pp. 227-252 | jul./dez. 2019.
- GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência Pública e Governo Eletrônico: Análise dos portais dos municípios do Pará**. Belém: NAEA, 2017. ISBN 978-85-7143-175-1.
- GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Rev. Fronteiras estudos midiáticos. Vol. VII nº 3 - setembro/dezembro 2005, p. 214-222.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. **Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário.** Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 3, 2017, p. 602 – 617.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL (org.). **Ranking de Transparência no Combate à Covid-19.** [S. l.], [2020]. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 31 maio 2020.

PARTE II – COMUNICADOS

4. SISTEMA DEMOCRÁTICO E PANDEMIA

LA NECESIDAD DE FORTALECER LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA. NUEVAS CRISIS Y VIEJAS INTERROGANTES

Issac Roberto Martínez Barraza¹

El presente texto sintetiza algunas directrices y avances de una investigación documental en desarrollo. Parte de un marco metodológico cualitativo, se usa el método deductivo y se forja desde la interdisciplinariedad. Objetivos: A) Analizar los principales retos e impactos que tiene la pandemia del Covid-19 sobre la democracia en determinados países de América Latina. B) Analizar los alcances del posible debilitamiento de la calidad de la democracia, y fomento de regímenes autocráticos en los que se violenten, vulneren o limiten los derechos humanos, particularmente los derechos políticos de sus comunidades en el nombre de la salud pública. Pregunta de investigación: ¿La crisis de la democracia en América Latina, puede agudizarse por el impacto de la pandemia del Covid-19? Diversos pensadores, desde múltiples corrientes, han analizado y sostenido que la democracia occidental vive una crisis aguda; América Latina aunque en las últimas décadas haya logrado la democratización formal de la mayoría de sus países, no se queda atrás, no se ha consolidado en todos los casos ni a los mismos niveles y se enfrenta ante el desencanto de ciertos actores por esta forma de gobierno y sus valores, desconfianza hacia partidos políticos e instituciones gubernamentales, estructuras clientelares, bajas tasas de participación política, y solo un 48% de la población, que según Latinobarómetro, prefiere la democracia frente a otras formas de gobierno y vive una creciente oferta política de agendas conservadoras, con propuestas

1 Facultad de Derecho UNAM. Fundador y Secretario General de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo (RIJDA), Ponencias, Publicaciones y Actividades de Investigación en Universidades de Europa, Norteamérica y Latinoamérica. Correo: issacmtz.barraza@gmail.com
Twitter: @IssacMtzBarraza

que excluyen y discriminan a grupos oprimidos o iniciativas que vulneran el Estado laico. Este contexto conjugado con la inesperada aparición de la pandemia por el Covid-19, significa un nuevo reto para la ya marcada crisis democrática, crea un escenario, en el que existe un riesgo mayor de que las elites políticas de países con características mencionadas o similares, violenten o limiten derechos humanos como los derechos políticos y electorales, en el nombre de garantizar la salud de la población o caigan en excesos en el uso de la fuerza o recursos, debilitando la democracia y pudiendo conducir hacia regímenes autocráticos. Hace siglos, entre consensos y disensos, los clásicos autores del contractualismo, sostuvieron que el ser humano emergió de un estado de naturaleza para construir un Estado al que cede poder a cambio de recibir, al menos inicialmente seguridad; por un lado, Hobbes forjó las bases del Estado absoluto, sin límites en sus decisiones, y donde los derechos y libertades se suprimen en el nombre de un bien colectivo; opuesto a ideas, por ejemplo, de Montesquieu que planteo la necesaria división del poder del Estado, a fin de proteger los derechos de la comunidad, los cuales sirven como límite y antídoto a los excesos. Con el paso del tiempo y el desarrollo de las ideas políticas y jurídicas, desde hace un par de décadas, se ha planteado el modelo de Estado Constitucional, donde los Derechos Humanos son fin y sustento del orden jurídico, la Constitución además de pacto político, es una norma que se debe cumplir, respetar y dar pie a la garantía de derechos, se debe controlar el poder público y la democracia es la forma de gobierno, pero las decisiones de las mayorías no pueden atentar contra los derechos de minorías. Hay razones para considerar que a causa de la crisis económica, social y sanitaria generada por la pandemia del Covid-19, los avances democráticos planteados hace años por Huntington con la 3era ola, en la región, pueden verse limitados y el Estado Constitucional ser solo una idea abstracta; parte de los planteamientos del Estado absoluto parecen querer volver a la vida. El miedo al contagio o las políticas de distanciamiento social, fomentan la paralización, que, aunque permita atender la pandemia y pueda aparentar ser legítima, también, puede servir como coyuntura para controlar y limitar la movilidad, las reuniones y el ejercicio de la libertad de expresión en espacios públicos. Abre la puerta a que elites autocráticas aprueben normas, ejecuten o dejen de ejecutar políticas públicas, o tomen decisiones delicadas, como el caso de Brasil al permitir administrativamente la explotación de recursos naturales del Amazonas en medio del confinamiento, sin participación o manifestación de la comunidad; el caso del Salvador con medidas de control social decretadas por el gobierno que

han sido cuestionadas por parecer excesivas en nombre de la salud. O el del actual gobierno Bolivia (ya con legitimidad de origen cuestionada), al tratar de posponer elecciones y alargar su periodo en el poder o al decretar medidas de control social cuestionadas como excesivas. Denuncias de corrupción en el uso de recursos para asuntos de salud en múltiples naciones y casos de excesos en el uso de fuerza y violaciones a los derechos, como en el Estado de Jalisco, México, donde se atribuye a funcionarios de seguridad del gobierno local. la represión y asesinato de un obrero, solo por no usar tapabocas. Diversos capítulos del pasado han demostrado que, en tiempos de incertidumbre, crisis y fisuras democráticas, se hace presente el riesgo de imposición o elección de gobiernos autocráticos; hoy es más necesario que nunca, ponerla en el centro la agenda pública, exigir la garantía de los derechos humanos, y no solo defenderla con sus contradicciones y precariedades, sino consolidarla; solo así se logrará que las autocracias queden en el ayer y se ponga en las manos de las mayorías su derecho legítimo a elegir el mañana.

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN

Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2012.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, México, UNAM-IIJ, 2017.

Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Huntington, Samuel, *La tercera ola de la democracia*, en Diamond Larry y Plattner, Marc F., comp., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, IIS, 1996.

Lechner, Norbert, *Obras III, Democracia y utopía: la tensión permanente*, México, Flacso, FCE, 2014.

Martínez Barraza, Issac Roberto, *Organismos constitucionales autónomos en América Latina, rediseño y democracia*. En: Gallo, William Iván et al. (Coord.). *Derecho Administrativo para el siglo XXI: hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional*. Belo Horizonte, Fórum, 2018. p. 307-322.

Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Woldemberg, José, *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El colegio de México, UNAM, 2015.

<http://latinobarometro.org/wvs.jsp>

HIPERPRESIDENCIALISMO Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DE LOS GOBIERNOS NACIONALES: LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Anna Luisa Walter de Santana¹
e Rafael Alejandro Mendoza Mojica²

La pandemia actual encuentra en latinoamérica una región con ecuaciones ya bastante desequilibradas en términos democráticos. Este trabajo analiza la manera en que el hiperpresidencialismo que caracteriza el diseño constitucional de los Estados latinoamericanos y en particular de Brasil y Colombia afecta la vigencia del orden constitucional y la garantía de participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público vinculadas con la pandemia. La preocupación recae, especialmente, en la observancia de nuevos retos para la eficacia de los mecanismos de control constitucional existentes y en que el déficit de participación democrática, favorecida en gran medida por el diseño hiperpresidencialista, pueda comportar riesgos para hacer compatible la búsqueda del orden y la seguridad con la satisfacción de garantías y derechos constitucional e internacionalmente reconocidos. Los déficits democráticos y la concentración de poderes por los presidentes se agudizan en el contexto actual y demandan respuestas jurídicas inmediatas. Tanto en Brasil como en Colombia, pese a las características particulares del control de constitucionalidad de cada uno de estos Estados, el Poder Judicial ha im-

1 Doctora en Derecho por la Universidad Católica del Paraná, Brasil. Profesora de cátedra en la Universidad de Los Andes, Colombia
2 Estudiante de Derecho en la Universidad de los Andes, Colombia

puesto límites a la actuación de los presidentes y preservado la democracia, especialmente, en casos extremos como el de Brasil. Autores como Roberto Gargarella (2014) han señalado que el constitucionalismo latinoamericano es por tradición hiperpresidencialista. Esto implica que por regla general las constituciones de los Estados de la región, en cuanto a la organización política han convenido reiteradamente en el reconocimiento de un poder ejecutivo particularmente poderoso. A pesar de haber sufrido diversos cambios, moderaciones y consolidaciones durante los últimos dos siglos la influencia del presidencialismo pervivió durante toda la historia del constitucionalismo regional e incluso hoy en día es una característica relevante en nuestros marcos constitucionales. Los diseños constitucionales contemporáneos en la región dan cuenta de la pervivencia de una organización presidencialista del poder público y en consecuencia otorgan facultades y poderes considerables al ejecutivo. La necesidad de medidas urgentes en América Latina ha permitido un escenario perfecto para que los presidentes abusen de la facultad conferida al Ejecutivo y gobiernen más allá de los límites establecidos por la Constitución lo que debería dar impulso a un control constitucional particularmente estricto y fuerte sobre las medidas adoptadas en el marco de la pandemia. En el diseño constitucional colombiano de 1991 es importante resaltar la existencia del control automático de constitucionalidad en cabeza, en principio, de la Corte Constitucional.³ Así, se prevé que el ejecutivo envíe, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que expida en ejercicio de las facultades excepcionales que le otorga la constitución en escenarios de excepción. Por ejemplo, en ejercicio de ese mecanismo de control, la Corte Constitucional anunció el pasado 20 de mayo la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 mediante el que el ejecutivo declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Sin embargo, a pesar de la existencia de una batería de mecanismos de control constitucional que en principio permitirían garantizar la supremacía constitucional y evitar abusos por parte del poder presidencial, su operatividad en contextos como el actual evidencian retos quizá previamente insospechados para su efectividad. Por mencionar uno, desde el mes de marzo y a corte del 9 de junio de 2020, el ejecutivo en Colombia expidió 185 decretos relacionados con el estado de

3 Artículos 212 y siguientes y artículos 241 y 242 de la carta política de 1991. Artículo 55, Ley 137 de 1994.

emergencia. Esto podría ser considerado como un escenario de hiperinflación normativa que puede dificultar el ejercicio oportuno del control por parte del Poder Judicial. En Brasil, aunque el control constitucional no se desarrolle de manera automática como ocurre en Colombia, la Corte Constitucional ha podido de alguna manera salvaguardar los principios constitucionales brasileños y la protección de las garantías y derechos fundamentales en el contexto de la pandemia. Con todo, los mecanismos judiciales de control pueden ser efectivos para evitar abusos y limitaciones intolerables a los derechos y garantías constitucionales pero no necesariamente tienen el mismo potencial para suplir el déficit de participación democrática en la toma de decisiones. No parecen suficientes para evitar la concreción de los dos primeros riesgos inherentes al hiperpresidencialismo, a reiterar: la indebida incidencia de grupos de interés en la toma de decisiones públicas y los posibles errores en las decisiones del ejecutivo. Las decisiones políticas concentradas en las manos del Ejecutivo para afrontar la emergencia excluyen la participación popular en los debates de temas altamente sensibles como la restricción de derechos fundamentales. Es cierto que medidas de urgencia deben ser adoptadas, sin embargo, lejos de ser una crisis que se conjure en poco tiempo, los efectos de una situación como la actual parecen tener cierta vocación de permanencia. Con ello en mente es necesario insistir en que es derecho de la ciudadanía hacer parte de las decisiones que la afectan y transforman de maneras tan profundas sus modos de vida. En Colombia, la Corte Constitucional exploró mecanismos de intervención más abierta (*crowdsourcing*) en el control de los actos del Ejecutivo, lo que demostró que existen alternativas prometedoras de revisión judicial que permiten una mayor deliberación pública de las decisiones. Así, la Corte convocó a las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, a distintas federaciones y agremiaciones, a la academia y a la ciudadanía en general, para que se pronunciaran en el proceso de control a la constitucionalidad del Decreto Legislativo 444 de 2020.⁴ Es deseable que en el ejercicio de control se fomente la participación de aquellos que son afectados directamente por las medidas de emergencia. Como proponen Roberto Gargarella y Jorge Roa,⁵ la idea orientadora general de la actuación institucional debería ser: a mayor emergencia y mayores poderes concentrados en el eje-

4 Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/decreto444/> (11.05.2020)

5 Ver: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623812

cutivo, mayor deliberación y control. Como consecuencia de la anterior, surge la necesidad de buscar la apertura de canales de participación democrática en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos nacionales y locales en el manejo de la pandemia resultante de la propagación del virus SARS-CoV-2 y su enfermedad asociada la COVID-19.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

AMBITO JURÍDICO. Observatorio jurídico Coronavirus (COVID-19). *Ámbito Jurídico*. 2020. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/observatorio-juridico-coronavirus-covid-19#tema10>

GARGARELLA, R. *La casa de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Madrid: Katz, 2014.

JARAMILLO, J., GARCÍA, V., RODRÍGUEZ, A., y UPRIMNY, R. *El derecho frente al poder. Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo moderno*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2018.

OTTO, I. *Derecho constitucional: sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel. 1999.

Colombia, Constitución Política. 1991

Colombia, Decreto Ley 2067 de 1991

Colombia, Congreso de la República, Ley 137 de 1994

Colombia, Congreso de la República, Ley 1437 de 2011

Colombia, Corte Constitucional, Comunicado No.21 del 20 y 21 de mayo de 2020.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E CRISE DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

Ana Clara Carvalho dos Santos¹
e Liz Novais da Silva²

A deflagração da pandemia ocasionada pelo COVID-19 provocou impactos reais nos processos democráticos, conforme se observa o cancelamento de reuniões, atos públicos, convenções partidárias e o possível adiamento das eleições municipais de 2020. Nesse viés, e considerando, ainda, a sub-representatividade feminina na política, faz-se mister proceder com uma pesquisa que analise mais estritamente os impactos causados às mulheres pré-candidatas, devido ao isolamento social. Infere-se que a situação provocada pelo SARS-COV-2 reverbera intensa e negativamente ao tratar-se de um grupo específico da sociedade brasileira, as mulheres, seja devido ao aumento das atividades domésticas, o desempenho de múltiplas atividades ou a perpetuação da desigualdade de gênero. Ademais, ao versar, especificamente, sobre as mulheres na política, nota-se uma repercussão negativa na realização das pré-campanhas, as quais dão às candidatas o tempo necessário para que seja realizado um melhor planejamento e uma efetiva comunicação com os eleitores, visando trazer os resultados esperados de engajamento da comunidade. Contudo, tanto a rigidez necessária da legislação atinente ao tema, com o assentamento de um processo eleitoral reduzido em 45 dias, quanto o distanciamento social, tendem a favorecer os candidatos mais conhecidos junto ao eleitorado, inibindo, assim, o ingresso de novos concorrentes aos cargos

1 Graduanda do curso de bacharelado em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Piri-piri, Piauí, Brasil. Estudante. E-mail: claraacvalho.ana@gmail.com.

2 Graduanda do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade Ieducare, Tianguá, Ceará, Brasil. Estudante. E-mail: lizznovais@hotmail.com.

políticos, precipuamente, mulheres, dentre outros motivos, em razão da desigualdade de gênero. Nessa conjuntura, o Brasil ocupa o 157º (centésimo quinquagésimo sétimo) lugar no ranking de representação parlamentar feminina, formado por 196 (cento e noventa e seis) países, da Inter-Parliamentary Union, sendo que as mulheres são menos de 15% dos representantes em postos eletivos, mesmo sendo 52,5% do eleitorado e quase metade das filiadas a partidos políticos. Com isso, o presente trabalho busca analisar como o atual quadro pandêmico vem afetando a participação da mulher na política e as consequências não democráticas decorrentes de tal fato. Outrossim, nota-se a necessidade da observância de que uma das áreas do contexto político mais afetadas pelo isolamento social foi a etapa de pré-campanha, onde o contato humano faz-se essencial para o fazer político, principalmente, quando se trata de novas candidaturas. Consoante, tem-se por necessário a perquirição acerca dos meios alternativos que estão sendo utilizados pelas candidatas, na tentativa de garantir suas eleições para o cargo político pretendido. Para tanto, desenvolver-se-á pesquisa aplicada acerca da temática, por meio da revisão bibliográfica de artigos, revistas, jornais, convenções e também de dispositivos legais e constitucionais, adotando um modelo descritivo-analítico como base. O isolamento social ocasionado pelo COVID-19 unido à sub-representatividade feminina na política formal expõe a fragilidade da cidadania da mulher, mormente, em época de crise, mostrando que conceitos como o de equidade, bem como a própria inclusão igualitária das mulheres em espaços de decisão, ainda estão longe de consolidar-se na sociedade patriarcal brasileira. Portanto, vê-se a necessidade de denunciar um sistema político excludente e assimétrico, surgindo, assim, a importância de dar visibilidade às problemáticas atinentes ao tema, embasadas por dados concretos que reforçam a manutenção das medidas protetivas promovidas pelo Estado que visam resguardar o direito à participação política da mulher.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Projeto de emenda à Constituição n.º 98 de 2015**. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308#tramitacao>>. Acesso em: 01 de jun. de 2020.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos**. Notícias TSE, 2 set. 2016c. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>

imprensa /noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos > . Acesso em: 01 de jun. de 2020.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 02 de jun. de 2020.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. Fortaleza: FADIR, 2018. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, 2018.

ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. **Da denúncia à esperança, por Raquel Machado e Jéssica Teles: Democratização intrapartidária e reserva de gênero de 30% nos cargos de direção dos Partidos Políticos**. Disponível em: <<https://www.focus.jor.br/da-denuncia-a-esperanca-por-raquel-machado-e-jessica-teles/>>. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Mais mulheres na política**. 2ª ed. Brasília. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/senado/procuradoria/publicacao/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 03 de jun. de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí, 17 de setembro de 2019**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>>. Acesso em: 01 de jun. de 2020.

Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). **Eleições 2018: um novo golpe contra as mulheres**. Novembro, 2018. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/eleicoes_2018_um_novo_golpe_contra_mulheres.pdf>. Acesso em: 04 de jun. de 2020.

DUARTE, Joana das Flores. **Gênero, quarentena e Covid-19: por uma crítica ao trabalho doméstico**. Disponível em: <<https://www.clacso.org/genero-quarentena-e-covid-19-por-uma-critica-ao-trabalho-domestico/>>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

PANDEMIA, DEMOCRACIA E AUTOCRACIA: OS TIPOS-IDEAIS DE DEMOCRACIA E AUTOCRACIA PERANTE A COVID-19 E A ANÁLISE DO COMBATE À PANDEMIA NO BRASIL EM UM VIÉS COMPARATIVO.

Lisandra Cristina Lopes¹
e Loyhan Ferreira Torres²

A pesquisa pretende fornecer um olhar sobre a atuação dos governos democráticos e autocráticos durante a pandemia. Para atingir tal escopo, optou-se por produzir uma série de artigos, cada um analisando dois países distintos, um democrático e outro autocrático. O primeiro da série, apresentado neste evento, expõe os resultados encontrados na China e em Portugal, como tipo-ideais de autocracia e democracia, respectivamente, comparando-os com o Brasil. A pergunta de partida que nos motivou foi: - Há diferença no modo de lidar com a pandemia, dentro de medidas rígidas que teoricamente confrontam a liberdade individual, entre países democráticos e autocráticos? Se sim, dentro de uma perspectiva comparativa, onde o Brasil se situa? A metodologia utilizada foi exploratória, com análise qualitativa, e teve como instrumentos a pesquisa bibliográfica e a consulta à imprensa nacional e internacional, além de relatórios produzidos por organizações internacionais. Para escolher os países a serem analisados, foram consultados os dados dis-

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Membro do Grupo Ágora UFC. Juíza do trabalho do TRT da 21ª Região. E-mail: lisandralps@gmail.com.

2 Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Membro da Diretoria de Formação Política do Grupo Ágora. Ex-membro do Laboratório de Estudos em Política, Eleições e Mídias da Universidade Federal do Ceará – UFC. Diretor da Diretoria de Qualidade da Revista Dizer (UFC). E-mail: loyhanft@gmail.com.

ponibilizados pelos institutos *Freedom House*, *V-Democracy*, e o *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*. A revisão bibliográfica privilegiou autores considerados marcantes na teoria política, como Robert Dahl e Schumpeter, sem descuidar da consulta a escritores e ensaístas contemporâneos, em língua portuguesa e inglesa. Tornou-se necessária, também, a busca de informações na imprensa nacional e internacional, por se tratar de um tema em evidência, cujos desdobramentos ainda estão ocorrendo. O resultado da pesquisa indica a prevalência de métodos de matriz autoritária na China, fundada em três pilares: omissão de informações, confinamento e vigilância em larga escala. A vigilância foi facilitada pelo fato de o país contar com um aparato anterior à pandemia, sustentado pelo “great firewall” e pelo sistema de crédito social. O primeiro é um conjunto de mecanismos de controle da circulação de informações e dados pela internet, e o segundo consiste em uma série de iniciativas que pontuam o cidadão de acordo com a sua conduta social e legal. Em Portugal, país escolhido graças ao bom desempenho na avaliação de índices democráticos, verificou-se a adoção de medidas restritivas, como fechamento de escolas, suspensão de voos e decretação de estado de emergência, com imposição de distanciamento social. Verificou-se, contudo, ampla transparência nas ações e grande adesão dos portugueses, antes mesmo da adoção de políticas do governo contra a Covid-19, podendo indicar que a qualidade da cultura política é indispensável para um combate verdadeiramente democrático à pandemia, sem perigos de processos de autocratização. Ao compararmos Portugal e China com o Brasil, concluímos que este último ocupa posição singular. Trata-se de uma democracia não consolidada, que não adotou uma política única, o que gerou conflitos entre governo central e estados, além de ter existido negação da doença e protestos contra o fechamento do comércio e das indústrias. Além disso, assemelhou-se em grande parte ao tipo-ideal autocrático, mas sem políticas tidas como eficientes no controle do número de casos da pandemia, segundo a OMS. Crises constituem testes de sobrevivência para países democráticos e testes de legitimidade para os autocráticos. No Brasil, a crise acentuou o próprio desentendimento político e a ausência de abertura para o diálogo. O trabalho, ao final, aponta para a necessidade de aprimorar o aprendizado com a crise atual, possibilitando conciliar gestão eficiente com processos democráticos, apontando o índice de cultura política como indispensável na avaliação de medidas democráticas eficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEM, ZIZEK et al. (Org.) **Sopa de Wuhan** – Pensamiento Contemporáneo en Tiempos de Pandemia. Argentina: Pablo Amadeo e Editorial Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Aspo), 1 ed., marzo 2020.
- AQUINO, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2423-2446, June 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/csc/v25s1/1413-8123-csc-25-s1-2423.pdf>>. Acesso em: 07.06.2020.
- CAMPOS, Lucas Pacheco; LINS, Tuíla. Pandemia à Portuguesa: um relato sobre o Covid-19 em Portugal. **Espaço e Economia** - Revista Brasileira de Geografia Econômica. Ano IX, número 17, abril/2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/10369>>. Acesso em: 07.06.2020.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World**: 2019. Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.
- HU, Zhengdong. China's Blacklist System under the COVID-19 Precautionary Lockdown Regime. **Postdigit Sci Educ**. 2020 Apr 26: 1–6. Advance online publication. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7183742/>>. Acesso em 08.06.2020.
- KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política. **Revista Estudos Históricos**, v. 13, n. 24, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2100/1239>>. Acesso em: 03.06.2020.
- V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges—Resistance Grows**: Democracy Report 2020. Report. Gothenburg, mar. 2020. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.vdem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b208e4e53d4b134bfc/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em: 01.06.2020.
- THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019**: A year of democratic setbacks and popular protest. Report. London, 2020. Disponível em: <<https://www.economist-group.com>>. Acesso em: 01.06.2020.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM VERTIGEM: ANÁLISE JURÍDICA DAS FAKENEWS SOBRE O COVID-19

Raphaela Nascimento de Carvalho¹
e Leandro Lucas Faccin²

O popular “boato”, oriundo de notícias falsas, passou por mudanças ao longo das décadas e, com a ascensão das redes sociais, passou a ser chamado mundialmente de “*fake news*”. Nesse contexto, torna-se uma prática que vem causando malefícios em vários âmbitos da vida civil, como na disputa política entre candidatos e crimes digitais. Em 2020, com a ascensão da pandemia COVID-19, a disseminação de fake news torna-se um caso de saúde pública e linha tênue com os limites do direito fundamental à liberdade de expressão. Nesse ínterim, o artigo científico em voga tem como objetivo pautar a discussão sobre os impactos das “*fake news*” relacionadas à doença COVID-19, que parece fragilizar a democracia e a liberdade de expressão na contemporaneidade. Desse modo, o texto proposto visa dialogar sobre posicionamentos que permitam a reflexão para tais questões e como o mundo jurídico tem adotado medidas legislativas para conter o avanço danoso desse fenômeno. Além disso, analisa os impactos destas medidas em um ambiente democrático, visto que o direito à liberdade de expressão e o direito à informação são pilares da democracia. Mediante a crise na Saúde pública brasileira surgida com a pandemia do Novo corona vírus (Sars-coV-2), milhares de notícias sobre o vírus têm-se espalhado pelos meios virtuais de forma rápida. A busca por informações referentes ao novo vírus tem crescido e, conjuntamente, houve também um aumento do número de notícias falsas, sem embasamento científico, circulando sobre a referida doença. Com isso, surgem antigas problemáticas

1 Bacharel em Direito - Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: raphaelacarvalho@id.uff.br

2 Bacharel em Direito - Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: leandrolf@id.uff.br

permeadas por novos contextos. As tensões à liberdade de expressão ficam mais evidentes com a grande disseminação de notícias falsas frente a medidas que visam controlar tais manifestações, dando um tratamento jurídico a elas. Nesse contexto, aponta Boaventura De Souza Santos (2020) que, no contexto de países democráticos, percebe-se que as pandemias tendem a ser menos letais exatamente pela possibilidade de circulação de informação de forma livre, mas que cada vez mais as democracias encontram-se suscetíveis às “*fake news*”. Isso gera a necessidade de se refletir sobre novas possibilidades fundamentadas na democracia participativa, visando uma educação cívica voltada à solidariedade social e cooperação. Tais notícias falsas, enganosas, ambíguas ou retiradas de contexto, quando disseminadas por meio das redes sociais, podem levar a graves consequências à saúde pública brasileira, dificultando, por exemplo, a adesão “[...] a medidas de distanciamento social, resultando não só na sobrecarga do sistema de saúde e de suas capacidades de atenção e cuidados para os problemas correntes e relacionados à COVID-19, bem como o estímulo ao uso de tratamentos sem qualquer evidência científica.” (FREITAS; SILVA; CIDADE, 2020, p.8). Em relação às *fakes news*, tem-se que ter em mente que é um problema arcaico. Este é um problema tão antigo quanto os próprios meios de comunicação de massa. Dessa maneira, a forma como a sociedade lida e tem lidado com este problema pode fornecer soluções ou pistas de soluções para esta problemática (ARAUJO, 2016). Dessa forma, o debate atual e as propostas legislativas atuais devem contribuir não para que as *fakes news* deixem de existir ou que sejam banidas das redes sociais, mas para que as pessoas possam, talvez, tornarem-se mais críticas quanto ao que leem e repassam por meio de suas redes sociais (ARAUJO, 2016). Nessa perspectiva, em casos realmente intencionais de divulgação de informações falsas, como em situações em que as notícias são divulgadas e repassadas com intenção de prejudicar alguém (como, por exemplo, para desqualificar uma pessoa em um pleito eleitoral), deveria essa prática de divulgação de (des)informação ou de “*fake news*” adquirir conotação penal, pois, caso contrário, qualquer manifestação poderia se tornar criminosa, podendo gerar graves problemas democráticos e sociais. Metodologia: Trata-se de uma pesquisa exploratória bibliográfica que visa, por meio da análise de bibliografias, compreender o problema da liberdade de expressão frente as *fakes news* durante a pandemia do COVID-19 (Sars-coV-2).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Marcelo de. **Manipulação e Fake News**: Debate no Goethe-Institut. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FREITAS, Carlos Machado; SILVA, Isadora Vida de Mefano; CIDADE, Natália da Cunha. **A gestão de riscos e governança na pandemia por COVID-19 no Brasil**: análise dos decretos estaduais no primeiro mês. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus** (Pandemia Capital). 2020. Boitempo, Editorial. Edição do Kindle.

SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Janaina Braga Norte¹

Nos tempos atuais, um dos maiores impasses do sistema carcerário brasileiro é a superlotação, derivando num fenômeno cuja consequência principal é alarmante crise desse sistema. Além dessa problemática, o mundo vivencia uma tragédia histórica, derivada do vírus Covid-19, causando um prejuízo inimaginável, com cerca de 640.016 mortes em todo o mundo,² isso ainda sem mencionar a crise econômica que se alastrou. Dentro desse cenário o que se estudará é o embricamento dessas duas realidades: a superlotação do sistema carcerário e a pandemia do Covid-19, sob a ótica das decisões da ADPF 684, em trâmite no Supremo Tribunal Federal e do HC n. 570.634 que tramitou no Superior Tribunal de Justiça. O objetivo do presente estudo é analisar o impacto da pandemia no sistema carcerário brasileiro, à luz da análise da ADPF 684 – STF e do HC 570.634, STJ. Para tanto, o desenvolvimento do artigo foi realizado através do método hipotético-dedutivo e o estudo se firmou sobre diversas análises doutrinárias e jurisprudenciais, em especial do estudo das referidas ações em trâmite nos Tribunais Superiores. Na análise proposta constatou-se que a população carcerária brasileira atualmente possui taxa de superlotação superior à 166%,³ com capacidade de vagas em presídios

-
- 1 Doutoranda em Direito Penal na Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Professora de Direito Penal e Processo Penal na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, campus Londrina. Coordenadora da Pós em Direito Penal e Processo Penal Econômico Penal na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenadora do Laboratório do IBCCRIM em Londrina/PR. Advogada.
 - 2 UOL. OMS registra 640.016 mortes e 15.785.641 casos de covid-19 no mundo. São Paulo. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/2020/07/26/coronavirus-balanco-da-oms-registra-640016-mortes-e-15785641-casos-no-mundo.htm>. Acesso em julho de 2020.
 - 3 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O sistema prisional em números. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: maio 2020.

para 441.147⁴ pessoas, e a população prisional perfaz o número de 773.1511⁵ em todos os regimes, conforme levantamento nacional de informações penitenciária (Infopen), divulgadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen). O número exorbitante do hiperencarceramento, é, certamente, o maior problema que atinge o sistema penitenciário brasileiro, impossibilitando qualquer tipo de medida ressocializadora e comprometendo as condições humanas desses locais. Guilherme Nucci⁶ acrescenta que a real condição do cárcere brasileiro é um ponto relevante a ser destacado, pois, dispõe de celas sujas, superlotadas e insalubres. Ou seja, situação que se encontra em confronto com as normas legais, em razão dos apenados contraírem doenças graves, e violência de qualquer caráter. Atualmente, essa realidade sofre maiores danos, diante da pandemia que se alastrou. Segundo dados do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), os casos notificados de Covid-19 nas prisões brasileiras aumentaram 800% desde maio e, de acordo com levantamento feito pela Folha de São Paulo⁷, a letalidade da doença entre pessoas encarceradas pode ser até cinco vezes maior do que a registrada na população em geral. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação nº 62 de 17 de março de 2020,⁸ apresentou medidas de proteção a essa doença. Os métodos de prevenção indicado pelo CNJ, obteve elogios por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), sendo grande parte das práticas reiteradas na Resolução nº 1/2020 da CIDH.⁹ Ocorre que, no Habeas Corpus nº 570634,¹⁰ impetrado no Superior Tribunal de Justiça, o

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O sistema prisional em números. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: maio 2020.

5 GOVERNO DO BRASIL. Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados>. Acesso em: maio 2020.

6 NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

7 CARNEIRO, Mariana, SETO, Guilherme, ABBUD Bruno. CNJ fala em crescimento de 800% de casos de Covid-19 em presídios e renova recomendação para soltura. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/06/cnj-fala-em-crescimento-de-800-de-casos-de-covid-19-em-presidios-e-renova-recomendacao-para-soltura.shtml>. Acesso em julho de 2020.

8 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação nº 62/2020, de 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: maio 2020.

9 CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução 01/2020. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_312_esp.pdf. Acesso em: maio. 2020.

10 Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 570.634. Relator Ministro Nefi Cordeiro. Publicado em 14/04/2020. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/media->

Ministro Nefi Cordeiro indeferiu o pedido da Defensoria Pública do Distrito Federal, para conduzir os presos, acima de 18 anos incluídos no grupo de risco do coronavírus. Outrossim, o partido socialismo e liberdade (PSOL) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 684¹¹, em que pede providências para evitar a disseminação da pandemia da Covid-19 no sistema prisional. São solicitadas providências aos Poderes Executivos da União, dos estados e do Distrito Federal e a todos Tribunais de Justiça. Contudo, tal ação está concluída ao Relator Min. Celso de Mello desde 05/06/2020. Isto posto, impõe-se uma reflexão sobre o cenário conflitante criado pela dicotomia existente entre a declaração de inconstitucionalidade das prisões por omissão do Estado e as situações em risco dos detentos, diante da decisão proferida pela Suprema Corte que entendeu pela não remoção dos detentos em situação de risco nos estabelecimentos prisionais. O estado da crise crônica do sistema penitenciário brasileiro foi agravado pelo coronavírus, afetando todos os encarcerados, principalmente aquelas que possuem um quadro histórico de vulnerabilidade social, e, portanto, de saúde, violando drasticamente os direitos humanos e a dignidade dos presos. Após a análise dos julgados referidos nesse trabalho consta-se que magistrados e membros de Ministério Público têm dificultado e até impedido a aplicação da Resolução 62/2020 do CNJ, que faz recomendações para garantir o desencarceramento e, assim, a redução da superlotação. Desta forma, contribuem diretamente com a manutenção da superlotação e, conseqüentemente, com a proliferação do vírus entre os encarcerados.

Palavras-chaves: Sistema prisional brasileiro. COVID-19. ADPF 684. HC 570.634.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação nº 62/2020, de 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: maio 2020.

do/?componente=MON&sequencial=108324497&tipo_documento=documento&num_registro=202000798419&data=20200414&formato=PDF>. Acesso em maio de 2020.

11 Supremo Tribunal Federal. ADPF 648. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Publicado em 25/03/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342737030&text=.pdf>

BRASIL. Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-tercafeira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão - Causas e Alternativas**. 4. ed . São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNEIRO, Mariana, SETO, Guilherme, ABBUD Bruno. CNJ fala em crescimento de 800% de casos de Covid-19 em presídios e renova recomendação para soltura. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/06/cnj-fala-em-crescimento-de-800-de-casos-de-covid-19-em-presidios-e-renova-recomendacao-para-soltura.shtml> . Acesso em julho de 2020.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução 01/2020. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_312_esp.pdf. Acesso em: maio. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O sistema prisional em números. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: maio 2020.

ESTADÃO. Presídios brasileiros são masmorras medievais. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,presidios-brasileiros-sao-masmorras-medievais--diz-ministro-da-justica,10000001226>. Acesso em: mar 2020.

GOVERNO DO BRASIL. Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados> . Acesso em: maio 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Habeas Corpus nº 570.634. Relator Ministro Nefi Cordeiro. Publicado em 14/04/2020. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=108324497&tipo_documento=documento&num_registro=202000798419&data=20200414&formato=PDF>. Acesso em maio de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 648. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Publicado em 25/03/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342737030&ext=.pdf>

UOL. OMS registra 640.016 mortes e 15.785.641 casos de covid-19 no mundo. São Paulo. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/2020/07/26/coronavirus-balanco-da-oms-registra-640016-mortes-e-15785641-casos-no-mundo.htm>. Acesso em julho de 2020.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES PARANAENSES AO PROBLEMA

Nahomi Helena de Santana¹

Em março de 2020, no início da política de isolamento no Brasil, o Fundo de População das Nações Unidas publicou um informe técnico denominado “COVID-19: Um enfoque de género: Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género (Marzo 2020)”, um material de orientação sobre o perigo de agravamento de violência doméstica e familiar durante a pandemia do novo coronavírus. Além de explanar as razões que levaram a organização a mobilizar-se frente ao tema, o informe destaca a ausência de mulheres nos postos de liderança para planejamento do combate à doença e dos efeitos dela provenientes. As propostas do documento são aqui analisadas a partir das diversas mobilizações, entre março e junho de 2020, por parte das instituições democráticas paranaenses, em especial o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça, a Secretaria Segurança Pública, Polícia Civil e Militar, com o intuito de aprimorar as técnicas de denúncia e processamento dos crimes de violência doméstica, familiar e contra a mulher. O diálogo interinstitucional evidenciou problemáticas agravadas pela pandemia e dela derivadas, como a dificuldade de deslocamento para denúncias, falta de privacidade para realizar contato por telefone, isolamento de redes de apoio, aumento da tensão devido ao confinamento, o medo da violência doméstica e também da contaminação pelo vírus. Ao identificar tais barreiras para consolidação de direitos, assim como o papel de cada entidade e as particularidades por elas enfrentadas, constatou-se necessário fomentar

1 Graduada em Direito pela UFPR

o desenvolvimento de políticas de conscientização e combate a esse crime. Nessa toada, foram publicadas resoluções, portarias, ofícios, campanhas e canais destinados amenizar as extensas dificuldades supervenientes. Evidente nesse momento a correspondência das formulações do informe da ONU com as atividades elencadas pois representando cada uma dessas instituições estão mulheres; magistradas, promotoras, técnicas, assessoras, delegadas e demais profissionais que carregam em seu trabalho e identidade o olhar de gênero, a preocupação com a camada social que é esquecida por um processo estrutural. É justamente esse o cerne da pesquisa: um olhar minucioso para o diálogo interinstitucional dos órgãos democráticos paranaenses e as medidas tomadas no enfrentamento à violência doméstica em tempos de COVID-19, com destaque à atuação das mulheres que encabeçaram as discussões e decisões. Cabe pontuar que a análise é feita por uma perspectiva interseccional, considerando os diferentes impactos experienciados pelas vítimas a depender de idade, classe social, orientação sexual, identidade de gênero, raça, etnia, deficiência, e outras questões que não podem ser deixadas à margem. A partir desses pressupostos, as ações tomadas perpassaram a ampliação dos canais de denúncia (aplicativos, denúncia online, sistemas de denúncia por farmácia e outros estabelecimentos), campanhas de conscientização e combate à violência doméstica (televisionadas, por redes sociais, sites institucionais, condomínios etc) e manutenção do processamento das denúncias, ainda que em período emergencial. A pesquisa se pauta na ascensão de movimentos e estudos de gênero que priorizam essa lente na interpretação e leitura da sociedade, devendo ser incentivada e não afastada em tempos de crise. Dessa forma, exímia a importância do olhar de gênero e da presença feminina em cargos de liderança ao se deparar com qualquer situação de impacto social sistêmico pois traz consigo uma atuação mais preparada e democrática das instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bibliografia estudos sobre violência sexual contra a mulher: 1984-2003 / Kátia Soares Braga, Elise do Nascimento (orgs.) ; Debora Diniz [ed.]. -- Brasília: Letras Livres: UnB, 2005.
- Brasil. [lei Maria da Penha (2006)]. lei Maria da Penha: lei nO 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. -- Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

COMUNICADO DE IMPRENSA Nº 074, DE 11 DE ABRIL DE 2020, DA CIDH - Chama os Estados a incorporarem a perspectiva de gênero na resposta à pandemia do COVID-19 e a combaterem a violência sexual e intra-familiar neste contexto.

COVID-19: Un enfoque de género: Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género, UNFPA Marzo 2020.

COVID-19: the gendered impacts of the outbreak: [https://www.thelancet.com/journals/lan-cet/article/PIIS0140-6736\(20\)30526-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lan-cet/article/PIIS0140-6736(20)30526-2/fulltext)

COVID-19 #Coronavirus data pack (actualizado el 11 de marzo de 2020): <https://informationisbeautiful.net/visualizations/covid-19-coronavirus-infographic-datapack/>

COVID-19 Guidance Document, Asia Pacific Region, UNFPA Marzo 2020

WHO Daily Situation Reports: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situationreports/>>

Mental health considerations during COVID-19 outbreak: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/mental-health-considerations.pdf?sfvrsn=6d3578af_2>.

NOTA TÉCNICA Nº 1/2020 – CDDF: COVID-19: Plano de Contingência e medidas para a prevenção e repressão aos casos de Violência Doméstica contra a Mulher.

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 248, DE 25 DE MARÇO DE 2020, DO CAOP DIREITOS HUMANOS- Refere-se ao atendimento de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar pelo serviço de segurança pública durante a pandemia.

OFÍCIO Nº 251/2020/CAOPJDH - NUPIGE/CEVID/NUDEM/CBM - Solicitam informações sobre o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Paraná pela Polícia Civil .

OFÍCIO Nº 325/2020/CAOPJDH - NUPIGE/CEVID/NUDEM - Solicitam ao Departamento de Garantia dos Direitos da Mulher (SEJUF) providências voltadas à regulamentação da Lei nº 20.145/2020.

PORTARIA NORMATIVA Nº 004, ART. 8º, DO DELEGADO GERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA CIVIL DO PARANÁ, de 18 de março de 2020 - Estabelece a necessidade de atendimento imediato, sem restrição ao atendimento presencial, inclusive a casos de feminicídio, violência doméstica, estupro e cárcere privado.

RECOMENDAÇÃO Nº 62, DE 17 DE MARÇO DE 2020, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 – no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo (especifica medidas quanto a gestantes, lactantes, mães e crianças de até 12 anos).

SOARES, Bárbara M. Mulheres invisíveis. Violência Conjugal e novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

STREY, Marlene Neves/outros – Violência, gênero e políticas publicas –EDIPUCRS –RS – 2004 Portal da internet.

The COVID-19 Outbreak and Gender: Key Advocacy Points from Asia and the Pacific. Gender Based Violence AOR. Protection Cluster Asia and Pacific; Gender in Humanitarian Action Asia and Pacific, 2020.

A (RE)PRODUÇÃO DO VIVER EM TEMPOS DE PANDEMIA: REFLEXÕES SOBRE AS TAREFAS DE CUIDADO

Izabella Sabatini Sampaio Rocha¹
e Maria Clara de Mendonça Maia²

O presente comunicado pretende analisar a tarefa da sustentabilidade da vida humana e do cuidado como limites da democracia, a partir da análise do contexto de pandemia do Covid-19 no Brasil. A Teoria Política Feminista traz a questão do cuidado e da sustentabilidade da vida humana como ponto central para o entendimento dos limites da democracia e da organização social, política e econômica. Conforme discutido por Carrasco (2003), o conflito mais profundo do sistema social e econômico seria a tensão existente entre objetivos contraditórios da obtenção de lucros e do cuidado da vida humana. Esse conflito tem origem na realização dos processos de reprodução e de cuidado, aqui entendidos como a sustentabilidade da vida humana, que permanecem fora do âmbito da produção capitalista. Faz-se necessário retornar à discussão da divisão sexual do trabalho, apresentada por Pateman (1988), que defende que o contrato social discutido por teóricos contratualistas clássicos é, na verdade, um contrato social e sexual. Para a autora, o contrato social é uma história de liberdade que oculta a dimensão sexual, que é de dominação. No contrato original, a liberdade civil não é universal, é exclusiva dos homens, porque cria o direito político dos homens sobre as mulheres. Esse contrato origina a esfera pública, da legislação civil, da liberdade, das igualdades civis, do político e do econômico, e a esfera privada, da sujeição e da dominação. Dessa maneira, estaria estabelecida aos homens a esfera pública, e às mulheres, a esfera privada, em que tudo que nela ocorre, como a reprodução e as tarefas

1 Bacharela em Direito pela Universidade FUMEC e Mestranda em Ciência Política pela UFMG.

2 Bacharela em Gestão Pública pela UFMG e Mestranda em Ciência Política pela UFMG.

do cuidado, não é politicamente relevante e, conseqüentemente, invisibilizado. Nesse sentido, para Biroli (2018), “o debate feminista sobre o cuidado questiona a despolitização das relações na esfera privada”. O problema teórico e empírico de “quem toma conta das crianças, dos doentes, das pessoas com deficiência e dos idosos” foi resolvido, historicamente, em benefício dos homens. Entretanto, com o aumento da inserção feminina no mercado de trabalho, sobretudo de mulheres brancas de classes média e alta, gerou a terceirização da tarefa do cuidado, geralmente a outras mulheres negras e de classes baixas. Portanto, conforme discutido por Biroli, o desigual acesso ao cuidado e a posição de quem o estabelece, compõe desigualdades não só de gênero, mas de raça e classe, ampliando as desigualdades existentes. A questão da sustentabilidade da vida é significativa para a análise da democracia. A autora afirma que há um problema democrático quando as relações de poder nos espaços definidos como privados e domésticos destoam dos valores de igualdade, já que uma noção genérica dos direitos na democracia não contempla as hierarquias que organizam a vida privada. Para Biroli, quando faltam equipamentos públicos de cuidado, estabelece-se um circuito de precarização e empobrecimento. Em contexto de pandemia do Covid-19, esse conflito se explicita. Harvey (2020) defende que os impactos sociais e econômicos da pandemia são reflexos das desigualdades estruturantes. Para o autor, a pandemia da COVID-19 lança luz sob a divisão sexista, racializada e etnicizada da força de trabalho das tarefas de cuidados. (HARVEY, 2020). No Brasil, o coronavírus chega em contexto de aumento da pobreza, de retirada dos direitos e de fragilização democrática. Dunker (2020) defende que “não é um acaso que no auge da crise, momento das decisões que determinarão nosso futuro próximo, tenhamos voltado a uma discussão sobre o que priorizar: a economia ou a vida”. Entre as diversas formas de executar as tarefas de cuidado, destacamos inicialmente as profissões de enfermeiras, auxiliares e técnicas de enfermagem. No Brasil, 85% desses cargos são ocupados por mulheres, essas profissionais estão na linha de frente do combate ao coronavírus e encontram um ambiente de trabalho insalubre, com déficits de equipamentos de proteção individual (EPI), luvas, máscaras etc. De acordo com o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), o Brasil é o país com o maior número de enfermeiros e enfermeiras mortos por Covid-19 e representa 40% do número de infectados da classe em todo o mundo. Além disso, o Brasil possui aproximadamente 6 milhões de trabalhadoras domésticas. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), 60% dessas mulheres são negras e menos de 40% das profissionais trabalham em situação

de informalidade. Cabe pontuar, brevemente, três casos em relação ao trabalho doméstico no Brasil em contexto de pandemia, que explicitam as desigualdades de gênero, raça e classe na terceirização do serviço doméstico nesse momento: (1) A primeira mulher vítima fatal do Covid-19 no país foi uma trabalhadora doméstica, de 63 anos, infectada por sua empregadora, no dia 17/03/2020. (2) No dia 05/05/2020, o Governo do Estado do Pará publicou um Decreto, posteriormente alterado, que considerava “serviços domésticos” como serviços essenciais para o contexto de isolamento, contrariando as recomendações do Ministério Público do Trabalho e negando às trabalhadoras domésticas o direito de seguirem as orientações de isolamento social e quarentena sem privação do acesso à renda. (3) No dia 02/06/2020, uma criança de 5 anos faleceu, ao cair de um prédio na cidade de Recife, após ser deixada sob os cuidados da empregadora da mãe, que passeava com o cachorro da família. De acordo com a ONU (2020), o trabalho doméstico é desempenhado três vezes mais por mulheres do que pelos homens. A divisão sexual do trabalho estrutural, em contexto pandêmico mostra-se mais nítida, ao atribuir às mulheres, sobretudo as negras e de classes baixas, como principais responsáveis pelo cuidado das crianças, dos idosos e dos doentes. A questão da sustentabilidade da vida humana e das tarefas do cuidado, durante o período de contaminação do coronavírus no Brasil, contribui para a reflexão sobre os limites do modelo democrático que não garante valores de igualdade, direitos e justiça social. A metodologia do presente comunicado foi exploratória e qualitativa, a partir da revisão da literatura da Teoria Política Feminista que discute a tarefa do cuidado e os limites da democracia para enquadrar as reflexões sobre o contexto de pandemia do Covid-19 no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- CARRASCO, Cristina. **A sustentabilidade da vida humana: um assunto de mulheres?**
- DUNKER, C. I. L. **A arte da quarentena para principiantes**. Boitempo: Brasil, 2020.
- HARVEY, David. **Política anticapitalista em tempos de COVID-19**. In: DAVIS, Mike, et al: *Coronavírus e a luta de classes*. Terra sem Amos: Brasil, 2020.
- PATEMAN, Carole. **The Sexual Contract**. Stanford University Press: 1988.

ESCOLHAS IRRACIONAIS EM CENÁRIOS DE INCERTEZA: A PANDEMIA ENQUANTO PAVIMENTADORA DE UM CAMINHO RUMO À DUPLA CRISE ECONÔMICA-DEMOCRÁTICA?

Victor Hugo Petersen¹

Nesta pesquisa, pretende-se investigar de que maneira o cenário de incerteza resultante da crise econômica causada pela pandemia de COVID-19 pode influenciar processos decisórios eleitorais pelo mundo, de forma a fortalecer candidatos populistas e iliberais, agravando o cenário de crise democrática vivenciada hoje globalmente. Para tanto, a pesquisa parte de três premissas teóricas. Primeiramente, considera-se a teoria das decisões irracionais de Richard Thaler, segundo a qual as escolhas individuais não são tomadas exclusivamente de forma racional, esm influenciadas por questões subjetivas e culturais que não só não podem ser explicadas de forma objetiva, como muitas vezes superam as próprias motivações racionais. (THALER, 2015, p. 16-17). Isso, todavia, não quer dizer que as decisões individuais não sejam racionais, mas sim que não são decisões “puras” como pensado pela teoria clássica da economia, uma vez que levam em consideração questões sociais, principalmente (FRABASILE, 2017, s/p). Em segundo lugar, utiliza-se a Teoria da Utilidade Esperada Subjetiva de Savage enquanto lente para compreender a tomada de decisões em cenários de incerteza. Nesse sentido, a incerteza é tida enquanto uma circunstância imensurável, referindo-se a uma situação única em que há uma escassez de conhecimento “em relação aos indeterminados futuros possíveis e que está presente no momento real de qualquer tomada de decisão” (MARCATO; MARTINEZ, 2013, p. 53). Assim, segundo Savage, as “preferências pessoais ganham relevância em um ambiente de resultados

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)

incertos” e os gostos e crenças do agente com relação às possíveis consequências ganham protagonismo (MARCATO; MARTINEZ, 2013, p. 49-50). Por último, leva-se em consideração o Teorema da Impossibilidade de Arrow. De acordo com as teorizações de Arrow sobre a teoria do valor social, as decisões sociais são formadas pelos julgamentos individuais enquanto variantes de uma função que deve, necessariamente, “satisfazer o requerimento mínimo de legitimidade democrática e eficiência informacional” (SUZUMURA, 2002, p. 11). O teorema, portanto, implica na impossibilidade de que a tradução de decisões individuais em uma decisão social mantenha comprometimento mínimo com a democracia, sendo impossível garantir, ao mesmo tempo, as quatro condições consideradas essenciais para esse comprometimento (BELTRAME, MATTOS, 2017, p. 72). Assim, partindo dessas três premissas, desenvolve-se um caminho que tem como hipótese central uma possível influência da crise econômica prevista, resultante dos efeitos da pandemia de COVID-19, sobre os processos decisórios eleitorais. Considera-se que as perspectivas incertas e pessimistas com relação ao desenvolvimento econômico e combate à pandemia² propiciariam um cenário de incerteza imensurável. Tal cenário, eventualmente, somaria forças com outro da mesma natureza: o processo eleitoral. Dessa forma, os processos eleitorais também são vistos enquanto eventos incertos, como uma “corrida de cavalos”, na nomenclatura de Anscombe-Aumann, dado que ocorrem uma única vez e não é possível repeti-los de forma consistente (DE CASTRO; FARO, 2005, p. 61). Assim, essa dupla incerteza, a princípio, se mostraria enquanto propícia ao desenvolvimento da Teoria da Utilidade Esperada Subjetiva de Savage, dado que os indivíduos tenderiam a dar maior ênfase às preferências, aos gostos e às crenças pessoais com relação aos resultados e consequências de suas escolhas, no caso, seus votos (MARCATO; MARTINEZ, 2013, p. 50). Esse fenômeno, por fim, pavimentaria o caminho para fortalecer, nas urnas, candidatos que ameaçam instituições democráticas e direitos individuais. Os populistas *new-wave*, associados à nova direita, se identificam com um discurso reacionário e contrário aos direitos de minorias sociais, étnicas, religiosas e nacionais, buscando, supostamente, combater os “efeitos desagregadores resultantes da

2 Em abril, o FMI chegou a prever uma retração de 3% do PIB mundial no período de 2020, podendo retrair até 9% em nações mais atingidas como Itália e Espanha. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Growth%20Projections%20Table>> Acesso em: 09/06/2020

globalização” (NAÏR, 2019, s/p). Tais líderes, segundo Yascha Mounk, estão comumente associados ao fenômeno das democracias iliberais, de forma que se elegem de maneira legal e democrática prometendo respostas fáceis a problemas complexos. No entanto, ao não conseguirem aplicar com sucesso tais respostas, atribuem a culpa a fatores externos (as elites, o *establishment*, o politicamente correto, a mídia, as instituições, entre outros) e passam então a minar e desmontar as instituições democráticas e os direitos e garantias individuais (MOUNK, 2018, p. 19). Destarte, a presente pesquisa pretende traçar relação entre esses fenômenos, uma vez que o cenário de incerteza resultante da crise econômica ressalta não só a irracionalidade de escolhas dos eleitores, favorecendo crenças e preferências individuais em suas escolhas, mas também a Teoria da Impossibilidade de Arrow. Com isso, através da metodologia principal da revisão bibliográfica de teóricos da área da economia e da ciência política, busca-se mostrar que o cenário de pessimismo econômico causado pela pandemia de COVID-19 é propício a pavimentar um caminho que leve, sob a ótica das teorias econômicas expostas, a um duplo processo de crise, em que não só as estruturas econômicas são fragilizadas, mas também as próprias estruturas democráticas, devido a ações de líderes iliberais eleitos democraticamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRAME, Bruno; MATTOS, Laura Valladão de. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. **Nova Economia**, v. 27, n. 1, p. 65-88, 2017.
- DE CASTRO, Luciano I.; FARO, José Heleno. **Introdução à teoria da escolha**. IMPA, 2005.
- FRABASILE, Daniela. **Entenda a teoria que deu a Richard Thaler o Nobel de Economia**. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2017/10/entenda-teoria-que-deu-richard-thaler-o-nobel-de-economia.html>> Acesso em: 08/06/2020
- MARCATO, Marília Bassetti; MARTINEZ, Felipe Pasini P. A tomada de decisão do agente econômico: uma breve discussão sobre incerteza e a Teoria do Prospecto. **Revista Economia Ensaios**, v. 28, n. 1, 2013.
- MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Companhia das Letras: São Paulo, 2019.

NAÏR, Sami. **O que está por trás do discurso de ódio?** Disponível em: <https://brasil.el-pais.com/brasil/2018/12/07/internacional/1544180778_836431.html?fbclid=IwAR-0MWdfY4Kbhs2Id0iA5Joo_nKQSw7PPd9NU5Xo%E2%80%A6> Acesso em: 08/06/2020

SUZUMURA, K. Introdução. Em: ARROW, K. J.; SEN, A. K.; SUZUMURA, K. (Orgs.) **Handbook of Social Choice and Welfare**. v. 1. Reino Unido: Oxford, 2002. p. 1-32.

THALER, Richard H.; GANSER, L. J. **Misbehaving: The making of behavioral economics**. Nova York: WW Norton, 2015.

DEMOCRACIA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E JUSTIÇA CONSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA COVID-19

Marina Faraco¹

A democracia, compreendida em sua dimensão formal e aristotélica (BOBBIO et al: 2000, 319-329) como a forma de governo caracterizada pela tomada de decisões políticas por uma maioria eleita diretamente pelo povo, tem como elementos essenciais a limitação do poder estatal por uma lei escrita e hierarquicamente superior às demais, a *Constituição*, que assegure a fruição de *direitos fundamentais* e a *separação dos poderes*, como se depreende do Artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”². Durante a pandemia de COVID-19, a correlação entre estas bases do modelo democrático ficou ainda mais evidenciada. Entre as inúmeras consequências advindas da crise sanitária mundial, verificou-se, especialmente no Brasil, a ocorrência de violações constitucionais a regras e direitos fundamentais por parte dos governantes, além do acirramento da polarização entre os Poderes Executivo e Judiciário, chamado a decidir sobre inúmeras questões neste período. Até o dia 12 de junho de 2020, só o Supremo Tribunal Federal havia recebido 3.062 processos relacionados à COVID-19³. Neste contexto, tendo como ponto de partida epistemológico a necessária correlação entre democracia, direitos fundamentais e separação dos poderes no constitucionalismo contemporâneo, de natu-

1 Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora da Faculdade de Direito da PUC/SP. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa *Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF* (CNPq-PUC/SP). Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP.

2 Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em 11 jun. 2020.

3 Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html>. Acesso em 12 jun. 2020.

reza global (CANOTINHO: 2003, 1369-1380; TEUBNER: 2016, *passim*), esta pesquisa tem por objetivo examinar a atuação da justiça constitucional brasileira, especificamente do Supremo Tribunal Federal, no contexto da pandemia de COVID-19. Busca-se, então, investigar o problema da expansão dos poderes da jurisdição constitucional na atualidade (FERRAZ JÚNIOR: 1995, 41-45; VIEIRA: 2008, *passim*), *locus* em que são atualmente decididos os temas mais importantes para a sociedade brasileira, para examinar se o seu papel está sendo exercido em conformidade com a divisão de competências prevista na Constituição de 1988, ou se haveria um excesso na sua atuação, adentrando-se à esfera decisória de outros Poderes, tendo como parâmetro de investigação as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da atual pandemia. A investigação dos problemas teóricos propostos nesta pesquisa se dará especialmente a partir da revisão da literatura nacional e internacional sobre os temas central e periféricos examinados, incluindo livros, teses e artigos científicos, entre os quais as obras ora indicadas na bibliografia preliminar. Serão comparados estudos de autores nacionais e estrangeiros a respeito da função e dos limites da justiça constitucional no que diz respeito à democracia e à concretização de direitos fundamentais, investigando-se os conceitos de ativismo e autocontenção judicial e seu impacto na validade das decisões judiciais no Brasil. A investigação do papel da justiça constitucional terá, inicialmente, como referência teórica as obras de KELSEN (2007), SCHMITT (2007), HÄBERLE (2002), GARAPON (1998), TAVARES (2005) e VIEIRA (2008), apontando-se suas convergências e divergências, com base no direito positivo brasileiro em vigor. O tema do ativismo e da autocontenção judicial será examinado a partir dos conceitos originários dos termos, abordados por KMIEC (2004) e GREEN (2009). A pesquisa também terá entre seus procedimentos metodológicos o exame de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia envolvendo a tutela de direitos fundamentais, a exemplo das liminares concedidas nas ADIs n.º 6341 e n.º 6387 e na ADPF n.º 669⁴. Embora a importância da justiça constitucional na efetividade dos direitos fundamentais como corolário da democracia venha sendo afirmada, com ênfase, desde o denominado “neoconstitucionalismo”, inaugurado no pós-segunda guerra mundial, a discussão a respeito da sua legitimidade, questionada desde o primeiro constitucionalismo, no final

4 Disponíveis em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em 11 jun. 2020.

do século XVIII, perpassando pelo famoso embate entre Kelsen (2007) e Schmitt (2007), no início do século XX, continua presente até os pandêmicos dias atuais. Nada obstante, a Constituição brasileira de 1988 consagrou um amplo sistema de justiça constitucional, proibindo a lei de afastar da sua apreciação qualquer ameaça ou violação a direito (art. 5º, XXXV, CF/88), legitimando toda a sociedade a dela se recorrer ao adotar o modelo de democracia participativa (art. 1º, Parágrafo único; art. 14, CF/88). Além disso, o debate sobre o ativismo e a autocontenção judicial, no Brasil, mostra-se irrelevante, do ponto de vista jurídico, para determinar a validade ou a invalidade da decisão judicial, condicionada, segundo a Constituição, à sua fundamentação (art. 93, IX, CF/88) (FARACO, 2018, p. 151-153). A análise de algumas das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia demonstrou a importância da atuação da justiça constitucional para garantir a salvaguarda dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional, além da preservação da democracia e da separação dos poderes, cumprindo sua missão e seu papel institucional de guardar a Constituição (art. 102, *caput*, CF/88).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.
- FARACO, Marina. Deixando de lado o ‘ativismo’ e a ‘autocontenção’ judicial: a irrelevância jurídica dos termos para a Constituição de 1988. **Revista do Advogado**, v. 1, p.147-155, 2018.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência? **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 9, p. 40-48, 1995.
- GARAPON, Antoine. **O Guardador de Promessas: Justiça e Democracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GREEN, Craig. An Intellectual History of Judicial Activism. **Emory Law Journal**, v. 58, n. 5, p. 1195-1263, 2009. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1410728>> Acesso em: 11 jun. 2020.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KMIEC, Keenan D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. **California Law Review**, v. 92, n. 5, p. 1441-1477, 2004. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3481421?seq=1>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição.** Del Rey, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Teoria da Justiça Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2005.

TEUBNER, Gunther. **Fragments Constitucionais: constitucionalismo social na globalização.** São Paulo: Saraiva, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, n. 8, p. 441-464, 2008.

TERRA DE MULHERES: É POSSÍVEL FALAR EM UM MODELO FEMININO DE GOVERNO? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESPOSTAS À PANDEMIA NA NOVA ZELÂNDIA, NA ALEMANHA E NO BRASIL.

Lisandra Cristina Lopes¹

A imprensa vem noticiando que países liderados por mulheres estão obtendo notável êxito no combate à pandemia. Por outro lado, líderes como Donald Trump e Jair Bolsonaro são apontados como exemplos de “liderança masculina” sob um aspecto negativo, com exacerbação do autoritarismo e do mandonismo. O destaque conferido ao tema reacende uma das discussões mais pulsantes na área dos estudos de gênero: há um modo de agir peculiar ao gênero feminino? Existem modelos de liderança masculinos e femininos? O trabalho assume grande relevância quando se observa que o empoderamento político representa o segundo maior hiato de gênero, segundo o *Global Gender Gap*, que desde 2006 efetua comparações entre os países em vários quesitos. Segundo o relatório de 2020, até o momento apenas 25% dos 35.127 assentos globais são ocupados por mulheres, e somente 21% dos 3.343 ministros são mulheres, sendo que em alguns países elas sequer estão representadas. O relatório destaca, ainda, que nos últimos 50 anos, em 85 dos 153 países analisados nunca houve uma chefe de Estado feminina. Por fim, é apresentado um prognóstico desalentador: o fechamento da lacuna de participação política se dará em aproximadamente 94,5 anos. Em face disso, torna-se fundamental fazer os seguintes questionamentos: qual o significado, para a democracia, da experiência feminina junto ao poder? Qual o contexto

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Juíza do Trabalho do TRT da 21ª Região. Membro do grupo Ágora UFC.

de um país que possibilita a ascensão de uma mulher ao posto máximo de comando? Como se situam esses países nos relatórios internacionais que avaliam a existência de democracia e a qualidade democrática, como o *Freedom House*, *V-Democracy* e *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*? A conduta dessas líderes perante a pandemia de COVID-19 apresenta peculiaridades importantes, capazes de fundamentar a hipótese de que mulheres possuem maior capacidade de gestão de crises pandêmicas? A Nova Zelândia e a Alemanha ganharam destaque na imprensa, ao lado da Dinamarca, Islândia e Noruega, por serem países liderados por mulheres com bom desempenho no combate à pandemia. As medidas adotadas em tais países possuem em comum, em uma análise mais generalizada, a atuação precoce, a preocupação com a seriedade da doença, a consideração dos estudos e das orientações científicas, a priorização do cuidados com os cidadãos (mesmo a um custo político elevado), a transparência e a disposição para o diálogo. Optou-se, por questões metodológicas, por analisar de forma mais detida a Nova Zelândia e a Alemanha, a fim de compará-los com o Brasil. O título do comunicado faz referência à obra literária “Terra de Mulheres”, de Charlotte Perkins, publicada pela primeira vez em 1915, em cujo roteiro destaca-se uma sociedade utópica na qual vivem apenas mulheres. No Brasil, o governo não se dispôs a elaborar um plano de ação, tendo atuado em total descompasso com os governadores e gestores municipais. A marca do governo Bolsonaro tem sido a negação da gravidade da pandemia e a insistência na dicotomia saúde *versus* economia. A ausência de qualquer planejamento se reflete na vacância do cargo de ministro da saúde, após a saída de outros dois ministros, por divergências a respeito dos rumos do combate à COVID-19. No plano da transparência, o país se alinha a governos autocráticos, tentando limitar a divulgação de informações sobre os novos casos registrados e os óbitos. No tocante ao diálogo com a população, o presidente comunica-se apenas com seus apoiadores, promove aglomerações e vive em permanente estado de guerra com a imprensa, com a intenção de desacreditar as informações publicadas. A visão comparativa das medidas adotadas pelo presidente Jair Bolsonaro em face das líderes dos outros países acima indicados, de uma maneira simplista, parece apontar para a superioridade do “modelo” de liderança feminino. Todavia, o que se discute neste trabalho é justamente a existência ou não de modelos masculinos e femininos, como experiências estanques e fechadas, retornando a um essencialismo e a uma biologização anterior às grandes discussões sobre o gênero como cons-

trução cultural. Os resultados encontrados até agora apontam no sentido de que a adoção de uma lógica segundo a qual as mulheres possuem uma forma própria, específica de governar, ainda que digna de elogios, pode representar um retrocesso em relação à contínua luta por igualdade e liberdade para as mulheres, uma vez que gera expectativas essencialistas de bom desempenho, criando uma exigência que, como regra, não se aplica ao gênero masculino, pois não se espera que um homem seja um bom governante pelo simples fato de ser homem. A participação feminina na política, acredita-se, é um imperativo de justiça e de igualdade, não se vinculando à exigência de nenhum resultado prático. A boa gestão da crise pandêmica por mulheres, ao invés de formatar um modelo, pode representar um aprendizado para o enfrentamento de crises futuras, tanto por homens quanto por mulheres. O trabalho adota metodologia analítico-comparativa, utilizando pesquisa bibliográfica tanto no âmbito dos estudos de gênero como de democracia, uma vez que pretende focar o cruzamento dessas duas grandes áreas, revelando um caráter interdisciplinar. Considerando que a pandemia é um fenômeno que ainda está em processamento, faz-se necessário, também, o acesso a notícias publicadas em jornais nacionais e internacionais. Por fim, será indispensável a consulta aos relatórios divulgados por institutos que analisam o grau de democracia dos países, ou a sua ausência completa, tais como *Freedom House*, *V-Democracy* e *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, além do Relatório que analisa, ano após ano, as lacunas de gênero (*Global Gender Gap*).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Clara. Feminismo e Poder Político, uma década depois. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís F. (org.). **Teoria Política e feminismo**. Abordagens brasileiras. Vinhedo, Editora Horizonte, 2012.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo-SP, Martin Claret, 2007.
- BODIN DE MORAES, M. C. As mulheres em tempos de pandemia. **civilistica.com**, v. 9, n. 1, p. 1-3, 23 maio 2020.
- PLATÃO. **A República**. 3ed. Belém-PA, EDUFPA, 2000.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia. Uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREEDOM HOUSE. **Freedom In the World**: 2019. Democracy in Retreat. Report. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acesso em 01.06.2020.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

THE Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2019**: A year of democratic setbacks and popular protest. Report. London, 2020. The Economist.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report 2020. Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf. Acesso em 08.06.2020.

PARTE II – COMUNICADOS

5. ELEIÇÕES E PANDEMIA

A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA E AS DOAÇÕES PARA COMBATE À PANDEMIA: ESTUDO DE POSSÍVEL CASO PARADIGMÁTICO

Isadora Mourão Gurgel Peixoto Alves¹
e Raul Lustosa Bittencourt de Araújo²

A minirreforma política plasmada na Lei nº 13.165/2015 reformulou uma das etapas mais importantes do processo eleitoral para as eleições de 2016 e as seguintes: a propaganda eleitoral. Concebida enquanto espécie do gênero propaganda política, esta poderosa e versátil ferramenta de publicidade e convencimento, quando “exercida nos limites da licitude estabelecidos pela legislação (CF, LE, CE e resoluções do TSE), é um método necessário e indispensável para o aperfeiçoamento do processo democrático”³. Porém, “a propaganda eleitoral é, muitas vezes, decisiva no resultado das eleições e nos rumos políticos do País”⁴, sendo necessário modular seu emprego para diminuir a influência política de fatores abusivos. Foi em razão desse papel na formação da opinião do eleitorado que aquela alteração legal – ao reduzir o período de propaganda oficial para 45 dias – procurou ampliar a liberdade de expressão durante a pré-campanha, inserindo na Lei nº 9.504/97 o art. 36-A com uma alta carga permissiva de atos ostensivos de pré-candidatura. Inicialmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu, para as eleições de 2016, que o dispositivo limitara a configuração de propaganda antecipada (art. 36, § 3º, do sobredito diploma) ao reconhecimento de pedido explícito e literal de voto⁵. Posteriormente, a Corte concluiu, para as eleições de 2018,

1 Graduanda em Direito na Universidade Federal do Ceará.

2 Graduando em Direito na Universidade Federal do Ceará.

3 ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 321

4 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016. p. 262.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 924. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Nilson Solla e outro. Rel. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto. Brasília, DF, 26 de junho de 2018. DJE - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 22 de agosto de 2018.

que essa propaganda extemporânea se consumaria também quando verificado pedido implícito de voto por técnica publicitária legalmente vedada na própria campanha *stricto sensu*⁶. Contudo, o TSE deixou claro que poderia revisar tal tese para as eleições municipais de 2020, que – sejam adiadas ou não – serão afetadas por um contexto de grave crise sanitária e econômica, onde a distribuição assistencial de vários produtos se tornou concomitantemente um mecanismo de solidariedade, de responsabilidade social e de promoção pessoal. Esta pesquisa se dedica ao estudo de caso ocorrido no Município de Parnamirim/RN, em março de 2020, quando uma vereadora distribuiu kits contendo álcool em gel, sabão líquido e panfletos com orientações de prevenção ao contágio pelo Covid-19, os quais continham também telefone de contato da Vereadora e suas redes sociais. Tal fato ensejou um acórdão proferido pelo TRE-RN, um dos primeiros da Justiça Eleitoral relacionado à pandemia viral em curso. O decisum regional se originou de representação por propaganda eleitoral antecipada proposta pelo Ministério Público Eleitoral e julgada procedente na 50ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Norte. A vereadora condenada apresentou recurso ao Tribunal, que confirmou a sentença prolatada no juízo de primeiro grau, impondo à vereadora a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) por entender configurada propaganda eleitoral extemporânea por meio vedado pelo art. 39, §6º, da Lei nº 9.504/97, também aplicável ao período de pré-campanha. O julgado objeto de estudo é importante não só pela notoriedade de ser um dos primeiros a delimitar entendimento colegiado a respeito da relação entre a propaganda eleitoral antecipada e a distribuição de produtos higiênicos ou alimentícios no contexto epidêmico vivido, mas principalmente pela interessante divergência entre integrantes do Tribunal Regional, a espelhar justamente o debate interpretativo no TSE em 2019. O relator original do recurso⁷, Juiz Fernando de Araújo Jales Costa, votou pela não incidência da vedação contida no art. 36, §3º, da Lei nº 9.504/97, por não ser possível identificar na mensagem contida no panfleto “pedido explíci-

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060022731. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Manoel Jerônimo de Melo Neto. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 9 de abril de 2019. DJE - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 1º de setembro de 2019.

7 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral nº 060022731. Recorrente: Raimunda Nilda da Silva. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Rel. Cornélio Alves de Azevedo Neto. Natal, 21 de maio de 2020. Diário de Justiça eletrônico, Natal, 27 de maio de 2020.

to de voto, ou ainda, em alusão a pleito futuro ou exaltação a atributos pessoais” da vereadora. Extrai-se do voto vencido que, apesar de reconhecer que a ação executada pela parlamentar não estava “a rigor, dentro das atribuições do cargo”, o magistrado identificou no panfleto um predomínio “caráter educativo” e sem “expressão econômica”, constituindo-se em indiferente eleitoral sob o prisma da propaganda extemporânea, conquanto possa configurar outro ilícito eventualmente. Porém, prevaleceu a tese divergente do Corregedor Regional Cornélio Alves de Azevedo Neto de que houve promoção pessoal política da vereadora mediante a distribuição dos kits assistenciais, não sendo a promoção de pré-candidatos por meios legalmente vedados durante a própria campanha oficial amparada pelas exceções trazidas no art. 36-A da Lei nº 9.504/97, o que se deu em harmonia com o posicionamento mais recente do TSE, já citado. Assim, tem-se no caso exposto uma interessante moldura fática para ensejo do posicionamento a ser adotado pelo TSE para as eleições de 2020 quanto à repressão da propaganda antecipada, especialmente quando vinculada a atos de combate à Covid-19. Como reconhece Osório⁸, há que se equilibrar a viabilização política de novos players com o nivelamento material básico da disputa, pois o resguardo à liberdade de expressão não pode autorizar o cometimento de abusos nem a queima de largada na corrida eleitoral. A presente pesquisa busca, então, ponderar se o acórdão do TRE-RN observou esse equilíbrio normativo. Para o desenvolvimento deste incipiente trabalho, realizou-se pesquisa qualitativa, jurisprudencial – usando-se filtros relacionados à propaganda eleitoral antecipada e ao contexto pandêmico por Covid-19 – e bibliográfica, pelo estudo e a análise de obras pertinentes com a temática enfrentada, como livros, revistas jurídicas e artigos científicos. Procedeu-se, ainda, à consulta documental da legislação eleitoral aplicável ao assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COURA, Alexandre Basílio. Propaganda eleitoral antecipada: teoria funcionalista sistêmica versus teoria clássica da propaganda eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Propaganda Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 179-195. Tratado de Direito Eleitoral.

8 OSÓRIO, Aline. Direito eleitoral e liberdade de expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 251

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. A liberdade de expressão e sua posição preferencial (preferred position) no direito eleitoral: a divulgação de atos parlamentares como excludente de tipicidade de propaganda eleitoral irregular. In: *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GRESTA, Roberta Maia; NETO, João Andrade. O que é propaganda eleitoral lícita? Três filtros para levar a liberdade de expressão a sério. JOTA, Brasília, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-e-propaganda-eleitoral-antecipada-ilicita-24062018>. Acesso em: 4 jun. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

A POSSIBILIDADE DE ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS DE 2020 À LUZ DA ANUALIDADE ELEITORAL EM RAZÃO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)

Paulo César Nobre Machado Filho¹

Com o advento da pandemia provocada pelo novo coronavírus (covid-19), surgiu o debate nacional em torno da possibilidade de adiamento do pleito de 2020, em decorrência das medidas de isolamento social. O principal óbice jurídico para essa alteração é a anualidade prevista no art. 16 da Constituição Federal de 1988. Em razão disto, tornou-se relevante a análise da sua estrutura normativa, para saber se se trata de regra ou de princípio. O adiamento das eleições de 2020 cada vez mais parece inevitável. A medida de isolamento social impossibilitou o início dos atos preparatórios do pleito no tempo adequado. Nesse cenário, o maior óbice jurídico ao adiamento das eleições brasileiras parece ser a anualidade eleitoral, norma prevista na Constituição Federal de 1988 que veda a aplicação de lei que altere o processo eleitoral nas eleições que ocorram até um ano da sua publicação. A anualidade é usualmente conceituada pela doutrina como “princípio”. Todavia, os argumentos para tanto carecem de argumentação e de desenvolvimento no âmbito doutrinário. Ao final do trabalho, verificou-se que a anualidade possui estrutura normativa de regra, o que obsta obstaria qualquer alteração aprovada nesse momento referente ao pleito de 2020. Quaisquer soluções pensadas esbarrariam na sua previsão, razão pela qual se deve estruturar um regime

1 Especialista em Direito Eleitoral pela Unichristus. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Presidente do Grupo Ágora. Advogado.

jurídico-político-eleitoral excepcional composto de normas a serem aplicadas especificamente para o pleito vindouro ou promover uma alteração na própria regra da anualidade, ressaltando a sua incidência em casos de calamidade pública nacional e internacional, porquanto não se estaria alterando o processo eleitoral, mas sim uma norma destinada à sua proteção. Em decorrência da relevância dos efeitos práticos atinentes a essa diferenciação, buscou-se através de uma pesquisa exploratória efetuada na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, concluir, utilizando-se o método hipotético-dedutivo, se, à luz da teoria dos princípios da Alexy com os temperamentos de Virgílio Afonso da Silva, a anualidade é um princípio e, como tal, poderia ser sopesado com outros princípios colidentes, ou se constitui uma regra, caso em que a sua aplicação deveria ser definitiva, com subsunção do fato à norma.

BIBLIOGRAFIA:

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. New York: Bloomsbury, 2013.

Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

- OLIVEIRA, João Paulo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- PEDRA, Anderson Sant'ana. A criação do direito pela Justiça Eleitoral e o princípio da anualidade. In: FUX, Luiz, PEREIRA; Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coords.) **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- RE, Mônica Campos de. A ficha limpa e a inelegibilidade: avanço histórico e democrático. In: RAMOS, André de Carvalho. (coord.) **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabis Editor, 1990.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Mariana Matos de Aquino¹

A discussão trata sobre a possibilidade de destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, que é uma forma de financiamento público de campanha, para mitigar os efeitos da crise gerada pelo coronavírus. O estudo é teórico-argumentativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Nele, pretende-se compreender se é possível realizar esse esvaziamento sem comprometer as eleições municipais e seu calendário constitucional. Com esse objetivo, são avaliados os meios legais de levantamento de recursos para custear as campanhas eleitorais. A partir dessa reflexão, é possível ter uma noção sobre a concentração dos gastos dos partidos políticos para esse fim. Assim, tem-se como determinar a dependência dos partidos políticos em relação ao financiamento público e esclarecer se o esvaziamento do Fundo é uma medida imprescindível neste momento. Como resposta a esses questionamentos, descobriu-se que os partidos políticos, apesar das inovações legislativas trazidos com as recentes reformas eleitorais, ainda são bastante dependentes do FEFC. Desse modo, seu esvaziamento repentino comprometerá o calendário das eleições, de forma que a medida acaba se tornando desproporcional e ferindo os princípios da Administração Pública, pois existem alternativas menos gravosas para recolher verbas para o combate à pandemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARREIROS NETO, Jaime. Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. **Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de**

1 Pós-graduanda por EAD em Direito Legislativo pela Faculdade Unyleya. Bacharel em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, em Brasília, Distrito Federal, Brasil.

Coronavírus, São Paulo, n. 1, p. 129, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/produto/direitos-e-deveres-fundamentais-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 12 maio 2020.

JORNAL DO BRASIL. Pandemia: Brasil pode ficar sem eleições municipais em 2020; presidente do TSE admite adiamento. **Jornal do Brasil**, [S. l.], p. não paginado, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/politica/2020/05/1023952-pandemia-brasil-pode-ficar-sem-eleicoes-municipais-em-2020--presidente-do-tse-admite-adiamento.html>. Acesso em: 30 maio 2020.

MENDES, Soraia; MARCUS FIRMINO, Santiago. Usar ou não o fundo eleitoral para o combate ao coronavírus. **Consultor Jurídico**, [S. l.], 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/opiniao-usar-ou-nao-fundo-eleitoral-combate-coronavirus>. Acesso em: 23 maio 2020.

SELIGMAN, Rogério Ponzi. O princípio constitucional da proporcionalidade em atos de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 237-264, 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44081/44754>. Acesso: 04 de junho de 2020.

ELEIÇÕES EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DA QUALIDADE DO DEBATE POLÍTICO NO AMBIENTE DIGITAL

Raimundo Augusto Fernandes Neto¹
e Vitória Olinda Barros²

No Brasil, a internet desempenhou um papel de destaque nas eleições presidenciais de 2018, nas quais o candidato vencedor do pleito, Jair Bolsonaro, dispondo de escasso tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV durante o primeiro turno, estruturou sua campanha majoritariamente no ambiente virtual por meio das redes sociais e dos aplicativos de mensagens instantâneas, tendo se tornado o candidato com maior engajamento digital, o que lhe proporcionou, ainda, cobertura das mídias tradicionais fora do horário eleitoral. Nesse sentido, esperava-se que nas eleições municipais de 2020 se observasse um aumento do uso das mídias digitais nas campanhas, ainda que em menor grau, pois historicamente, nessa espécie de pleito, a estratégia mais usual é a do “corpo a corpo”. Porém, o isolamento social em razão da pandemia do COVID-19 acarretará uma intensificação da propaganda virtual, em nível além do que fora previsto, de forma que se questiona quais serão os impactos dessa mudança brusca na qualidade do debate político no período eleitoral. Na concepção de Robert Dahl, as democracias devem ser analisadas sob o prisma de critérios como o entendimento esclarecido e a participação efetiva, os quais estabelecem que um debate político, fundamental para o exercício do voto consciente, só será verdadeiramente democrático se for oportunizado a cada cidadão o acesso a fontes de informação e a opiniões diversificadas, bem como a um espaço de livre expressão da própria opinião acerca dos tópicos a serem discutidos e deliberados. Considerando que o ambiente virtual

1 Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

é caracterizado pela rápida e ampla circulação de conteúdo, bem como pela facilidade de interação entre os usuários da internet, torna-se possível que, em contraposição aos meios de comunicação tradicionais, o diálogo entre eleitores e candidatos ocorra a qualquer tempo e independentemente da distância física entre eles, fator que, potencialmente, poderia otimizar o debate político ao viabilizar, em tempo real, que todos possam atuar como emissores e como receptores das informações transmitidas. No entanto, observou-se que existem alguns obstáculos para que o debate político, centrado agora na arena virtual, possa ser plenamente desenvolvido pelas partes envolvidas. Segundo o mais recente levantamento do IBGE, em 2018, apesar de ter havido um aumento do índice de utilização da internet em relação a 2017, o índice de acesso à rede nas zonas rurais permaneceu inferior ao das zonas urbanas, e nas regiões Norte e Nordeste o acesso também era reduzido em comparação com as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Apontou-se que cerca de 45,9 milhões de brasileiros, equivalente a $\frac{1}{4}$ da população, ainda não acessavam a internet, ao serem questionados acerca do motivo da não utilização, os entrevistados alegaram que não havia serviço de internet disponível nos locais em que costumavam frequentar (4,5%), ou que o equipamento de acesso era caro (5,7%), ou que o serviço era caro (11,8%), ou que não tinham interesse (34,6%), ou que não sabiam usá-la ou por outro motivo (1,9%). Ou seja, não obstante uma parcela significativa da população não possuir os meios necessários para acessá-la, há pessoas que possuem as ferramentas, mas que deixam de acessá-la por não a considerarem importante ou por não saberem como utilizá-la. Em uma projeção para as eleições municipais, tem-se que essa situação manifestar-se-á em diversos municípios, principalmente nos mais distantes da região metropolitana, o que pode ocasionar um desequilíbrio do pleito, visto que muitos eleitores não acompanharão as campanhas online, privilegiando os candidatos que já estão no poder e possuem destaque na mídia tradicional intensificado pela cobertura do enfrentamento à pandemia. O cenário é ainda agravado diante da propagação em massa, muitas vezes realizada por empresas especializadas, de desinformação por meio do compartilhamento, inclusive por perfis falsos operados por robôs, de conteúdo que foi intencionalmente fabricado ou manipulado para aparentar ser verdadeiro, o que pode causar dano às campanhas dos candidatos, e, conseqüentemente, à livre manifestação de vontade dos eleitores, que podem ser levados a decidir quem os representará com base em notícias de caráter inverídico. Além disso, o uso de algoritmos

nas redes sociais, os quais determinam qual tipo de conteúdo será direcionado aos usuários de acordo com o processamento automático de dados que indicam quais seriam os principais temas de interesse ou as preferências de um indivíduo, ocasiona um descolamento da realidade representado por uma bolha digital na qual todos parecem concordar entre si, o que pode enfraquecer a pluralidade de ideias e o contraditório. Diante disso, constata-se que além da difusão do acesso, o uso efetivo da internet requer a ampliação de programas de educação digital para capacitação técnica e conscientização acerca das potencialidades e dificuldades que o ambiente digital oferece ao debate político em um governo democrático. Conclui-se, portanto, que o impulsionamento da virtualização da campanha eleitoral, especialmente nas eleições municipais, dadas as suas peculiaridades, sem que tenha havido a preparação correspondente para garantir as condições mínimas de utilização das redes sociais, impacta negativamente o debate político, sendo necessária a implementação, o quanto antes e na medida do possível, haja vista a pandemia, de políticas públicas que busquem garantir o pleno exercício da cidadania no espaço digital. O presente trabalho utilizou-se de uma abordagem analítico-descritiva, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018**: Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=-detalhes&id=2101705>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 601-616, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/238/showToc>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

A CONSTITUCIONALIDADE DO ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES E AS SUAS IMPLICAÇÕES CRONOLÓGICAS LEGAIS AUTOMÁTICAS

Luís Sérgio Barros Cavalcante Júnior¹
e Raul Lustosa Bittencourt de Araújo²

A Covid-19 se tornou tema protagonista das preocupações mundiais devido ao seu implacável poder de contágio humano, o que ensejou a adoção de medidas de isolamento físico para reduzir o fluxo das pessoas e, assim, o do vírus. Esta pandemia sem precedentes põe à prova o próprio sistema democrático, especialmente em países com previsão de eleições para 2020, como o Brasil. Neste ano, ocorreriam eleições para cargos políticos municipais, contudo a realização destas no período definido na Constituição está comprometida pela necessidade de se conter a explosão numérica de infectados e mortos no País. Mudar o calendário eleitoral atualmente gera problemas, em especial por colidir com o princípio da anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição de 1988, que veda alterações casuísticas nas regras do processo eleitoral para garantir segurança jurídico-política à democracia³, consistindo em verdadeiro direito fundamental². Contudo, a corrente epidemia põe em voga outro direito fundamental metaindividual: o direito à saúde, o que tem convencido muitos juristas a admitir a idoneidade normativa do adiamento das eleições em algumas semanas ou meses, sendo “indispensável verificar se as circunstâncias do momento são determinantes para tanto, sempre tendo em conta a preservação da vida da

1 Graduando em Direito na Universidade Federal do Ceará.

2 Graduando em Direito na Universidade Federal do Ceará.

3 MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense. p. 460-461, 2018. ² CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020. p. 18.

população”⁴. De início, o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta a consulta formulada a respeito do adiamento do prazo para transferência de domicílio eleitoral, decidiu que não cabia a si a alteração do prazo fixado pela legislação⁵. Após, noutro giro, a Resolução nº 23.616/2020⁶ do TSE suspendeu – na iminência da data de fechamento do cadastro eleitoral – o cancelamento dos títulos eleitorais de quem não fez a biometria. Já em julgamento conjunto de três consultas (060041357, 060047937 e 060046031) a respeito de como seriam feitas as convenções partidária e se poderiam acontecer por meio cibernético, o TSE decidiu que estas poderão ser realizadas virtualmente no prazo da Lei nº 9504/97⁷, obedecidas as demais regras. O Supremo Tribunal Federal também foi acionado a se pronunciar a respeito da prorrogação de prazos eleitorais de domicílio eleitoral, de filiação partidária e de desincompatibilização. Ao indeferir o pedido cautelar na ADIN 6359, a Ministra Rosa Weber concluiu: “Diante das medidas excepcionais de enfrentamento à pandemia da COVID-19, a ideia de ampliar prazos eleitorais, com a antecedência buscada, pode ser tentadora. A história constitucional, porém, recomenda que, especialmente em situações de crise, se busque, ao máximo, a preservação dos procedimentos estabelecidos”. O plenário do STF referendou a decisão monocrática⁷, consignando que eventual mudança na data das eleições caberia ao Congresso Nacional. No entanto, o colegiado não esclareceu se – uma vez promulgada emenda constitucional alterando o dia do pleito político – todos os prazos legais que tomam por referência cronológica a data do escrutínio estariam automaticamente ajustados à nova realidade ou se as modificações respectivas exigiriam uma normatização infraconstitucional. Nesta segunda

4 SOUZA, Wilson Alves de. Democracia, adiamento de eleição (com ou sem prorrogação de mandato) por motivo de pandemia e simples prorrogação de mandato. *Revista Populus*, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral, Salvador, nº 8, p. 189-203, 2020.1.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060032094. Consultante: Clarissa Barros Assed Matheus de Oliveira. Rel. Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 12 de maio de 2020. *Diário de Justiça eletrônico*, 8 de junho de 2020.

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.616, de 17 de abril de 2020. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23616-de-17-de-abril-de-2020>. Acesso em: 9 jun. 2020.

7 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consultas nº 060041357, 060047937 e 060046031. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, DF, 4 de junho de 2020. *Diário de Justiça eletrônico*, 6 de junho de 2020.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN nº 6359. Autor: Partido Progressista. Rel. Min. Rosa Maria Weber Candioti da Rosa. Brasília, DF, 14 de maio de 2020. *Diário de Justiça eletrônico*, 3 de junho de 2020.

linha, juristas como Jaime Barreiros propõem a manutenção, dentro do possível, das regras eleitorais já estabelecidas, excetuando apenas aquelas impossíveis de serem cumpridas, como a data da votação nas urnas⁹. No entanto, vislumbra-se que muitas prescrições da Lei nº 9504/97 – interpretadas em acepção mais literal – se adaptariam automaticamente ao novo cenário, sem requerer mudanças legislativas, a exemplo do seu artigo 4º, o qual garante participação nas eleições ao partido que cumprir os requisitos dispostos no *caput* até seis meses antes da data da eleição. Portanto, não há indicação de dia exato, adequando-se o prazo ao novo cenário sem contradições. Outros casos, porém, são mais complexos, como o que versa sobre a propaganda eleitoral, a qual é autorizada após o dia 15 de agosto do ano e até a véspera do pleito. Ou seja, na interpretação literal perfilhada, o período de campanha oficial seria aumentado automaticamente, o que gera alguns problemas, assim como a manutenção dos termos iniciais de incidência das condutas vedadas (art. 73). Destarte, o presente trabalho tem o escopo de ponderar sobre quais seriam os impactos jurídicos automáticos do provável adiamento da data das eleições locais de 2020 nos marcos temporais estabelecidos infraconstitucionalmente com baliza cronológica no dia da votação. Nesta pesquisa incipiente, emprega-se metodologia qualitativa, pela qual se atribui sentido lógico aos conceitos e termos coletados em pesquisas doutrinária, legislativa e jurisprudencial. Assim, pode se demarcar melhor as implicações jurídicas e sociais do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIROS NETO, Jaime. Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. In: BAHIA, Saulo José Casali (org.). Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus. São Paulo: Editora Iasp, 2020.
- CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.
- MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

9 BARREIROS NETO, Jaime. Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. BAHIA, In: Saulo José Casali (org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de Coronavírus**. São Paulo: Editora IASP, p.121-133, 2020.

SOUZA, Wilson Alves de. Democracia, adiamento de eleição (com ou sem prorrogação de mandato) por motivo de pandemia e simples prorrogação de mandato. *Revista Populus*, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral, Salvador, nº 8, p. 189-203,

2020.1. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/9177/mod_resource/content/3/revista%20populus%20vol8%20%283%29.pdf. Acesso em 9 de jun. 2020.

STUDART, Paulo Henrique de Mattos. *Processo eleitoral e segurança jurídica: princípio da anualidade eleitoral e estabilização da jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Coronavírus e dilemas democráticos: o prazo das eleições será contaminado? *FOCUS.jor*, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/coronavirus-e-dilemas-democraticoso-prazo-das-eleicoes-seracontaminado-por-raquel-cavalcanti/>. Acesso em: 6 jun. 2020.

AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020 EM MEIO AO ENFRENTAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS: CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS VIRTUAIS E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA.

Ingrid Eduardo Macedo Barboza¹

Que implicações a realização de convenções virtuais nas Eleições 2020 pode trazer para a democracia interna dos partidos? Este trabalho tem como objetivo responder ao problema de pesquisa: quais as implicações da realização de convenções partidárias por meio virtual nas eleições municipais de 2020 para a democracia interna dos partidos? Nos termos da recém-promulgada Emenda Constitucional n.º 107, de 2 de julho de 2020, as convenções partidárias destinadas à escolha, pelos partidos políticos, dos candidatos que vão concorrer ao cargo de prefeito e de vereador, no próximo pleito, e a deliberação sobre coligação devem ser realizadas no período de 31 de agosto a 16 de setembro. De acordo com a nova disposição constitucional, os partidos estão autorizados a realizar convenções, por meio virtual, independentemente de qualquer precisão estatutária. A Lei n.º 9.504/97 e a Resolução TSE n.º 23.609/2019 asseguram aos partidos autonomia nos critérios de escolha de candidatos e quanto ao regime das coligações que integram para disputar o pleito eleitoral. Entretanto, os partidos políticos devem pautar-se na democracia em todas as suas ações. A proliferação do novo coronavírus, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como pandemia, demonstrou que o isolamento social consiste na medida mais eficiente de prevenção do contágio. Em razão desse cenário, a orientação dos governos locais é no sentido de seja evitada realização de reuniões e assembleias na forma presencial, as

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), com área de concentração Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. E-mail: ingrideduardo13@gmail.com

quais devem efetivar-se por meio remoto, caso possível. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) autorizou a realização de convenções virtuais para as Eleições 2020 e encaminhou ofício às agremiações solicitando sugestões quanto às diretrizes a serem traçadas. Neste estudo, utiliza-se o método indutivo de pesquisa qualitativa, a partir da revisão de material bibliográfico acerca da temática, bem como da análise da legislação e de decisões judiciais, além de artigos, pareceres, manuais e informações técnicas, inclusive de empresas desenvolvedoras de tecnologia, assim como, demais estudos a respeito das plataformas de comunicação digital. Como resultado, identifica-se que questões de custo financeiro, exclusão digital, limitações tecnológicas, assim como lacunas nas regras, por exemplo, quanto ao armazenamento das deliberações e controle de lista de participantes são entraves à democracia intrapartidária. O presente estudo adota a metodologia bibliográfica, baseada na análise da literatura já publicada sobre democracia e política, e em relação ao Brasil, sobre partidos políticos, processo e sistema eleitoral, papel da Justiça Eleitoral, sobretudo na estipulação de regras na organização do processo eleitoral, seguindo a estrutura delineada pela Constituição de 1988. A pesquisa emprega também matérias publicadas em revistas, manuais e pareceres técnicos de empresas desenvolvedoras de tecnologia da comunicação, assim como artigos científicos e dados divulgados pelos veículos oficiais, além de rigoroso exame dos dispositivos constitucionais, leis e resoluções do TSE acerca da temática. Realiza, ainda, levantamento e avaliação das notícias divulgadas pela imprensa, além de consulta a outras pesquisas e teses relacionadas com o assunto. Esta pesquisa se classifica como aplicada quanto ao objeto, descritiva e explicativa quanto aos objetivos e bibliográfica e documental quanto aos procedimentos, bem como, qualitativa quanto à sua natureza.

Palavras – chave: Coronavírus. Democracia intrapartidária. Convenções. Eleições 2020. virtual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos do Direito Eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. **Teorias da democracia**. Coleção Democracia e Reforma Política. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2019.

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF.
- BRASIL. Resoluções Eleições 2020. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Poder Judiciário, Brasília, DF.
- CASTRO, Edson Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- GOMES, Wilson. Nós somos a rede social! In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SCMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. 3 ed. São Paulo: Zahar, 2000.
- TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução: Raquel Weiss. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

PARTE II – COMUNICADOS

6. GOVERNO E PANDEMIA

PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE COMPARADA SOB O VIÉS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO

Sophia Ferreira Barreto¹
e João Alexandrino da Silva Neto²

A pandemia desencadeada pelo novo coronavírus evidenciou e agravou crises político-governamentais e democráticas em todo o mundo. Essa evidência ocorre em especial nos países da América Latina, tendo em vista os processos de formação – que agravam a instabilidade sociopolítica – enfrentados por estes. A seguinte pesquisa realiza um recorte relativo ao modo em que o Brasil e a Argentina enfrentam essa inesperada crise sanitária, perpassando pelos entraves provocados pela história política de ambos os países. Dessa maneira, o estudo se utiliza de um método de pesquisa quanti-qualitativo com abordagem bibliográfica, para efetivar uma análise comparada entre Brasil e Argentina no combate à pandemia de Covid-19. Para melhor dissertar sobre esses aspectos perpassa-se por uma contextualização dos processos atuais, a partir de fatos histórico-políticos ocorridos no século XX e da experiência presidencialista recente em ambos os países. A análise dos dados permite perceber que o governo argentino foi mais efetivo no combate à doença e centrado em fornecer subsídios o suficiente para que a população mais carente pudesse sobreviver às duras medidas de isolamento social. Todavia, essa mesma pesquisa aponta uma falta de conexão no Brasil entre o discurso e as políticas adotadas e/ou incentivadas pelos estados e pelo Alto Executivo. Vê-se que, além da inaptidão em barrar o avanço da Covid-19, houve um lapso de fornecimento de subsídios à população, impossibilitando-a de poder permanecer em casa.

1 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: sophia.fbarreto@gmail.com

2 Graduando em Direito pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: joaoalexandrino@ufpi.edu.br

Outrossim, o estudo analisa as formas com que essas sociedades lidaram com as medidas adotadas por seus respectivos governos. Assim, percebe-se que a população argentina confiou nas decisões tomadas, respeitando a quarentena e apoiando as resoluções. Entretanto, o povo brasileiro não foi tão condescendente, havendo até protestos pelo fim do isolamento e baixos índices de adesão à quarentena. Nesse viés, fez-se uma conexão entre os diferentes processos de redemocratização, as prioridades tomadas por cada Estado e a visão das populações sobre as instituições democráticas. Na Argentina, a queda do regime autoritário se deu a partir de um colapso do mesmo, com direta participação popular em tal processo. A ruptura total ocorrida enviou na democracia argentina uma cultura de fomento aos Direitos Humanos e Civis da nação. Contudo, o mesmo não ocorreu no Brasil, cuja democratização nunca rompeu de fato com as estruturas do período ditatorial e, em que a democratização se centrou em institucionalizar a competição eleitoral, sem nem mesmo passar pela punição das violações contra a humanidade. Dessa maneira, nota-se que o sistema presidencialista também tem influência direta na atual situação da pandemia nos dois países. A adoção desse modelo foi motivada por resquícios de seus períodos coloniais e de pós-independência e influencia diretamente na personalização da administração pública: o centralismo político no executivo torna o sucesso do governo dependente das habilidades e aptidões do governante no momento analisado. A maior credibilidade das instituições no país argentino e as intensidades distintas de personalização das ações estatais são relevantes ao analisar o combate ao Covid-19 nas duas nações. Ressalta-se a importância da análise comparada sob o eixo da construção histórico-política dos países estudados, tanto em relação aos governos em si e suas formas de lidar com a crise sanitária, quanto perpassando pela construção do imaginário coletivo e suas influências na maneira com que as populações se comportam nesse momento excepcional. Aliadas a uma análise objetiva das medidas concretas adotadas pelo Brasil e pela Argentina, essas interpretações proporcionam um amplo entendimento da situação de pandemia atual.

BIBLIOGRAFIA

PALERMO, Vicente. Ditadura Militar Argentina 1976 -1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática Volume 7 de Ensaios latino-americanos. São Paulo: Edusp, 2007. 743 p. Tradução de: Alexandra de Mello e Silva.

- LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na constituição de 1988. Disponível em: https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em: 04 jun. 2020.
- LOVATO, Fernanda Flores de Almeida. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS REPUBLICANOS NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA. 2007. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9682>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- PÉREZ, Marvin Carvajal. O PRESENTE DOS SISTEMAS DE GOVERNO NA AMÉRICA LATINA. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 35-50, 31 out. 2008. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/prismas.v5i1.655>. Disponível em: . Acesso em: 03 jun. 2020.
- CORONAVÍRUS (covid-19). **Google Notícias**, 2020. Disponível em: <<https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>>. Acesso em: 28 mai. 2020.
- ARGENTINA é mais eficiente contra a covid-19 do que o brasil. **Estado de Minas**, 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/04/15/interna_internacional,1138645/argentina-e-mais-eficiente-contr-a-covid-19-do-que-o-brasil.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- COMO a argentina está enfrentando o coronavírus? **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/20/como-a-argentina-esta-enfrentando-o-coronavirus>>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- MEDIDAS adotadas pelo governo federal no combate ao coronavírus. **Gov.br**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-2-de-abril>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

GOVERNOS LIDERADOS POR MULHERES E SUCESSO NO COMBATE DO COVID-19.

Prof. Dra. Maria Sara de Lima Dias¹
e Paula Caldas Brognoli²

Esse estudo objetivou apresentar governos liderados por mulheres e o sucesso que está sendo no combate do Covid-19. A pandemia do Covid 19, trouxe uma grande preocupação para as trajetórias dos governos de todo o mundo, diante de uma doença que se espalhou rapidamente com impactos econômicos, políticos, de trabalho e de saúde. Sendo importante dar uma maior visibilidade para o papel que o Estado deve desempenhar nas relações internacionais e demonstrando como seus líderes atuam no contexto desta grave crise mundial. As crises tendem a expandir os poderes governamentais, podendo representar mais democracia ou mais autoritarismo nas mãos daqueles que detém o poder para responder. Para Latour (2004) o abismo – aparentemente entre a compreensão dos fenômenos naturais (a cargo da ciência) e a regulação da vida social (a cargo da política), parece ser intransponível e deve-se apelar para um novo estatuto para as políticas da natureza. Para Santano (2020) é necessário revisar o papel do Estado em todo o mundo, para que países com mais recursos colaborem e dialoguem. Somente a integração dos esforços pode permitir gerenciar a crise e pensar sobre os problemas que têm em comum. Assim as trajetórias dos governos tem em comum a pandemia e a necessária urgência de alternativas para traçar novos caminhos, e nesse sentido qual o papel das mulheres? Para responder esta questão de cunho qualitativo, se realizou uma pesquisa documental e exploratória que

-
- 1 Departamento Acadêmico Estudos Sociais (DAESO), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pós-Graduação em Tecnologia -PPGTE, Curitiba, Paraná, Brasil.
 - 2 Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Graduada de Administração, Curitiba, Paraná, Brasil.

teve como foco a coleta de jornais e posterior análise de notícias da mídia realizadas pela internet. Como processamento de pesquisa se realizou uma busca nos principais veículos de comunicação através de palavras-chaves: mulheres, líderes, governantes e Covid-19. Entre as várias afirmações que validam a pesquisa documental encontram-se autores da metodologia como Gil (2008), que informam a importância da pesquisa documental na análise histórica e na problematização das práticas sociais. Desta forma considerou-se realizar uma pesquisa nos principais veículos de comunicação. Tal pesquisa apontou que as mulheres são capazes de fazer a gestão de uma rede socio-técnica de apoio mútuo, Latour (2004). As trajetórias sociais das mulheres podem contribuir com sua conduta como líderes também são diferenciadas em tomadas de decisão sobre a saúde e a doença. Na Islândia, a primeira ministra Katrin Jakobsdóttir, que sem isolamento coletivo, mas com testagem em massa, tem conseguido resultados positivos no combate. Na Nova Zelândia, com a primeira ministra Jacinda Arden que através do plano de governo conseguiu eliminar a curva do contágio. A presidenta Tsai Ing-wen, em Taiwan que através do monitoramento de campanhas desde primeiros casos na China permitiu efeitos. Na Finlândia: a ministra finlandesa, Sanna Marin. Na Noruega, a prisão para quem fura quarentena e apoio bilionário a empresas tem sido soluções que primeira-ministra Erna Solberg. E Angela Merkel na Alemanha: está conseguindo ter mais curados do que doentes e mortos. Como conclusão finais na construção de caminhos para sair da crise, demonstram que as mulheres podem liderar o combate ao COVID 19. Uma vez que assumiram nos últimos anos cargos de gestão de país e se encontra uma representação de mulheres em cargos de chefia em todo o mundo. No mundo político, em 2018, por exemplo as mulheres eram apenas dez dos 153 chefes de Estado eleitos, de acordo com a União Interparlamentar assim as mulheres líderes governantes que estão sendo exemplos de ações que melhor responderam ao combate da pandemia. Entre os países que mais têm tido êxito no combate à disseminação do novo Coronavírus, em pelo menos seis deles há líderes mulheres, portanto ser mulher em cargo de chefia e gestão de crises pode representar uma diferença, principalmente na crença sobre o papel político das mulheres evidenciando as relações entre poderes, saber e governamentalidade e o papel crítico do gênero com uma forma mais direta e ágil para conter a pandemia.

REFERÊNCIAS

- BROGNOLI, Paula Caldas; DIAS, Maria Sara de Lima. Política, poder e as implicações de gênero. **Cad. Gên. Tecnol.**, Curitiba, v. 12, n. 40, p. 243-264, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/cgt>. Acesso em: 23 de maio de 2020.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- LATOUR, B. (2004). **Políticas da Natureza como fazer ciência na democracia**.
- MARQUES, Emanuele Souza et al . A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 36, n. 4, e00074420, 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000400505&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. Epub Apr 30, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00074420>.
- MIMBRERO MALLADO, Concepción; SILVA, Joilson Pereira da; ESPINOSA, Leonor María Cantera. Analysis of Gender Equality Competence Present in Cultural Positions. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto , v. 27, n. 66, p. 90-97, Apr. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2017000100090&lng=en&nrm=iso>. access on 23 May 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-43272766201711>.
- MONTERO, Maritza Vargas; RODRIGUEZ, Gerardo Villalobos; ARAYA-CASTILLO, Luis. Measuring decent work in self-managed cooperatives: application in Costa Rica. **Apuntes**, Lima , v. 47, n. 86, p. 183-213, jun. 2020 . Disponible en <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652020000100183&lng=es&nrm=iso>. accedido en 23 mayo 2020. <http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.86.1231>.
- SANTANO, A. C. (2020). Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opinión Jurídica**, 19(38), 39-57. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a2> .

DIREITO À SAÚDE E IGUALDADE: UMA ANÁLISE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS NA PANDEMIA DA COVID-19

Bárbara Mendonça Bertotti¹

Dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do portal DATASUS, informam que o SUS conta com apenas 44% dos leitos de UTI do Brasil, sendo que 75% da população brasileira depende integralmente do SUS. Na rede privada de assistência à saúde, a proporção é de 56% dos leitos de UTI para atender 25% da população. Esses números tornam flagrante uma das dimensões da desigualdade entre os sistemas de saúde público-privado. Com o cenário de pandemia da Covid-19 e a relevância dos leitos de UTI para a garantia do tratamento e consequentemente do direito à vida em muitos casos, essa disparidade tornou-se mais evidente e ganhou contornos fatais. A partir disso e com fundamento no artigo 3º, inciso I da Constituição, de que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, foi interposta a ADPF nº 671, para que o SUS assumisse integralmente a gestão de hospitais e profissionais de saúde, fossem eles públicos ou privados. Isso para que houvesse fila única e acesso igualitário sobretudo aos leitos de UTI. Esse pedido foi negado com base na possibilidade de os governos estaduais e municipais se utilizarem do instituto da requisição administrativa, que consiste utilização de bens e serviços particulares em caso de iminente perigo público e assegurada indenização posterior caso haja dano. Essa possibilidade está regulamentada na Constituição Federal (artigo 5º, inciso XXV), na Lei 8.080/1990 (artigo 15, inciso XIII), no Código Civil (artigo 1.228, parágrafo 3º) e na Lei

1 Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná e em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Vice-presidenta do Instituto Política por.de.para Mulheres. E-mail: barbarabmmab@gmail.com.

13.979/2020 (artigo 3º, inciso VII). A partir disso, alguns estados e municípios se utilizaram dessa possibilidade e requisitaram bens e serviços privados. Outros, contudo, mantiveram-se omissos diante dessa possibilidade. Ainda, projetos de lei nesse sentido tramitam no Congresso Nacional (PL 2333/2020, PL 2176/2020, PL 2301/2020) com o objetivo de assegurar atendimento igualitário na saúde, vedando que a capacidade de pagamento individual seja utilizada como critério para composição de fila única de leitos de UTI. Nesse contexto, e a partir de casos onde houve pedido de requisição de bens e serviços de outra esfera federativa (por ex., processo nº 0802886-59.2020.4.05.0000- TRF5; processo nº 5001498-66.2020.4.03.6130- TRF3), o objetivo da presente pesquisa é analisar: (i) o argumento utilizado pelo Ministro Ricardo Lewandowski para negar o seguimento da ADPF 671, de que haveria desrespeito à separação de poderes, como medida de autocontenção do Judiciário; (ii) a impossibilidade jurídica de requisição administrativa de bens e serviços de ente político diverso. A conclusão parcial que se chega é que, a partir da inércia de poderes públicos, sobretudo em virtude de disputas políticas que se sobressaem em detrimento da garantia do direito à saúde, a intervenção judicial se configuraria em maneira ampla e definitiva de sanar a violação aos direitos fundamentais à saúde e à vida e ao princípio da igualdade, determinando a atuação concertada dos poderes públicos. Ainda, em razão da autonomia conferida aos entes federativos pelos artigos 1º, 18, 25 e 30 da Constituição, não há possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços de outro ente político, sob pena de comprometimento do modelo federativo vigente. Caso haja tal necessidade, devem ser utilizados outros mecanismos constitucionais, como a Intervenção ou o Estado de Defesa. A metodologia a ser utilizada na pesquisa é a lógico-dedutiva, a partir de revisão bibliográfica e análise das normas e propostas legislativas relativas ao tema, além de análise jurisprudencial.

Palavras-chave: SUS; COVID-19; Requisição Administrativa; Fila única de leitos de UTI; Igualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTOTTI, Bárbara Mendonça. **Sistema Único de Saúde e igualdade:** uma análise da instituição de cobrança pela utilização de serviços públicos de saúde. Curitiba, 2019. 256f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

- BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204&cid=11663>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2333/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2251088>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2176/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2250593>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2301/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2250906>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. STF. **ADPF 671**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5884983>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. TRF5. **COVID-19**: TRF5 determina que mais de 200 respiradores pulmonares adquiridos pela Prefeitura do Recife permaneçam no município. Disponível em: <<http://www5.trf5.jus.br/noticias/322258>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- CARVALHO, Raquel. **Requisição administrativa**: aspectos básicos do regime jurídico. Disponível em: <<http://raquelcarvalho.com.br/2019/03/29/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Requisição administrativa em tempos de pandemia**: seis desafios e um novo conceito. Direito do Estado, n. 461, ano 2020. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/requisicao-administrativa-em-tempos-de-pandemia-seis-desafios-e-um-novo-conceito>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PANDEMIA E DESINFORMAÇÃO: A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PELO USO DAS REDES SOCIAIS

Geovane Couto da Silveira¹

Em um mundo cada vez mais globalizado e tecnológico, as redes sociais têm assumido lugar de destaque, não apenas como meio de comunicação, mas também como mecanismo de acesso à informação. Na esfera governamental, se tornou comum o uso das redes sociais como ferramenta institucional de relacionamento entre os agentes públicos e os cidadãos, apresentando em seus perfis atos e diretrizes da administração pública. O protagonismo exercido pelas redes sociais na difusão de informações da administração pública chegou aos tribunais em ações que questionam a possibilidade de os agentes públicos bloquearem cidadãos, limitando o acesso aos seus perfis. O caso de maior destaque envolve o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Na ação ajuizada pelo *Knight First Amendment Institute* e analisada pela Corte de Apelação de Nova York, sustentou-se que o presidente, por ser pessoa pública que utiliza as redes sociais como veículo de comunicação oficial, não pode excluir ou bloquear cidadãos de seus perfis. A decisão dispôs que as redes sociais do agente público, ao divulgarem atos do governo e serem administradas por servidores, adquirem *status* público, passando os cidadãos a terem direito de acesso à informação e de expressarem suas opiniões. Referida decisão é importante, na medida em que apresenta a perspectiva de que as redes sociais

1 Advogado. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Membro do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE), da Comissão de Prerrogativas da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Paraná - Subseção Colombo e do Comitê de Olho na Transparência – COT. E-mail: adv.geovanesilveira@gmail.com.

dos agentes públicos constituem fórum público, levando ao objeto do presente estudo. Com isso, pretende-se averiguar se as autoridades governamentais podem utilizar da liberdade de expressão de pensamento (art. 5º, inciso IV, da Constituição da República) para veicular conteúdo em suas redes sociais que atente contra os princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CR/88) e pelas normativas que tratam da comunicação dos entes governamentais. De maneira específica, presente analisar a possibilidade de responsabilização do Ministro da Educação, Abraham Weintraub, que veiculou publicação em que realiza insinuações de que a China poderia se beneficiar da pandemia da COVID-19. No texto que acompanha a capa de um dos gibis da Turma da Mônica, o ministro troca a letra “r” pela “l”, de modo a ridicularizar o fato de alguns chineses efetuarem a mesma troca de letras quando falam português. Como consequência, o Procuradoria-Geral da República requereu a instauração de inquérito criminal para apurar o fato, tendo como base o disposto no artigo 20, *caput*, da Lei nº 7.716/89. Com base nos objetivos acima, o presente estudo é organizado a partir do método indutivo e usa como técnica de pesquisa a bibliográfica, sendo fundamentado no próprio texto legal, bem como em doutrina brasileira e estrangeira. Nesse sentido, a partir da perspectiva adotada pela decisão norte-americana, vê-se que por mais que a liberdade de expressão garanta aos seus titulares o direito de se expressarem das mais diversas formas, no caso dos agentes públicos essa concepção muda de natureza e assume *status* público, não podendo ser analisada sob o aspecto individual e privado. Assim, as redes sociais que sejam identificadas como oficiais e utilizadas para difusão de informações do setor em que o agente público está vinculado devem respeitar os princípios da administração pública. Além disso, referidas publicações não podem destoar da finalidade pública, haja vista que o exercício das competências administrativas deve estar em consonância com as normativas constitucionais. No plano infraconstitucional, o Decreto nº 6.555/2008 estabelece os objetivos e as diretrizes para as ações de comunicação do Governo Federal, sendo que no caso em análise, entende-se que o Ministro da Educação, ao realizar a publicação em questão, acabou por violar o artigo 1º, inciso V, e no artigo 2º, inciso IV. Isso porque além de ter desprestigiado o Brasil perante a comunidade internacional, desvalorizou a diversidade étnica e cultural e promoveu o desrespeito à igualdade e às questões raciais. Essa perspectiva demonstra que o agente público não possui imunidade para realizar publicações que destoem do interesse público e que atentem

contra a legislação, sendo que a conduta disposta na publicação em questão poderia ensejar o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, tendo em vista a previsão disposta no artigo 11, inciso I da Lei nº 8.429/92. Com isso, as conclusões apontam que o discurso público tem as redes sociais como uma de suas principais caixas de ressonância, o que se traduz na necessidade de repensar os limites e o escopo da liberdade de expressão no uso de tais plataformas pelos agentes públicos, em específico quando os perfis se identifiquem como meios de comunicação oficiais e sejam utilizados para divulgação atos e diretrizes da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MACHADO, Jónatas. **Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Knight First Amendment Institute at Columbia University et al v. Trump et al. Disponível em: < <https://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/newyork/nysdce/1:-2017cv05205/477261/72>>. Acesso em 12 de maio de 2020.

A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO CORONAVÍRUS DIANTE DA SUPERLOTAÇÃO DOS CAMPOS DE REFUGIADOS DA GRÉCIA

Susana de Miranda Pires¹
e Carolina Soares Hissa²

A realidade do continente europeu frente aos fluxos migratórios tem sido motivo de preocupação diante do contexto da pandemia da COVID-19. Essa situação se agrava ao se analisar a realidade dos campos de refugiados na Grécia. A superlotação destes abrigos torna ineficazes as medidas adotadas pelo governo grego para a prevenção e o combate ao Coronavírus. Sabe-se que tais campos já sofrem há um bom tempo por conta da superlotação, segundo dados da Agência da ONU para Refugiados (2020, online) existem na Grécia aproximadamente 35 mil solicitantes de refúgios alojados em centros de recepção espalhados nas ilhas gregas cuja capacidade era para acolher menos de 6 mil pessoas. As consequências desse número elevado é a insuficiência das estruturas de tais abrigos, expondo os refugiados a condições de vida precárias. Dentre as dificuldades estão a falta de água e saneamento básico, famílias inteiras compartilhando espaços pequenos, falta de energia elétrica somadas ao sofrimento de cada pessoa que precisou sair de sua terra natal. A Deutsche Welle (2020, online) divulgou que o governo em Atenas distribuiu um informativo com doze pontos que fala sobre o comportamento dentro dos campos de refugiados em tempos de Coronavírus. Dentre as determinações está a suspensão de atividades dentro e fora do campo, os moradores devem evitar de se locomover dentro do campo, toque de recolher às 19 horas, como também o apelo para que se respeite as regras de higiene. Os médicos Apostolos

1 Graduada em Direito pela ESUP.

2 Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

Veizis e Hilde Vochten da ONG Médicos sem Fronteiras (2020, online) relatam a realidade dentro desses abrigos demonstrando a impossibilidade em se respeitar tais medidas, em Moria (um dos campos da Grécia) tem locais em que há uma torneira para cada 1300 pessoas, famílias dividem espaços de até 3m², o lixo não tem sido recolhido há meses, falta energia elétrica e as pessoas fazem as necessidades ao ar livre. Percebe-se que o governo grego buscou alternativas para controlar a situação da pandemia e evitar que ela se espalhe nos campos de refugiados, decretou quarentena nos campos de refugiados, orientou os habitantes da importância em se lavar as mãos e manter o distanciamento social. Contudo, tais medidas demonstram ser ineficazes e depender somente delas acaba aumentando a situação de vulnerabilidade destes refugiados. É preciso encontrar alternativas que se somem às ações já implantadas, como por exemplo a “evacuação preventiva urgente” pedida pelo presidente da Comissão Parlamentar das Liberdades Cívicas do Parlamento Europeu, o eurodeputado López Aguilar. Com base no que foi exposto acima a pesquisa se concentrará na seguinte perspectiva: a ineficácia das medidas adotadas pelo governo grego para o combate a prevenção ao Coronavírus diante da superlotação dos campos de refugiados na Grécia. Utilizou-se o método indutivo, de natureza básica, com abordagem qualitativa, quanto aos objetivos descritiva e quanto aos procedimentos utiliza-se as técnicas bibliográfica e documental, com base no lapso temporal da pandemia do COVID19 no ano de 2020. Observando que as medidas tomadas até o presente momento demonstram ser insuficientes é válido procurar outras alternativas que possam auxiliar nesse momento de pandemia, dentre elas a redistribuição do excedente de pessoas para outros centros de refugiados, criar zonas de quarentena específicas para as pessoas no grupo de risco (idosos, asmáticos, hipertensos, pessoas com dificuldades respiratórias e problemas cardíacos), garantir o acesso a suprimentos de higiene, água e comida, como também a colaboração com as Organizações Internacionais que atuem em diversas áreas como a saúde e a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Coronavírus torna mais urgente a evacuação de campos de refugiados na Grécia. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/coronavirus-torna-mais-urgente-evacuacao-de-campos-de-refugiados-na-grecia>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DEUTSCHE WELLE. Coronavírus pode causar tragédia nos campos de refugiados na Grécia. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/coronav%C3%ADrus-pode-causar-trag%C3%A9dia-nos-campos-de-refugiados-na-gr%C3%A9cia/a-53005409>. Acesso em: 03 jun. 2020.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. ACNUR mantém operações e protege refugiados durante a crise da COVID-19. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2020/03/31/acnur-mantem-operacoes-e-protege-refugiados-durante-a-crise-da-covid-19/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

OBSERVADOR, Luís Vaz Fernandes. Grécia. Nos campos sobrelotados de refugiados, “rezam à espera que o vírus não chegue”. Disponível em: <https://observador.pt/2020/03/26/grecia-nos-campos-sobrelotados-de-refugiados-rezam-a-espera-que-o-virus-nao-chegue/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DIVERGÊNCIA POLÍTICO-FEDERATIVA NA PANDEMIA: DEMOCRACIA OU RUPTURA?

Maria Luiza Miranda da Costa¹
e Francisca Sandrelle Jorge Lima²

No Brasil, o enfrentamento à pandemia de coronavírus tem se realizado de formas divergentes no âmbito dos governos federal e estadual. Contudo, para além de discordâncias relacionadas à forma de enfrentamento da pandemia, existem contradições sobre a necessidade fática de adoção de diretrizes robustas voltadas ao enfrentamento da crise mundial de saúde. Nesse contexto, o desalinhamento entre as políticas de saúde pública entre União e os Estados tem sido um dos fatores da causa de aumentos no número de casos, bem como no consequente número de mortos³. De fato, o Presidente da República tem minimizado em suas falas o problema da pandemia⁴, e defende o retorno das atividades de mercado, bem como a livre circulação. Enquanto a política de enfrentamento da maioria dos estados da federação tem sido pelo isolamento máximo.⁵ A questão de parâmetros diversos entre a política nacional e a local tem sido constantemente judicializada, inclusive, o assunto

-
- 1 Universidade Federal do Ceará (UFC), aluna, Fortaleza, Ceará, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará.
 - 2 Universidade Federal do Ceará (UFC), aluna, Fortaleza, Ceará, Brasil. Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará.
 - 3 OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos casos de coronavírus no Brasil. El País, São Paulo, 07 de junho de 2020. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>>. Acesso em: 07/06/2020.
 - 4 Falta de entrosamento: Bolsonaro diz que pandemia “não é tudo isso” enquanto Mourão defende isolamento. Revista Fórum, 02 de abril de 2020. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/coronavirus/falta-de-entrosamento-bolsonaro-diz-que-pandemia-nao-e-tudo-isso-enquanto-mourao-defende-isolamento/>>. Acesso em: 07 de junho de 2020.
 - 5 VILELA, Pedro Rafael. Governadores manterão medidas de isolamento social contra a covid-19. Agência Brasil, Brasília, 25 de março de 2020. Disponível em <<https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2020-03/governadores-manterao-medidas-de-isolamento-social-contr-a-covid-19>>. Acesso em 07/06/2020.

foi pauta de recente decisão do STF⁶, emergindo de tal problemática a necessidade de estudos sobre a competência de cada membro da federação no âmbito da saúde pública, dada a situação consagrada de calamidade, além dos questionamentos sobre ruptura material do pacto federalista brasileiro ou se tais divergências podem ser consideradas democráticas, dentro do espectro de autonomia dos entes⁷. Desse modo, a presente pesquisa investiga como a pandemia de COVID19 tem interferido nas relações democráticas entre as políticas de enfrentamento fixadas pelo governo federal e as políticas locais, com foco nos estados de São Paulo, por ter registrado a primeira morte decorrente do vírus no Brasil⁸, e do Ceará, em razão da proximidade dos fatos e dados a serem pesquisados. A perquirição se inicia com o estudo sobre pacto federativo, em especial no Brasil, como se desenvolveu, quais as críticas e o cenário atual. Em pó, adentra nos conceitos de direito formal e material, e como a concretização materializada de direitos se relaciona com o conceito de democracia. Conforme a definição de Paulo Bonavides a democracia é a forma de exercício da função governativa em que a vontade do povo deve prevalecer soberanamente, e todas as ações do governo devem buscar alcançar o povo, haja vista ser este o sujeito ativo e passivo do poder legítimo. Ademais, estudam-se as pesquisas recentes sobre as consequências materiais das políticas de enfrentamento adotadas pelo governo federal, bem como os resultados obtidos nos primeiros cem dias de pandemia pelos estados que destoam das diretrizes apregoadas pelo Presidente da República. Assim, a primeira conclusão que se vislumbra com os estudos realizados até o momento, é que, apesar de não existir concretamente uma ruptura do pacto federativo, há um enfraquecimento dos elos democráticos e da harmonia entre os entes públicos. Nota-se que as questões financeiras, articuladas por meio do Congresso Nacional, como o repasse de verbas de auxílio aos estados e municípios, têm sido cumpridas. Logo, tal acontecimento sinaliza que há manutenção formal

6 Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. Notícias STF, Brasília, 08 de abril de 2020. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&caixaBusca=N>>. Acesso em: 07/06/2020.

7 MATTOS, Rodrigo. Isolamento: lei embasa governadores, e embate com Bolsonaro pode ir ao STF. UOL, Rio de Janeiro, 01 de abril de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/01/isolamento-lei-embasa-governadores-e-embate-com-bolsonaro-pode-ir-ao-stf.htm>>. Acesso em: 07/06/2020.

8 São Paulo registra primeira morte por coronavírus e investiga outras quatro. BBC, Brasil, 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51931934>>. Acesso em: 08/07/2020.

dos vínculos pactuados. Contudo, o dissenso entre as falas do Presidente da República e a dos Governadores tem gerado ameaças à estabilidade democrática e o caos na saúde pública, o que significa que a divergência de políticas no âmbito das recomendações de saúde não são benéficas para a democracia, na medida em que não se efetivam políticas de proteção para todos. Ressalta-se que esta pesquisa tem natureza básica, caráter exploratório, e é tomada a partir de procedimento preponderantemente bibliográfico, com abordagem qualitativa. Livros que conceituam pacto federativo, modelos de federalismo, bem como livros que tratem sobre democracia serão amplamente utilizados no presente estudo. Os livros e publicações científicas concernentes ao Direito Constitucional, especificamente, a matéria dos Direitos Fundamentais, artigos acadêmicos (dissertações de mestrado e teses de doutorado) que versem sob a perspectiva do Pacto Federativo Brasileiro também integrarão a essência desta pesquisa. Artigos e obras estrangeiras que alertam para os riscos da COVID19, além de pesquisas que demonstram o desempenho de diferentes medidas de enfrentamento à pandemia serão base da perquirição ora inaugurada. Notícias, dados estatísticos, documentários, também se farão presentes neste estudo, haja vista a necessidade de investigar os fenômenos sociais e jurídicos do passado e do presente, para se formular hipóteses sobre o desfecho da problemática sugerida. Por fim, será estudada a legislação federal e estadual voltadas ao combate ao coronavírus, bem como projetos de lei e jurisprudências que tenham relação com o tema aqui proposto, de forma a fundamentar e guiar a perquirição científica iniciada. Destaca-se, por fim, que este estudo não finda as complexidades envoltas na problemática, mas busca implementar biografias que tratem sobre o tema proposto, de modo a registrar, pontuar e gerar reflexão sobre a pandemia e os rumos democráticos do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. Em busca da política. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. História Constitucional do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

POSSÍVEIS CEDÊNCIAS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PÓS-PANDEMIA

Alan José de Oliveira Teixeira¹

Como é de ciência geral, o mundo enfrenta hoje a pandemia do novo Coronavírus (Covid-19). Muitos países implementaram providências de enfrentamento da crise sanitária, inclusive o Brasil. Dentre elas, houve a edição da Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Tal legislação tratou de dispensa de licitação, contratação excepcional, dentre outras medidas. Ademais, o Decreto Legislativo 6 de 2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, e com isso dispensou o Presidente da República do atingimento das metas fiscais de 2019. O cenário, muito embora anormal, tem implicado desvio ou gestão equivocada de recursos públicos por parte de determinados governos estaduais, por exemplo – os quais têm autonomia para legislar sobre licitações e contratos de modo específico. Assim, a ajuda financeira e as medidas de excepcionalidade adotadas pelo Brasil acabam desembocando num problema prático muito antigo: o da corrupção e da má gestão dos recursos públicos. O retrato é ainda mais prejudicial àqueles que dependem integralmente dos serviços públicos, especialmente da saúde pública. Nesse passo, o controle da administração, notadamente o controle no pós-pandemia, torna-se de extrema relevância, isto é, diante de um cenário pandêmico, quais serão os (novos) parâmetros do controle da administração pública no Brasil? Para

1 Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Internacional UNINTER na qualidade de bolsista integral do PPGD, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Ferreira. Bacharel em Direito pelo UNICURITIBA. Pós-graduando em Direito Administrativo e Licitações pela Universidade Cândido Mendes. Membro da Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo – RIJDA e do grupo de pesquisa “A Administração Pública Brasileira e seus controles na perspectiva da Sociedade Global, Tecnológica e de Risco e mediante consideração de inovações tecnológicas disruptivas”, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Ferreira. E-mail: alanjose20155@gmail.com.

averiguar o problema proposto, pretende-se realizar uma pesquisa eminentemente bibliográfica, abrangendo os principais e recentes escritos científicos a respeito da pandemia e o direito no Brasil, a legislação pertinente e eventual jurisprudência. Quanto às hipóteses iniciais de investigação e proposição, verifica-se que o controle tanto administrativo como judicial da administração no âmbito do direito brasileiro, deverá considerar a legislação editada durante a pandemia, assim como o contexto de ausência de parâmetros de jurisprudência e as possíveis dificuldades práticas, situações que encontram respaldo, a exemplo, no artigo 22 da atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Isso não significaria, de modo algum, o aval a todos os atos públicos dos governos, os quais deverão estar estritamente afetados e justificados frente à condição de excepcionalidade. O artigo encontra-se em desenvolvimento, e, portanto, não se apresentam resultados até aqui.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Covid-19; Controle da Administração Pública; *Accountability*;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cohen IG, Crespo AM, White DB. Potential legal liability for withdrawing or withholding ventilators during COVID-19: assessing the risks and identifying needed reforms. *JAMA*. Published online April 1, 2020. doi:10.1001/jama.2020.5442.
- ROCHA FILHO, Tarcísio Marciano da. O Conhecimento Científico como Instrumento Central na Tomada de Decisão na Administração Pública - Sobre a Pandemia de COVID-19 no Brasil. **Revista NAU Social**, v.11, n.20, p. 185 – 189, maio/out 2020.
- JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63-92, nov. 2018.
- JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Segurança Jurídica e Limites do Âmbito de Aplicação do Princípio da Proporcionalidade. In: MARQUES NETO, Floriano Azevedo et al. **Direito e Administração Pública**: Estudos Em Homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

VIALE, Claudio Martín. La discrecionalidad administrativa y su control judicial. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 13-25, jan./mar. 2010.

AS FISSURAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS EXPOSTAS NA CRISE DO CORONAVÍRUS.

Humberto Coelho Rabelo¹
e Jorge Pereira Matos²

A pandemia ocasionada pelo coronavírus colocou em pauta no cenário brasileiro o poder de os Governos se alinharem no combate a Covid-19. Assim, cabe à União editar normas gerais para o enfrentamento dessa pandemia, restando a Estados e Municípios suplementar as normas gerais. O Governo Federal, tem-se mostrado ineficiente no combate a Covid-19 e omissivo em adotar medidas contra o coronavírus, causando uma insegurança, no ponto de que medidas devem ser adotadas, podendo-se dizer que a ausência de políticas sérias adotadas pela União é um fator causador da propagação do vírus. Assim, diversas vezes a União edita normas gerais, mas os Estados e Municípios são contrários a tais normais. Por isso, em razão de tal problemática, é necessário compreender a atual situação e traçar soluções, para que possa se ter uma saída para. A Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 11 de março do corrente ano declarou pandemia mundial, em razão da síndrome respiratória aguda grave causada pelo vírus Sars-CoV-2, ou covid-19, em que o agente epidemiológico se espalha rapidamente e tem causado inúmeras mortes pelo mundo. Por isso, antes mesmo de a OMS declarar pandemia mundial, em fevereiro do corrente ano, foi promulgada a Lei nº 13.979/2020, a qual dispõe sobre medidas a serem utilizadas para o combate à Covid-19, prevendo, em síntese a possibilidade de adoção do isolamento social e quarentena rígida. Em todo esse cenário de pandemia, vem sendo testado o poder das instituições democráticas para se alinhar e adotar medidas de combate à Covid-19 e assim garantir a preservação de vidas e garantir o direito à saúde.

1 Graduado pela UFC, Advogado e Controlador Geral do Município de Morada Nova.

2 Graduando do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

de. Com isso, o esperado seria a adequada coordenação entre as instituições democráticas para traçar planos e metas de combate ao vírus. Porém, após o aumento rápido do número de contaminados e mortos, verifica-se um completo desalinhamento entre as instituições. O Governo Federal desde o início se mostrou contrário à adoção das medidas de isolamento social, ainda que as mesmas sejam amplamente recomendadas pela OMS. Ocorre que a Constituição Federal de 1988, após a redemocratização, adotou o federalismo como forma de estado, no qual o poder é descentralizado, sendo composta a federação pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, que são entes autônomos. Diante disso, o modelo federativo adotado é o federalismo cooperativo, no qual “possui instituições que incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente”³. Assim, a Constituição estabeleceu a competência concorrente entre os entes para legislar sobre da assuntos, dentre elas, defesa da saúde, cabendo à União editar normas gerais e, aos demais entes, suplementar a legislação federal. No tocante à saúde, é competência dos três entes da federação a organização, legislação e gestão da matéria, cabendo assim, ao Governo Federal, adotar balizas gerais. Nesse ponto, as fissuras institucionais ficaram evidentes, pois, o Governo Federal não agiu eficazmente no combate à pandemia, sendo inclusive contra políticas de isolamento. Nesse contexto, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 926/2020, em que tentava centralizar na União a competência para adotar medidas de combate à Covid-19, afastando assim a competência concorrente dos demais entes federados, demonstrando claramente um embate da União, contrária à adoção de medidas de enfrentamento ao coronavírus, com Estados e Municípios. Diante disso, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) ação declaratória de inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, através da qual foi reconhecido pelo Tribunal que a MP não afasta a competência dos Estados e Municípios para adotarem medidas de combate a covid-19, sendo importante decisão do STF, pois, no sistema do Federalismo Cooperativo, a interlocução entre os entes é essencial, principalmente no período de pandemia. A inaptidão para a articulação institucional em tempos de crise demonstra explicitamente as fissuras da federação brasileira, como a desarmonia entre

3 FRANZESE, Cibele. Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010. p. 68

os diferentes níveis do executivo e o constante protagonismo do judiciário na solução de problemáticas administrativas. Por isso, solucionar esse embate é essencial, para a preservação de vidas e garantir que o sistema funcionará em momentos difíceis. A solução para essas disputas já está em nosso sistema constitucional, bem como no bojo de políticas públicas amplamente consolidadas no país, como é o caso do Sistema Único de Saúde, o SUS. O processo de reparação das fissuras requer o empenho técnico, colaborativo e de ampla interlocução institucional, independente das políticas rotativas de governo, uma vez que se trata de uma característica intrínseca ao modelo de Estado federativo adotado pela Constituição brasileira. O SUS representa uma das maiores políticas democráticas brasileiras, porque visa garantir a toda pessoa o acesso à saúde pública, não fazendo qualquer distinção entre os usuários. Para tanto, a Constituição garantiu então que a gestão do SUS fosse realizada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 195, *caput*, CF), assim como a própria gestão da Federação. No entanto, o sistema de arrecadação de tributos vigente, apresenta certa dicotomia ao modelo estabelecido, uma vez que concentra a grande robustez dos recursos arrecadados sob tutela da União, causando assim instabilidades institucionais no campo da execução das políticas públicas. Diante disso, grande parte dos recursos arrecadados com impostos são destinados a União, restando poucos recursos aos demais entes da Federação. Frise-se que, com a promulgação da EC nº 95/2016, os gastos com saúde pública pelos próximos 20 anos devem ficar congelados e, no último ano o SUS deixou de receber cerca de 20 bilhões, em razão da EC 95⁴. Ademais, a gestão da pandemia evidenciou a incapacidade do modelo atual em gerir crises de forma harmônica, técnica e dinâmica entre os entes federados, o que, para ser plenamente possível requer um alinhamento entre a distribuição dos recursos e das competências executivas e de planejamento das políticas públicas, conferindo maior autonomia financeira aos entes federados. O modelo legal estabelecido para o SUS, nesse caso, pode ser uma fonte de inspiração para a reinvenção do modelo federativo brasileiro, com foco na gestão tripartite de recursos e políticas públicas e com a ampliação dos canais de participação popular. A presente pesquisa qualitativa será re-

4 SAÚDE perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da ec 95/2016. Governo Federal: Conselho Nacional de Saúde, 2020. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016#:~:text=Sa%C3%BAde%20perdeu%20R%24%2020%20bilh%20es%20em%202019>. Acesso em 08 de jun. de 2020.

alizada por meio de estudos bibliográficos e documentais. Aplicando-se, o método dedutivo, com caráter exploratório como meio para que seja possível compreender os ditames das fissuras institucionais apresentadas no Governo na grave pandemia causada pela Covid-19. Frise-se que o estudo das competências federativas previsto na Constituição, bem como a organização do SUS e a Lei 13.979/2020, serão as principais fontes do presente estudo. Por fim, a presente pesquisa objetiva compreender o conflito federativo existente entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, buscando apresentar como um modelo democrático estabelecido no SUS pode auxiliar na solução dessa fissura no Governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.
- MOURÃO, Juraci Lopes. **Competências Federativas**: na Constituição e nos precedentes do STF. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

NECROPOLÍTICA E PANDEMIA: O AVANÇO BOLSONARISTA EM DIREÇÃO À POLÍTICA DO DEIXAR MORRER

Izabella Sabatini Sampaio Rocha¹
e Maria Clara de Mendonça Maia²

O presente comunicado pretende analisar a atuação do Governo Federal no combate à pandemia do COVID-19 a partir dos conceitos de Biopolítica e de Necropolítica desenvolvidos, respectivamente, pelos filósofos Michel Foucault e Achille Mbembe. Para Foucault, o termo biopolítica se tornou paradigmático e é recorrente em diversos de seus trabalhos. Segundo o autor, tal ideia se faz presente quando “A vida e a morte estão inseridas dentro do campo do poder político e o soberano tem o direito de vida e morte sobre os seus súditos, isto é, o direito de fazer morrer ou deixar viver”. (FOUCAULT, 1999, p. 287). Assim, a biopolítica nos oferece mecanismos concretos para exercer controle sobre as populações por meio, por exemplo, de instituições como as escolas, hospitais e prisões. O conceito de necropolítica parte da intenção de Mbembe em complementar a ideia de biopolítica trazida por Foucault. Para o autor, a primazia do poder soberano sobre a vida, o poder de decidir sobre a disciplina dos corpos e a regulamentação de populações é insuficiente para “contabilizar as formas contemporâneas em que o político, por meio da guerra, da resistência ou da luta contra o terror, faz do assassinato do inimigo seu objetivo primeiro e absoluto” (MBEMBE, 2018, p.6). A necropolítica seria, portanto, não somente o direito de matar, mas o direito de expor sujeitos à morte de diversas maneiras: biológica, civil e/ou socialmente. Assim, a necropolítica explica a existência de governos cujo projeto político central não é a luta pela autonomia, mas a “instrumentalização generalizada da exis-

1 Bacharela em Direito pela Universidade FUMEC e Mestranda em Ciência Política pela UFMG.

2 Bacharela em Gestão Pública pela UFMG e Mestranda em Ciência Política pela UFMG.

tência humana e a destruição material de corpos” (MBEMBE, 2018, p. 10). Nesse sentido, o conceito de necropolítica pode ser ilustrado, de acordo com Dunker (2020), pela lentidão nas respostas políticas e pela manutenção de situações de vulnerabilidade social, miséria e desproteção por parte do Estado, ao tratar a vida das pessoas como administração de populações. A pandemia do Covid-19 por todo o mundo evidencia uma série de desigualdades estruturantes das relações sociais e políticas, e as medidas adotadas pelos governos são cruciais para minimizar os danos. Para Davis (2020), o impacto do vírus sobre os grupos etários pode ser radicalmente diferente nos países e grupos mais pobres. O autor comenta que a pandemia expôs instantaneamente a desigualdade de classes: alguns podem seguir as orientações de isolamento, trabalhando de casa, enquanto outros terão que fazer escolhas entre renda e proteção à saúde. Da mesma forma, Harvey (2020) argumenta que os reflexos econômicos e sociais do vírus são discriminatórios, a começar pela força de trabalho nos cuidados dos doentes e nos setores de logística, como supermercados e aeroportos. Para o autor, “embora os esforços de mitigação estejam convenientemente camuflados na retórica de que ‘estamos todos juntos nisto’, as práticas, particularmente por parte dos governos nacionais, sugerem motivações mais sinistras” (p. 20). O avanço da pandemia exhibe as diferenças de gênero, raça e classe. O Estado deveria, portanto, empreender práticas dirigidas para evitar uma catástrofe estratégica, conforme discutido por Badiou (2020), para controlar a epidemia com a maior segurança possível e proteger vidas. A política adotada pelos governos contribuiu para a determinação da propagação do vírus e do número de mortes. Nesse sentido, Birh (2020), defende que o estado saudável ou mórbido do corpo de cada pessoa está diretamente relacionado à capacidade do corpo social se defender de fatores patogênicos, através de “um sistema de assistência social eficiente e uma política de saúde pública que proporcione ao segundo os meios necessários e suficientes (humanos, materiais, financeiros)” (p.25). O Governo Federal brasileiro, pela figura do Presidente Bolsonaro, ao não estabelecer medidas institucionais de isolamento social, para supostamente priorizar medidas de recuperação econômica, segue a linha contrária às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e às experiências de outros países sobre medidas efetivas de controle da pandemia. Conforme apresentado por Zizek (2020), é observado o retorno do animismo capitalista, ao tratar fenômenos como os mercados ou o capital financeiro como se fossem organismos vivos. Dunker (2020), ao tra-

tar especificamente o caso brasileiro, afirma que não é um acaso que tenhamos voltado à discussão de priorizar a vida ou a economia. O coronavírus chega ao país em meio a um processo de divisão social discursiva e a pauperização da vida econômica e dos direitos trabalhistas. A retórica da campanha eleitoral e do método de governo do atual presidente de produção de inimigos imaginários gera a negação da chegada do inimigo real e biológico. A necropolítica do bolsonarismo em relação à pandemia do Covid-19 é a de usufruir-se do direito de deixar morrer, por meio de discursos como “e daí?”, “eu não sou coveiro” “gripezinha”, ao comentar sobre as vítimas da pandemia no Brasil; ao não adotar políticas empiricamente recomendadas para frear a contaminação do vírus e evitar o colapso do sistema de saúde; ao insistir na recomendação de medicamento sem qualquer base científica para tal; ao não avançar no aparato institucional e em uma política pública de saúde que dê ao corpo social meios materiais, humanos e financeiros que permitam salvar vidas. É importante ressaltar que na necropolítica bolsonarista, o direito de deixar morrer não aplica-se à qualquer cidadão brasileiro, mas àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade, àqueles que não podem seguir as sugestões de isolamento para garantir a renda, àqueles que não tem acesso às máscaras de proteção e aos itens de higiene, àqueles que estão no cuidado dos doentes. A metodologia utilizada no presente comunicado foi exploratória e qualitativa, com revisão bibliográfica que permitiu expor os principais contornos teóricos das questões afetas ao tema e, ao fim, utilizar-se disso para analisar e articular as medidas, e omissões, de enfrentamento ao COVID-19 por parte do Governo Federal brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY, David; ZIBECHI, Raúl; ZIZEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020.
- DUNKER, C. I. L. **A arte da quarentena para principiantes**. Boitempo: Brasil, 2020.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999, (Coleção tópicos).
- MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. N-1 Edições: São Paulo, 2018.

MECANISMOS CONSTITUCIONAIS PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NA PANDEMIA DA COVID-19

Abraham Hand Vargas Mencer¹

A pandemia da COVID-19 é um fenômeno novo na história da humanidade. Mesmo com grandes avanços na ciência ao longo da história, há um novo vírus que já causou a morte de aproximadamente 400 mil pessoas em todo o mundo. Ademais, o desconhecimento de todos os aspectos da doença faz com que não haja vacinas ou medicamentos para a doença, restando somente medidas de higiene e distanciamento social como atitudes preventivas. Essas medidas revelam um problema e geram uma crise extra-saúde. O problema revelado é a desigualdade social pré-existente: pequena parcela da sociedade tem o privilégio de estar em moradias estruturadas, alheios aos perigos do novo vírus, enquanto grande parcela não possui condições financeiras ou estruturais para fazê-lo, obrigando-a a estar em moradias inadequadas e sair cotidianamente para trabalhar, em meio à pandemia. Ademais, há uma outra problemática, e ainda mais invisibilizada: a expressiva população em situação de rua, desprovida de mínimo existencial e impossibilitada de realizar o distanciamento social e as medidas de higiene. A crise extra-saúde pode ser percebida na área econômica: diversos comércios são fechados e há uma alta do desemprego no mundo. No Brasil, ainda se vive uma crise política, com orientações diversas entre os Chefes dos Executivos, com o protagonismo de alguns em relação a outros, no combate à COVID-19. Desse modo, há urgência e necessidade dos Governos agirem para combater o novo coronavírus: na prevenção à doença e no combate às crises citadas, efetivando o direito preventivo à saúde. Assim, o estudo buscou analisar quais mecanismos

¹ Acadêmico de Direito da Faculdade de Direito de Vitória - FDV

constitucionais estão disponíveis para haver a máxima efetividade da competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de cuidar da saúde durante a pandemia da COVID-19 (Arts. 23, II, e 196 da CR/88)? Para isso, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, com o questionamento de premissas utilizadas para a factibilidade, adequação e legitimação da resposta. Primeiramente, foi analisado o Federalismo na Constituição de 1988, quanto às repartições de competências. Observou-se que o Constituinte Originário fez um sistema misto de repartição de competências, havendo competências privativa e exclusivas dos entes (Arts. 21, 22, 25, 30 e 32 da CR/88), além de competências concorrentes e comuns (Arts. 23, 24 e 30, II, da CR/88), sendo repartidas em competências de caráter legislativo (relativas à atividade típica do Poder Legislativo) e administrativo (relativas à atividade típica do Poder Executivo), cabendo ao Poder Judiciário o controle da ausência de exercício e execução das competências. Em segundo ponto, foi observado qual era a natureza jurídica das competências expostas no rol do Art. 23 da CR/88, dentre as quais está o de cuidar da saúde, objeto do estudo. Com base nas lições de Paulo Mohn, percebeu-se que as competências, na realidade, são materiais/administrativas, comuns a todos os entes federados e não constituem mera liberalidade, mas obrigações de fazer. Questionou-se, no entanto, qual seria o significado das competências serem comuns em meio à pandemia da COVID-19: todos os entes são responsáveis por efetua-las concomitantemente/conjuntamente ou um ente pode se omitir com a ação de outro? Como expõe Paulo Mohn, Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Gustavo Gonet Branco, em suas respectivas obras, a responsabilidade pelo exercício das competências administrativas comuns é, simultaneamente, de todos os entes federativos. Além disso, não há possibilidade jurídico-constitucional de um ente se eximir da competência exposta no rol do Art. 23 da Constituição da República em prol de outro, observando-se o princípio da predominância do interesse. Esse modelo de federalismo a doutrina denominou federalismo de cooperação, ou seja, todos os entes devem agir conjuntamente na efetivação das competências materiais comuns. Assim, concluiu-se que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em conjunto, de promover políticas públicas de combate: i) à dispersão do novo coronavírus; ii) agravamento de suas consequências econômico-sociais durante o período de pandemia. Por fim, depois de constatada a existência desses deveres, foram analisados os meios constitucionais, a saber, os institutos jurídicos previstos pelo Constituinte

para efetivar a realização conjunta das competências do Art. 23 da CR/88. Elas são consideradas competências administrativas – efetivadas por meio do exercício de atividades administrativas, geralmente do Poder Executivo – e portanto, dependem de oportunidade e conveniência. Por isso, foram constatadas que há duas classificações dos meios disponíveis: i) quando estiverem presentes a conveniência e oportunidade do Administrador Público; ii) quando houver uma omissão de um ou mais entes na realização das competências. Quando houver conveniência e oportunidade, o Constituinte estabeleceu que a União pode editar uma lei complementar federal para que haja a cooperação entre os três níveis da Administração Pública – nacional, regional e local (Art. 23, parágrafo único, da CR/88). Entretanto, essa lei atingiria de forma igualitária todos os entes federados em todo território nacional, pela vedação de discriminação que a doutrina deriva do Art. 19, III, da CR/88, como assinala Paulo Gustavo Gonet Branco. Se for uma necessidade local/regional ou então de uma situação específica, o Poder Constituinte Reformador deu a possibilidade de se realizarem consórcios públicos, na forma do Art. 241 da CR/88, mediante autorização legal, para concretizar as competências materiais. Se não houver conveniência e oportunidade, averigua-se uma omissão administrativa inconstitucional, de natureza fática ou normativa, passível de controle de constitucionalidade. Nas lições de Luiz Guilherme Marinoni, para ambos os casos poderiam ser utilizadas a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, regulada pela Lei 9.098/99. Entretanto, tem o Supremo Tribunal Federal o entendimento pacificado de que não se pode realizar controle de omissão administrativa fática via ADO. Portanto, nesse caso, seria utilizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pelo conduta omissiva atentatória ao preceito fundamental do direito à saúde, configurado preceito conforme as lições de Gilmar Mendes. Até o momento, utilizou-se como bibliografia: o “Curso de Direito Constitucional”, de Ingo Wolfgang Sarlet, Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni; o “Curso de Direito Constitucional” de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco; a obra de Paulo Mohn sobre “Repartição de Competências na Constituição de 1988”; o artigo “O sistema de repartição de competências legislativas na Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva com o Estado Federal Brasileiro” de Fabricio Ricardo de Lima Tomio e Marcelo Augusto Biehl Ortolan; além de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a Constituição da República de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Distrito Federal**. 19 fev. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Bichl. O sistema de repartição de competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva com o Estado Federal Brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 38, p. 51-80, jan./jul. 2011.

EL ROL DEL ESTADO EN TIEMPOS DE PANDEMIA, REPENSANDO MODELOS Y PRIORIDADES.

Issac Roberto Martínez Barraza¹

El presente texto sintetiza algunas directrices y avances de una investigación documental en desarrollo y por lo tanto sujeta a cambios y actualizaciones metodológicos y de contenido. Parte de un marco metodológico cualitativo, se usa el método deductivo y se forja desde la interdisciplinariedad. Su delimitación geográfica se circunscribe al territorio de México y se retoman ciertas experiencias de América Latina; en cuanto a la delimitación temporal, el análisis se realiza a partir del surgimiento público del Covid-19, a inicios del 2020 y su llegada a la región latinoamericana, hasta nuestros días. Pregunta de investigación: ¿Los derechos humanos, como el derecho a la salud, pueden estar en mayor riesgo de no ser garantizados efectivamente, en tiempos de pandemia, por la adopción por parte del Estado de políticas económicas neoliberales, que implican, de su parte desempeñar un rol limitado o retraído en la vida social? Objetivos: A) Analizar la posible contradicción entre los rasgos principales del Estado constitucional y su obligación de garantía y respeto de derechos humanos y las características principales del modelo económico neoliberal. B) Analizar algunos de los nuevos retos a los que se enfrentan los Estados Latinoamericanos, particularmente México, frente a la pandemia, en el marco de una posible contradicción entre el modelo constitucional de derechos y el modelo económico aún imperante. El surgimiento de la pandemia de Covid-19, representa un reto mundial, regional y nacional inesperado y de alcances aún desconocidos,

1 Facultad de Derecho UNAM. Fundador y Secretario General de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo (RIJDA), Ponencias, Publicaciones y Actividades de Investigación en Universidades de Europa, Norteamérica y Latinoamérica. Correo: issacmtz.barraza@gmail.com
Twitter: @IssacMtzBarraza

que impacta dramáticamente en todos los aspectos de la vida social y en todas latitudes del globo, poniendo incluso en jaque parte del orden establecido y generando interrogantes a la altura de todas las disciplinas humanas y a veces quizá tanto o más grandes que nuestra imaginación. Este fenómeno nos obliga, interpretando las tesis de T. Kuhn a cuestionar nuestros paradigmas, tanto en lo privado como en lo público; a repensar, el funcionamiento del Estado, la democracia, las políticas ambientales, la regulación del mercado, la lucha por la igualdad de género, la interculturalidad, la alta relevancia de impulsar la ciencia y la filosofía y la garantía de derechos como el de la salud, que en esta situación de vida o muerte, está en grave riesgo de no ser garantizado adecuadamente, pudiendo perder la vida millares de personas. Esta aguda realidad, en América Latina y el Estado mexicano, se conjuga con un modelo económico neoliberal, que tiende a la disminución y adelgazamiento de la Administración pública, el tamaño y rol del Estado, incluso preocupantemente en el área de la salud, de la que se retrae, situación que urgentemente nos lleva a pensar en adoptar o forjar modelos alternativos y a redefinir nuestras prioridades públicas, más allá de las ideologías o prejuicios. Ya desde 1981, Carlos Tello y Rolando Cordera plantearon con una mirada casi profética en “México La disputa por la nación”, la pugna entre 2 modelos de desarrollo por los que podría transitar el país, respaldados por diferentes actores políticos, por un lado el nacionalista, heredero de las luchas de la revolución mexicana y su espíritu de justicia social, busca la defensa de la soberanía y la propiedad de los recursos naturales para el desarrollo nacional, por otro lado el modelo neoliberal, en pro de la privatización de las empresas públicas y la disminución del gasto público y la actividad estatal en la vida cotidiana, así como la defensa de la propiedad privada, el libre mercado y los derechos de los grandes capitales.

Desde 80tas, el programa neoliberal fue introducido por las elites políticas mexicanas, ganando terreno frente a propuestas nacionalistas, en un sistema político autoritario, con un partido político dominante que monopolizaba el poder y sin grandes ejercicios de deliberación pública. Aunque mediante la participación de movimientos sociales, el régimen político lentamente evolucionó hacia formas de gobierno más democráticas y en lo jurídico se realizaron reformas de la talla de un Estado Constitucional, muchos derechos quedaron en el papel, dado que las políticas neoliberales conjugadas con la corrupción, implicaron, entre otras la reducción el gasto público y social, cierre o privatización de empresas públicas, privatización y desregulación de la banca, apertura

al comercio internacional con una industria interna débil. En la práctica, como se analiza en el trabajo, esto ha tenido influencia en el aumento de la desigualdad y pobreza y disminución de las tasas de crecimiento del PIB.

Esto se traduce en un sistema de salud en crisis por la ausencia de recursos, personal e infraestructura, que, aunque la nueva elite política cuestione ese módelo económico, con la crisis del Covid-19, el estado de abandono y precariedad del sector salud se agrava con riesgo de colapsar, poniendo en peligro la garantía del derecho a la salud y las vidas de millones. Es necesario repensar críticamente el sistema de salud y el modelo económico, de Estado y de desarrollo, hay razones para creer que el paradigma neoliberal debe ser remplazado por un modelo social compatible con el medio ambiente, que fomente la distribución equitativa de la riqueza, haga sostenible en la praxis los derechos humanos y la democracia mediante políticas. Hoy nos enfrentamos a la encrucijada de continuar con el neoliberalismo y sus miserias, que no salva vidas a la altura de lo que necesitamos, sin reformarlo en lo más mínimo o forjar un Estado social y democrático que participe en el área de la salud con vigor y mirada de derechos humanos y donde las vidas y sueños colectivos florezcan.

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN:

- Brown, Wendy, **El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo**. Barcelona, malpaso ediciones, 2015.
- Cárdenas Gracia, Jaime, **Del estado absoluto al estado neoliberal**, México, UNAM-IIJ, 2017.
- Cárdenas Gracia, Jaime, **El modelo jurídico del neoliberalismo**, México, UNAM, IJ, Editorial Flores, 2016.
- Cordera, Rolando y Tello Carlos, **México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo**, 2da ed., México, Siglo veintiuno editores, 2010.
- Martínez Barraza, Issac Roberto y Neri Cabrera, Lizbeth Neri, **Repensando el papel de la UnADM; hacia la garantía del derecho a la educación artística a distancia y el fortalecimiento del Estado Constitucional**, Ensayo, Red Mexicana de Jóvenes por la Investigación (REMJI), México, No. 6, Vol. 5, Colección MMXX, 2020. <https://www.remji.mx/post/educaci%C3%B3n-art%C3%ADstica-a-distancia>
- Tello, Carlos, **Sobre la desigualdad en México**, México, UNAM, Facultad de Economía, 2009.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA.

Fernando Manuel Castro Figueroa¹

El presente trabajo es producto de una línea de investigación amplia sobre la cultura de la legalidad y el papel que desempeña en el sistema educativo mexicano. Existen distintas razones por las que las personas cumplimos las normas jurídicas, hay personas que dicen cumplirlas por miedo a que se les aplique una sanción. Hay otras personas que cumplen la ley por las consecuencias adversas que puede traer su incumplimiento, por ejemplo en el caso de un semáforo en rojo, a altas horas de la noche un conductor transita por una calle o avenida claramente despejada sin ningún vehículo o peatón que se alcancé a visualizar ¿cuáles son las razones por las que este sujeto tendría que detenerse y respetar el señalamiento? Hay personas que se detienen por miedo a la sanción, es decir, a ser infraccionados por un oficial de policía que pueda estar oculto o al pendiente de esta situación. Hay otras personas que prefieren hacer su alto total y no pasárselo hasta que la luz se torne verde en virtud de que temen que pueda venir otro vehículo desde alguna otra calle e impactar en el suyo y causar un daño en su persona, a sus pasajeros si es que viene acompañado o el simple daño material a su vehículo. Finalmente hay un tercer supuesto de personas que se detienen ante la luz roja o ante los altos porque genuinamente piensan que tienen el mismo a derecho que los demás a transitar durante algún tiempo y a detenerse durante otro, el cual es

1 Docente de la facultad de Derecho de la UABC, campus Mexicali, maestro en Derecho Fiscal por la UVM, especialista en justicia constitucional, interpretación y aplicación de la constitución por la UCLM, especialista en derecho con énfasis en constitucional y maestro en ciencias jurídicas por la UABC, alumno del programa de doctorado en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del doctorado en estudios sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC.

una forma útil de organizar el tránsito respetando la igualdad y los derechos de los demás. Este tercer tipo de personas tiene una adecuada y democrática cultura de la legalidad, porque se trata de hablar de personas que conocen por un lado sus derechos y también sus obligaciones, que saben hasta donde la ley les permite llevar a cabo cierta conducta (Camps, V 2010). Saben que tienen que respetar a los demás, saben que detrás de toda norma jurídica hay valores importante y socialmente compartido y que por eso mismo que saben que observar la ley es valioso, que las normas jurídicas nos dan un parámetro para la convivencia civil pacífica se desarrollan una mayor observancia de las propias leyes. Esto es la cultura de la legalidad.

Este caso concreto que se puede aplicar a cada individuo, imaginemos la trascendencia que tiene cuando se multiplica por mil o por cien mil, o por varios millones, eso es lo que lleva a que existan países en el mundo en donde la observancia de la leyes sea mucho más estricta y que en contraparte existan otros que se encuentren en plena guerra civil, en plena destrucción porque no se observan las leyes, porque no se observan las reglas, porque la convivencia está ligada a la ley del más fuerte, pero no existe esta cultura de la legalidad. Se puede decir que vivimos en una cultura de la legalidad cuando la mayoría de las personas, sean niños o adultos, conocen las normas jurídicas para vivir en armonía y las respetan, además son capaces de rechazar los actos ilegales y no se vuelven cómplices, y por ultimo existe un respeto a las instituciones y a las autoridades, colaborando con ellas para que se resuelvan los delitos y se imparta justicia (Crespo, J. 1990). El concepto de la cultura de la legalidad aún resulta nuevo dentro de los campos de estudio y las investigaciones, no obstante comienza a ganar mayor importancia, ya que es el fundamento para el mejoramiento de nuestra sociedad, de nuestras instituciones y de nuestra forma de gobernar. (Ibarra, 2016) Es necesario que la cultura de la legalidad se conozca y reconozca como uno de los agentes de cambio que nuestro país necesita, tomando como punto de partida, su fortalecimiento en el sistema educativo mexicano.

Una de las principales acciones para combatir el fenómeno de la inseguridad y promover el bienestar colectivo es a través del fortalecimiento del Estado de derecho. Esto se logra en la medida de que las personas respetemos el orden jurídico y se promueva el respeto entre los miembros de la sociedad en su conjunto. En este sentido y como punto de partida, es importante promover y practicar una cultura de la legalidad en el sector educativo, con

el objetivo de proporcionar a los estudiantes los elementos que favorezcan la adquisición de conocimientos sobre el marco normativo que modifiquen sus actitudes y desarrollen las competencias que propicien su participación en espacios de su vida cotidiana, tales como lo son las relaciones de trabajo, las que deriven de la suscripción de un contrato; y en su actuar como ciudadanos al amparo de la legalidad. Un claro ejemplo de lo que implica vivir en una sociedad carente de cultura de la legalidad es, lamentablemente la situación que se vive en la ciudad de Mexicali. De acuerdo con la Secretaría de Salud del Estado de Baja California, Mexicali ocupa el cuarto lugar a nivel nacional de ciudades con contagios activos de Covid-19, lo que aunado a los altos índices de ingreso hospitalario, la coloca en el primer lugar en la entidad. Esta triste realidad se manifiesta aún pese a los constantes esfuerzos del gobierno municipal, debido a que muchos mexicalenses no entienden o no quieren entender la importancia de mantener la sana distancia y el uso de cubre bocas y guantes para prevenir los contagios. Los cachanillas continúan haciendo caso omiso a las indicaciones de las autoridades en la medida que continúan los festejos y las filas en los mercados por conseguir productos que no son de primera necesidad como la cerveza. De los tres mil 900 casos acumulados de contagio en Baja California, mil 721 corresponden Mexicali. La presente ponencia tiene por objetivo reflexionar y aportar recomendaciones a partir del método cualitativo sobre la cultura de la legalidad y su necesario fortalecimiento en la ciudadanía y en las instituciones, así como demostrar como el fenómeno de la desobediencia social que se vive en la capital de Baja California respecto al acatamiento de las medidas de la secretaria de salud frente a la actual emergencia sanitaria, se debe a la evidente y alarmante falta de cultura de la legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alducin, E. (1999), "Perspectivas de la identidad nacional en la época de la globalización", En R. Bejar y H. Rosales, Coordinadores, *La identidad nacional mexicana, como problema político y cultural*, México, Siglo XXI.
- Alexander, A. C., R. Inglehart, y Ch. Wenzel (2012). *International Political Science Review*, vol. 33, Newbury Park, California. (1): 41-62.
- Almond, G. y S. Verba (1989). *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3a ed. Newbury Park, CA: Sage Publications.

- Arendt H. (1958), *La condición Humana*, Chicago, the University of Chicago.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (2008). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bobbio Norberto, (1981), *Voz “Legalidad”*. En *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI
- Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, Norberto (1990), *Teoría General del Derecho*, Madrid, Debate
- Castaños, Fernando y Julia Flores (2000), *Voz “Cultura”*, En Baca Laura, compiladora, *Diccionario de Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cortina, A, (2010), “*Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica*”, sexta edición, España, Tecnos.
- Dalton, R. J. (1999), “*Political Support in Advanced Industrial Countries*”, en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Norris, P. Oxford, Oxford, University Press.
- Della Porta, D. (2000), “*Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption*”, En *Disaffected Democracies*, Pharr, S.J y Putnam, R.D. (eds), Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Díaz, Elías (1972), *Estado de derecho y sociedad democracia*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- Dworkin, R. (2008), *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, Paidós.
- Elster, J. (1979), *Ulysses and The Sirens, Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster, J. (1989), *The Cement of Society, A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press
- Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, (2003-2011-2016), México, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, recuperada en: <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/> (en julio de 2020).
- Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, (2013), informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, México, IFE. Recuperado de: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf (en julio de 2020).

- Escudero, Rafael (2012), “El concepto de Soft Law” En Contribuciones a la Filosofía del Derecho. Imperia en Barcelona 2010. José Juan Moreso y José Luis Martí (eds.), Madrid, Marcial Pons.
- Fernández García, Eusebio (1987), La obediencia al Derecho, Madrid: Civitas.
- (Ferrajoli, L, (1999), la cultura jurídica La cultura giuridica nell’Italia del Novecento, Roma-Bari, Laterza.
- Fukuyama, F. (2000), “ Social Capital and Civil Society”. IMF Working Paper, [documento electrónico] Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879582 [Recuperado el 03 de enero de 2013]. Fukuyama, F., 2008. Falling Behind, Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States. 1a Ed. Oxford, Oxford University Press.
- García Figueroa, A. (2009), Criaturas de la moralidad, una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos. Madrid, Trotta.
- Godson, Roy (2000), “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad” Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia Presentado por primera vez en el 2000 en Palermo, Italia, recuperado de http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf (Fecha de consulta 19 de abril de 2020)
- Habermas, J. (1995), Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Polity Press.
- Habermas, J. (1998). “Facticidad y validez”, Madrid, Trotta
- Hart, H. L. A. (2012), The Concept of Law, Oxford, Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (1999), “El mundo frente al milenio”, conferencia pronunciada el 25 de Noviembre de 1998 en el Edificio Diego Portales, Santiago, Chile http://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase09/clases/07_Elmundofrentealmilenio_Hobsbawm.pdf (Fecha de consulta: 19 de abril de 2020).
- Huntington, S, Harrison, L, (2000), La cultura es la que importa, Argentina, Planeta Huntington, S. y L. Harrison (2000), Culture Matters, How Values Shape Human Progress. New York, Basic Books.
- Haberle, Petter, (2000), teoría de la constitución como ciencia de la cultura, Madrid, tecnos.
- Inglehart, R. (2004), Human Beliefs and Values, a Cross-Cultural sourcebook Based on the 1999-2002 Values Surveys. México, Siglo XXI.

- Kauffman, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (2000), "Governance Matters: From Measurement to Action", Finance and Development. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Laporta, Francisco (1994), "Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz", San Vicente del Raspeig, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, no. 15-16, vol. I.
- Laporta, F. (2007), El imperio de la ley: Una visión actual, Madrid, Trotta.
- Martínez G. (2012), Competencia y participación política. Vinculo esencial entre representantes y ciudadanía para el avance democrático en México, México, Gernika.
- Mockus, A. (1994), "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura", Análisis Político No. 21, Ene-Abr. Bogotá, IEPRI.
- Monesterolo, G. (2008), Propuesta de un rediseño curricular y de una metodología innovadora para la formación profesional en la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE, Quito, asociación de Profesores de la Universidad Católica del Ecuador.
- Montero, José Ramón, Sonja Zmerli y Ken Newton (2008), "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", Revista Española de Investigaciones Sociológicas.
- Muñoz, Blanca (2005), Modelos culturales: teoría sociopolítica de la cultura, Barcelona, Anthropos.
- Norris, P. (1999), Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford, Oxford University Press.
- North D. C. y B. R. Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". The Journal of Economic History. Vol. 49, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), (2003), Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, Chile, Instituto de ciencias políticas, Universidad católica de Chile.
- O'Donnell, G. (2010), Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Olmeda, M. (2013), "Ética profesional en el ejercicio del derecho", tercera edición, México, editorial UABC-Bosh.
- Peschard, Jacqueline (1996), La cultura política democrática. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral.

- Pharr, S. J. (2000), "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", En *Disaffected Democracies*. Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.). New Jersey, Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Raz, J. (1999), *Practical Reason and Norms*, Oxford, Oxford University Press.
- Ricardo, J., (2014), *La dimensión valorativa de las ciencias hacia una filosofía política*, Bernal, universidad nacional de Quilmes.
- Ricaño, J. (2012), Prólogo en, *México Unido contra la delincuencia A.C., Asignatura Estatal Cultura de la Legalidad, Segunda Antología Comentada, México, México Unido contra la delincuencia A.C.*
- Rockwell, E. (2007), "Huellas del pasado en las culturas escolares", *Revista de Antropología Social* (pp. 175-212), N° 16, ISSN 1131-558X, recuperado de <http://es.scribd.com/doc/80504081/Huellas-Del-Pasado-Rokwell#scribd> (fecha de consulta 15 de abril de 2020).
- Rosanvallon, P. (2010), *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós.
- Rubin, E. (1989), "Law and Legislation in the Administrative State", *Columbia Law Review*. Vol. 89, New York, Columbia School.
- Salazar Ugarte, Pedro (2006), *Democracia y cultura de la legalidad*, México, Instituto Federal Electoral.
- Schauer, F. (1991), *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and Life*, Nueva York, Clarendon Press.
- Schelling, T. (1984), *Choice and Consequence, Perspective of an Errant Economist*. Cambridge, Harvard University Press.
- SEP (2011), "Lineamientos para el diseño de los programas de estudio correspondientes a la Asignatura Estatal de Secundaria".
- SEP (2011), Acuerdo número 592, por el que se establece la articulación de la educación básica.
- SEP (2019), Programa Sectorial de Educación 2019-2024. <http://www.despertarnoticias.com/tag/programa-sectorial-de-educacion-2019-2024>
- Senado de la República, (2019), *Encuesta Nacional sobre Cultura de la legalidad y agenda legislativa. Principales resultado*, México, Senado de la República. Recuperado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4664> (julio de 2020).

- Shapiro, Martin (1981), *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Toharia, J, (2014), *Cultura de la legalidad y buena justicia*, Costa Rica, Flacso.
- Touraine, A. (1995), *Producción de la sociedad*. México, IIS UNAM
- Tyler, T. (2006), *Why People Obey the Law*, Chelsea, MI: Yale University Press.
- Villoria, Manuel (2011), Voz “Integridad”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 1: 107-113. [En línea: < <http://eunomia.tirant.com/>>] fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013).
- Wences, I. y Sauca, J., (2014), “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”, en Wences I., Conde R. y Bonilla A. *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, San José, Flacso.
- Wences, I y Sauca, J, (2014), *cultura de la legalidad: proyecto y movimiento*, Costa Rica, Flacso.
- Weber, 2004, “La ética protestante y el espíritu del capitalismo” <http://medicinayarte.com/img/weber-max-la-etica-protestante-y-el-espíritu-del-capitalismo.pdf>

PARTE II – COMUNICADOS

7. RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PANDEMIA

A PARADIPLOMACIA COMO RESPIRADOR: FEDERALISMO NA PANDEMIA E O CASO ETIÓPIA-MARANHÃO

Cynthia Gruending Juruena¹
e Renan Guedes Sobreira²

Este artigo analisa a competência constitucional para relações internacionais no Brasil, considerando sua estrutura federada, tanto em condições de normalidade como na situação de excepcionalidade gerada pela pandemia do Sars-CoV-2. O entabulamento de acordos internacionais por Estados-membros passou a receber maior atenção a partir do caso Etiópia-Maranhão, no qual o governador do Estado do Maranhão comprou respiradores e máscaras para o Sistema Único de Saúde estadual. O cometimento de algumas infrações foi cogitado, sobretudo com acusações por parte do Governo Federal. Esta análise está centrada especialmente no seguinte problema de pesquisa: a aquisição de respiradores e máscaras pelo Estado do Maranhão, desviando de rotas tradicionais e negociando diretamente com países estrangeiros, durante a pandemia do Sars-CoV-2, é constitucional em

-
- 1 Doutoranda em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com bolsa Capes proex tipo I, Curitiba, Paraná, Brasil. Mestre em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Capes proesp tipo II, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED/PUCPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Diretora acadêmica do Instituto Política por.de.para.mulheres. Secretária-executiva da Revista Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR.
 - 2 Mestre em Direito Constitucional, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de España* e *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, Madrid, Espanha. Pós-graduado em Direito Parlamentar, *Universidad Nacional Autónoma de México*, Cidade do México, México. Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Servidor do Quadro da Secretaria do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

termos competenciais? A metodologia de pesquisa adotada foi o método hipotético-dedutivo, partindo-se da seguinte hipótese: uma vez que os atos da Administração Pública são revestidos de legalidade, considera-se constitucionalmente lícito o ato do Governo do Estado do Maranhão no caso em tela. A fim de responder o problema de pesquisa, o estudo se ocupou dos seguintes pontos centrais: a) análise das competências a partir da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, evidenciando-se a estrutura federativa e a questão da competência em sede de relações internacionais; b) um estudo de caso a partir da compra de máscaras e respiradores pelo governador do Maranhão para o enfrentamento da Covid-19, onde o governador desviou-se das rotas tradicionais para trazer as mercadorias. Foram analisadas as infrações que são apontadas como passíveis de serem imputadas ao governador. Inicialmente, aventou-se como mera possibilidade o processamento do Governador do Maranhão pela Receita Federal, pois ter-se-ia incidido em ilícito aduaneiro. O fato típico estaria nas normas do art. 23 do Decreto-Lei n. 1.455/1976. Além disso, a Receita Federal informou que a importação foi “realizada sem o prévio licenciamento da ANVISA e sem autorização da Inspeção Receita Federal em São Luís, órgão legalmente responsável por fiscalizar a importação das mercadorias”. Sem embargo, a importação de equipamentos regularmente utilizados no Sistema Único de Saúde é livre, não exigindo autorizações ou licenciamentos prévios. À margem dos questionamentos alfandegários e tributários, remanesce a questão da competência do Estado-Membro para atuar diretamente no âmbito internacional, que é o objeto principal da análise. Os resultados preliminares do estudo evidenciam que, embora a Constituição preveja a competência exclusiva da União para estabelecer tais acordos, muito antes da pandemia já se instaurara a prática da paradiplomacia, que segue sendo utilizada, pois institucionalizada, embora não constitucionalizada. Urge regulamentar a competência dos Estados-membros no tocante às relações internacionais, tendo em vista que é uma prática consolidada (se afigurando em costume, fonte do direito interno e internacional), e a sua regulamentação trará maior segurança jurídica.

Palavras-chave: paradiplomacia; acordos internacionais; competência; Constituição de 1988; caso Etiópia-Maranhão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTAGLIOTTI, Nicolás Ignacio. **Soberanía y Procesos de integración**: análisis de las competencias constitucionales en materia de política exterior. Dissertação (Mestrado). 59 f. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.
- BEDNAR, Jenna. **The Robust Federation**: principles of design. New York: Cambridge University Press, 2009.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. Garantías de integración y garantías de autonomía. In: BIGLINO CAMPOS, Paloma; MAPELLI MARCHENA, Clara. **Garantías del pluralismo territorial**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 13-26.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas: Direito, Políticas Pública e Mundial**, Brasília, v. 4, n. 1, p 48-67, jan/jul. 2007.
- GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado). 276 f. Doutorado Interinstitucional. Universidade de Brasília, Universidade Federal de Roraima. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2011.
- ISER, Guilherme de Cruzeiro. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia. Dissertação (Mestrado). 63 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2013.
- MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- WECHSLER, Herbert. The Political Safeguards of Federalism: the role of states in the composition and selection of the national government. **Columbia Law Review**, vol. 54, num. 4, p. 543-560, 1954.

UMA ANÁLISE POLÍTICO-ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE PODER: ORDEM GLOBAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Alexandre Cavalcante Carrera¹

O problema a ser explorado no artigo intitulado “Uma análise político-econômica das Relações de Poder: Ordem Global em tempos de pandemia” refere-se aos rumos da ordem global contemporânea num contexto onde o mapa geopolítico pode estar sendo redesenhado. As relações de poder configuradas a partir do século XXI nos dão pistas sobre uma possível redefinição do aparato normativo criado após as conferências de Bretton-Woods. Tanto as instituições internacionais bem como o posicionamento dos países (elementos estabelecadores de uma relação onde as duas variáveis são ambas consequência e causa) estão num panorama de mudança potencializado após a pandemia. Em busca de entender os rumos da ordem global, pautado nas relações de poder que se delineiam diante de pilares como a relação entre Estados Unidos e China, o papel das instituições internacionais e seu grau de obstrução/liberdade, o estudo buscou, à luz das teorias da economia-política, traçar cenários para este momento histórico. Tentou-se num primeiro momento observar os elementos importantes para a formulação da ordem num contexto pré-Pandemia. Em segundo, foi dado o foco no período após a emergência da pandemia e aplicado esse contexto diante de premissas teóricas como a Estabilidade Hegemônica, Economia Dual e Teoria do Sistema-Mundo. Por fim, o cenário pré e pós-Pandemia são unidos através de considerações e problematizações sobre o futuro desta ordem, também pautado nas teorias supracitadas. A conclusão da pesquisa, ao se analisar o cenário diante de óticas como o modelo neoliberal e as cadeias globais, as relações centro-periferia, o posicionamento das

¹ Graduando no curso de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

instituições, a presença (ou não) de uma potência hegemônica, observa-se um único sentido diante de dois possíveis cenários. Pautado em uma visão globalista, o primeiro defende a existência de um Regime Multilateral cooperativo e centralizado, principalmente sob desafios transnacionais com a presença de diversos grupos de interesses atuando de forma democrática. O outro oferece um contexto onde as grandes potências continuarão atuando para favorecer sua política doméstica, aumentando o grau de incerteza e se ausentando da elaboração desse projeto transnacional de Governança. Ainda assim, ambas as proposições ainda estão subordinadas à um processo de reformulação das regras do jogo, responsável por gerar incertezas sobre o modelo que seguirá. A metodologia escolhida foi a revisão de literatura que buscou descrever o contexto e os estudos publicado sobre o tema de uma forma prática e resumida. Em seguida foi feita uma análise comparativa e crítica para observar quais seriam as visões e cenários adequados para entender a ordem global e o que há de publicações sobre o tema. Pelo fato da Pandemia ser um cenário extremamente recente, pouco conteúdo foi encontrado para traçar as diretrizes do andamento da ordem global. Por conta dessa dificuldade, tentou-se aplicar análises já existentes sobre as realidades atuais das relações de poder. Como bibliografia principal foram utilizadas fontes secundárias como textos acadêmicos e artigos jornalísticos. No que tange ao conteúdo acadêmico, foram exploradas amplas correntes teóricas das Relações Internacionais. Numa perspectiva institucionalista, foram utilizados textos de Robert Keohane, Joseph Nye, Lisa Martin, Ikemberry, Lim e David Dollar. Para as análises de economia política foram utilizados Hoekman, Gilpin, Raul Prebisch, Celso Furtado e Boaventura Santos. Demais artigos jornalísticos de veículos como “The Guardian”, “O Globo”. “El País”, “Deutsche Wille” entre outros também foram incluídos no trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, KATIE. **China voices economic fears about Donald Trump presidency**. The Guardian. 13 de Janeiro de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2017/jan/13/china-voices-economic-fears-about-donald-trump-presidency>> Acesso em 19 nov. 2019
- ARAÚJO, Ernesto. **Chegou o Comunavírus**. Metapolítica Brasil. 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.metapoliticabrasil.com/post/chevou-o-comunav%C3%A-Drus>> Acesso em: 14 de maio de 2020.

- BUENO, Guilherme. **O Estado e o seu papel na pandemia de Coronavírus**. Revista RE. 08 de abril de 2020. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/o-estado-e-o-seu-papel-na-pandemia-de-coronavirus/>> Acesso em: 14 de maio de 2020
- CAGLIARI, Arthur. **Entenda como os EUA querem fragilizar a estrutura atual da OMC**. Folha de S. Paulo. Dezembro de 2019. Disponível em : <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/entenda-como-os-eua-querem-fragilizar-a-estrutura-atual-da-omc.shtml> > Acesso em 14 de maio de 2020.
- CHACRA, Gustavo. **A culpa é da China e de Trump**. O Globo. 07 de Maio de 2020. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/culpa-e-da-china-e-de-trump.html>> Acesso em 12/06/2020
- DUCHIADE, A. BARINI F. **Declaração de Eduardo Bolsonaro sobre coronavirus provoca crise diplomática com a China**. O Globo. 19 de março de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/declaracao-de-eduardo-bolsonaro-sobre-coronavirus-provoca-crise-diplomatica-com-china-24313933> Acesso em: 14 de maio de 2020
- DOLLAR, David. The AIIB and the “One Belt, One Road”. Brookings. 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>
- EUA e China são maiores beneficiários da OMC. **Estado de Minas**. 31 de dezembro de 2019. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/31/internas_economia,1111313/eua-e-china-sao-maiores-beneficiarios-da-omc.shtml > Acesso em 14 de maio de 2020.
- FURTADO, Furtado, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro. Editora Contraponto. 1961 [2009]
- GILPIN, Robert. A Economia Política das Relações Internacionais. Brasília: UnB, 2002.
- GUIMÓN, Pablo. **Trump na ONU: “O futuro pertence aos patriotas, não aos globalistas”**. *Él País*. 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/internacional/1569343093_534218.html> Acesso em: 14 de maio de 2020.
- 180HAAS, Richard. A WORLD IN DISARRAY American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order. Penguin Press. 10 de Janeiro de 2017
- HERZ, Monica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. Dados. Vol 40 no. 2. Rio de Janeiro, 1997.
- HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, M. The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond. Oxford and New York: Oxford University Press, 2009.

IKENBERRY, John G. DARREN, Lim J. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. Brookings. pp 1-21. Abril/2017.

KEOHANE, Robert. MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. International Security. Vol. 20 n 1 pp 39-51. 1995.

Na ONU, Trump rejeita 'burocracia global' e 'ideologia do globalismo'. **O Globo**. 26 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/na-onu-trump-rejeita-burocracia-global-ideologia-do-globalismo-23100247>> Acesso em 14 de maio de 2020

NYE JR., Joseph S. The Benefits of Soft Power. Harvard Business School. 8 de Fevereiro de 2004. O arriscado alinhamento automático do Brasil aos EUA. **Deutsche Welle**. Disponível em : <<https://www.dw.com/pt-br/o-arriscado-alinhamento-autom%C3%A1tico-do-brasil-aos-eua/a-52275327>> Acesso em: 14 de maio de 2020

Países doam bilhões para financiar vacina contra coronavírus. **Deutsche Welle**. 4 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-doam-bilh%C3%B5es-para-financiar-vacina-contra-coronav%C3%ADrus/a-53328931>> Acesso em: 14 de maio de 2020

Porque a China investe nos países mais pobres do mundo. **Sputnik**. 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/asia_oceania/2018112712770109-porque-china-investe-paises-mais-pobres-mundo/> Acesso em 14 de maio de 2020

PREBISCH, R. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", Revista de la CEPAL, n.13, abril de 1981.

SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). Globalização: fatalidade ou utopia? Porto: Edições Afrontamento, 2005

SEABRA, Rafael. **Coronavírus e a competição entre China e EUA**. Portogente. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/comercio/111764-coronavirus-e-a-competicao-entre-china-e-eua> Acesso em 12/06/2020

TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus. Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

ISBN: 978-65-87981-03-1

CD



9 786587 981031