

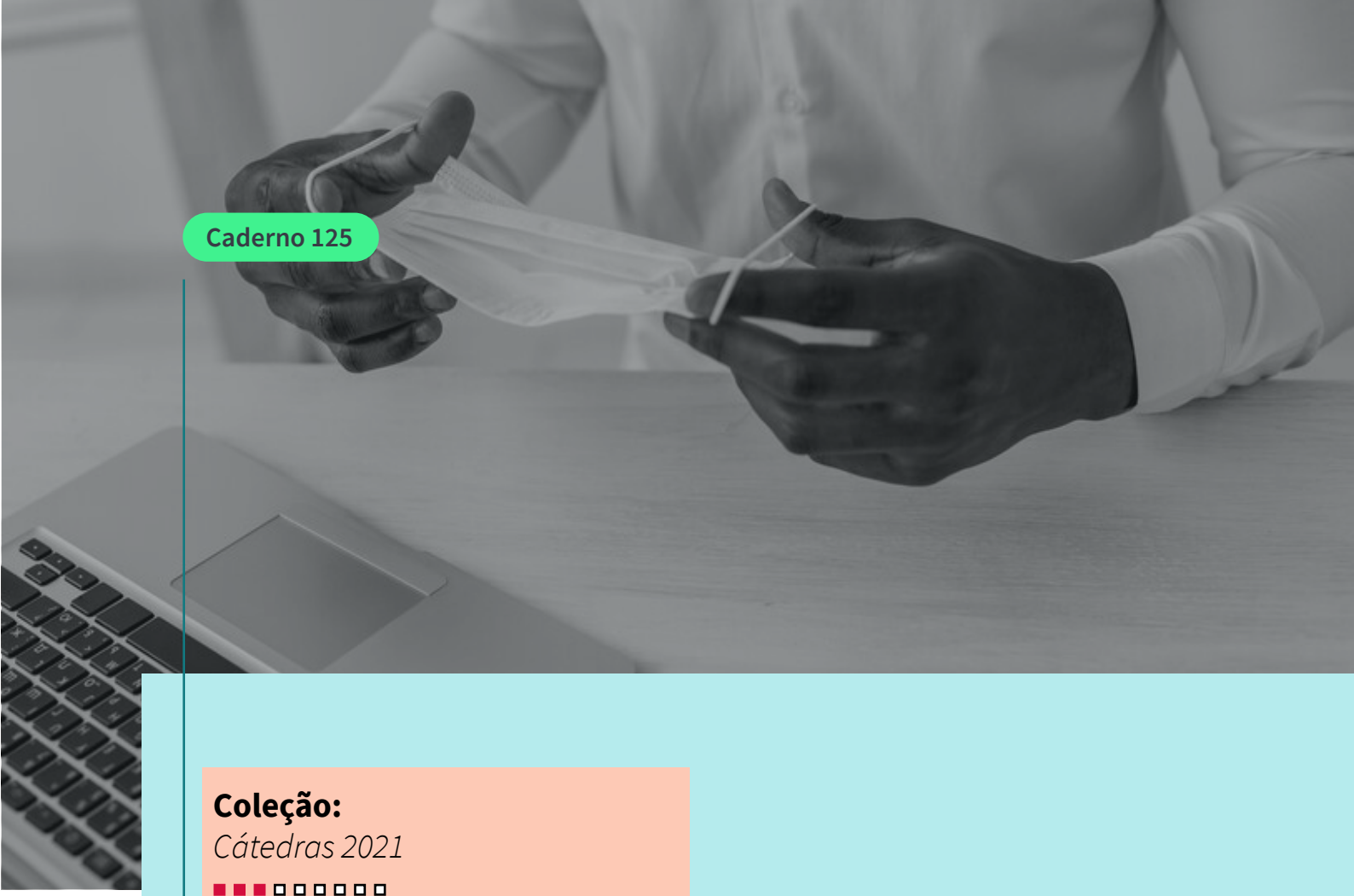
Cadernos

nº 125

Pandemia e Estado de Exceção: governança radical e suas implicações em um contexto de excepcionalidade

Antonio Gasparetto Júnior

Coleção: *Cátedras 2021*



Caderno 125

Coleção:
Cátedras 2021

Pandemia e Estado de Exceção:

governança radical e suas implicações em um contexto de excepcionalidade

Autor
Antonio Gasparetto Júnior

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 50 de 2019.

Conheça o autor



Antonio Gasparetto Júnior

Autor

Antonio Gasparetto Júnior-Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento na Universitá Paris IV - Sorbonne. Graduado em História e em Administração Pública. Como professor, tem passagem por várias instituições de ensino superior e é docente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da UFJF. Como pesquisador, é autor de livros e artigos e recebeu o prêmio de *Investigación Doctoral en Historia del Derecho en América Latina* (Espanha, 2019). É autor e editor do podcast *Estado de Exceção*.



Expediente

Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidenta
Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva Substituta
Renata Alvez de Oliveira Carvalho

Diretor de Altos Estudos
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Educação Executiva Substituto
João Victor Faria Domingues

Diretora de Desenvolvimento Profissional Substituta
Fabiany Glaura Alencar e Barbosa

Diretora de Inovação Substituta
Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretora de Gestão Interna
Alana Regina Biagi Lisboa

Revisão
Adriana Braga

Projeto gráfico
Amanda Soares
Letícia Lopes

Diagramação
Yasmin Carvalho

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

G249p Gasparetto Júnior, Antonio

Pandemia e Estado de exceção: governança radical e suas implicações em um contexto de excepcionalidade / Antonio Gasparetto Júnior. -- Brasília: Enap, 2023.

94 p. : il. -- (Cadernos Enap, 125; Coleção: Cátedras 2021)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. . Pandemia. 2. Covid-19 - Brasil. 3. Estado de Exceção. 4. Governança. 5. Administração Pública. I. Título. II. Gasparetto Júnior, Antonio.

CDD 355.64

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Enap, 2023

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS 2021

Editorial

Cumprindo sua missão de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública, a Enap, por meio do seu Edital nº 50/2019 elencou as seguintes áreas temáticas: (a) ***avaliação de políticas públicas financiadas por gasto direto***; (b) ***avaliação de subsídios da União***; (c) ***comunicação de evidências em políticas públicas***; (d) ***perspectivas em escolha pública comportamental*** e; (e) ***serviços públicos digitais inteligentes***.

É esta diversidade de temas que ora compõem os Cadernos Enap desta coleção.

As duas primeiras áreas ilustram a importância das avaliações de políticas públicas sejam elas ***ex ante*** ou ***ex post*** têm para o setor público. Políticas públicas não são – e nem deveriam ser – eternas e imutáveis. A sociedade aloca recursos em políticas públicas e, portanto, é importante que o custo-benefício social seja mensurado de maneira cientificamente apurada.

A terceira área de análise se preocupa com outro aspecto importante das políticas públicas: a sua capacidade de ser compreendida tanto pelo cidadão como pelo gestor público. A comunicação das evidências, idealmente, deve desfazer mal-entendidos, trazendo não certezas – pois em Ciência não há certezas, exceto as triviais – mas sim evidências que rejeitem ou não o impacto desta ou daquela política.

A quarta área visava explorar a questão dos vieses que os agentes públicos enfrentam em suas tomadas de decisão. Muito popular, e não menos polêmica, a economia comportamental é uma área ainda jovem, com muitos ***insights*** interessantes que merecem um tratamento empírico mais rigoroso pois, só assim, poderemos saber se as propostas práticas de intervenções com base nesta teoria têm efeitos de médio e longo prazo.

Finalmente, a quinta área é uma da qual temos visto avanços práticos no Brasil. É interessante notar que a ideia de se estudar o tema dos serviços digitais inteligentes foi anterior à pandemia, período em que, inevitavelmente, estes serviços – públicos ou privados – passaram a ocupar parte significativa da vida das pessoas.

Estas cinco áreas se conectam, ilustrando algumas das preocupações que fazem parte do universo de pesquisas da Enap. Afinal, os vieses de gestores podem influenciar na elaboração de políticas públicas que, por sua vez, precisam ser avaliadas. Os resultados das avaliações devem ser transmitidos com clareza à sociedade, financiadora destes gestores e destas políticas. Não é difícil perceber que serviços digitais são uma forma de se baratear o acesso dos cidadãos a diversas facetas deste processo.

A pesquisa, não custa lembrar, é gerada em um processo que abrange o trabalho do bolsista, as sugestões e críticas dos avaliadores. Trata-se de um processo rico e laborioso, como bem o sabem aqueles que seguem pelas trilhas das pesquisas. É sempre um prazer contar com bolsistas e avaliadores no Programa Cátedras Brasil da Enap.

Obviamente, não posso deixar de mencionar o incansável trabalho da Coordenação-Geral de Pesquisa e a colaboração de nosso pessoal da Biblioteca e da Assessoria de Comunicação da Enap na fase final de lapidação dos doze cadernos desta coleção.

Boa leitura!

Claudio D. Shikida

Coordenador-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário Executivo

Apresentação/ contextualização

Diante do contexto de excepcionalidade causado pela pandemia de coronavírus no mundo, estabelece-se uma interlocução direta com a teoria dos estados de exceção, construída a partir de referenciais basilares em Giorgio Agamben (2007), François Sanint-Bonnet (2001) e Günter Frankenberg (2018). No entanto, o presente estudo busca oferecer interpretações mais atualizadas que se relacionam com debates mais atualizados sobre a exceção, promovendo sua vinculação à ocorrência da pandemia de Covid-19 no mundo. Nesse sentido, a relação entre exceção e pandemia é entendida como oportuna para a promoção de novas práticas e realização de serviços, por um lado, e uma zona de cautela que desperta a atenção para riscos contra as instituições e a democracia, por outro lado.

Na ação de enfrentamento à crise sanitária, o presente trabalho considera as medidas viabilizadas via legislação e ações do Poder Executivo. No contexto da legislação produzida durante a pandemia, verifica-se que as normas evidenciaram a vigência de um estado de exceção manifesto por meio, sobretudo, da extraordinariedade na utilização dos recursos, mas também a limitação de certas liberdades e a construção de um conjunto de procedimentos adaptados para tempos excepcionais. No que concerne às ações do Executivo, ressalta-se a tentativa de apropriação do contexto de crise sanitária para a promoção de uma centralização administrativa de perfil autoritário com vistas à perpetuação da exceção como paradigma da ordinariedade.

Dessa forma, o trabalho se inicia apresentando uma dimensão interpretativa sobre a configuração de estados de exceção, suas relações com a pandemia de Covid-19 e o risco para a administração pública, suas instituições e mesmo para a democracia. Evidenciado esse problema teórico, parte-se, então, para a análise de suas manifestações práticas por meio de atos e ações.

Em relação aos atos, entendidos aqui por suas manifestações legais via normas produzidas no contexto da pandemia, são levantadas todas as disposições produzidas no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021, a fim de se verificar como a excepcionalidade se construiu por meios legais para o enfrentamento da crise sanitária de Covid-19. No que se refere às ações, busca-se, por meio de levantamento alternativo, identificar o perfil da condução da crise por parte do governo federal. Para isso, utiliza-se o veículo de imprensa de maior circulação no Brasil, o jornal *Folha de São Paulo*, no intuito de se obter dados objetivos que contribuam para a construção dessa abordagem.

Inicialmente, é realizada uma análise quantitativa desses dados revelando a existência de 647 disposições legais no contexto da pandemia, ao passo que são evidenciadas 1.173 matérias que discorreram sobre o contexto da pandemia de coronavírus e sua excepcionalidade. Do primeiro grupo, foram extraídas 130 disposições que vinculam pandemia e a construção de um estado de exceção, enquanto da amostra de notícias coletada são advindas 119 matérias nesse sentido.

Em segundo lugar, desenvolve-se uma análise qualitativa dos resultados a fim de verificar a condução da crise. Essa perspectiva evidenciou um perfil de exceção em que se destacaram os seguintes pontos:

1. Tentativa de centralização de governo e de procedimentos da administração pública;
2. Desqualificação da ciência em pleno contexto de pandemia;
3. Movimentação extraordinária de recursos;
4. Desarmonia e ameaça às instituições;
5. Desvalorização de direitos humanos e questões humanitárias;
6. Recrudescimento da transparência pública.

Os resultados apresentam convergência com as preocupações apresentadas em reflexões sobre a teoria da exceção na medida em que evidenciam seu perfil de afinidade com práticas autoritárias verificadas na experiência de outros países com a pandemia. Se, por um lado, esperava-se identificar a implementação de serviços e procedimentos capazes de promover segurança, inovação e atualização na administração pública, o que se revela, por outro lado, é o retrocesso com a preservação de direitos, do pleno funcionamento das instituições e da própria democracia.

Com efeito, a forma como a averiguação do perfil da administração pública da crise por parte do Poder Executivo é evidenciada não é a única possível para explorar o problema em destaque. Não obstante, os dados utilizados neste trabalho contribuem para a construção de uma investigação efetivamente empírica e verificável. De tal forma, argumenta-se que esses aspectos abarcam um domínio amplo o suficiente para permitir a identificação de um perfil por meio dos resultados obtidos.

Feitas essas observações, os resultados deste estudo alertam para a necessidade de uma definição mais clara e precisa da excepcionalidade no Brasil, estabelecendo parâmetros e modulações claros e precisos frente às crises de distintas gravidades. Ademais, é necessário ressaltar a preocupação com a apropriação de momentos excepcionais para promoção de retrocessos na administração pública. Os resultados concluem, portanto, que a excepcionalidade pode acarretar em substancial agravamento das consequências econômicas, sociais, políticas e administrativas resultantes da pandemia.



Se quiser, **clique aqui** para acessar o documento do **Sumário Executivo separado. Compartilhe!**

Resumo

Neste trabalho são estudadas as ações do governo federal no contexto da pandemia de Covid-19 com um recorte temporal que compreende o período entre março de 2020 e dezembro de 2021. Utiliza-se como fontes para o levantamento de dados objetivos o conjunto de normas produzidos no país envolvendo especificamente a questão da pandemia e outros dados coletados por meio do veículo de imprensa de maior circulação no Brasil. Diante de um contexto de excepcionalidade sanitária, os resultados apontam para uma perda de oportunidade de implementação de uma governança radical positiva para a administração pública, tendo sido verificadas, em contrapartida, a tentativa de centralização do poder, a incorporação de um estado de exceção como paradigma de governo manifesto por meio de uma movimentação excepcional de recursos financeiros, fragilização de direitos, redução da transparência pública e descaso com a ciência, em plena pandemia, e outras questões humanitárias.

Palavras-chave: pandemia, covid-19, Brasil, estado de exceção, governança radical



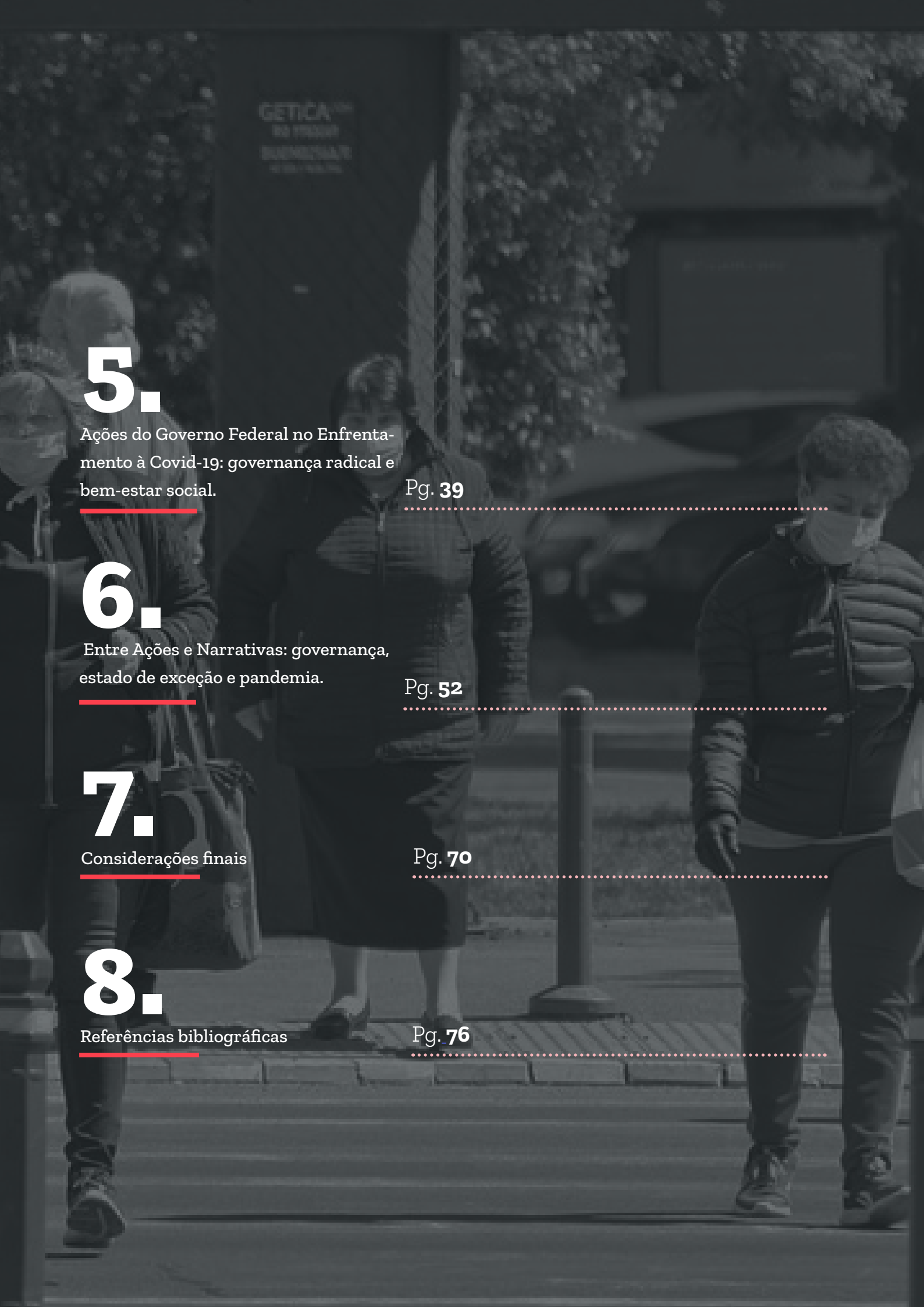
Sumário

1. Introdução Pg. **16**

2. Referencial teórico Pg. **20**

3. Metodologia Pg. **31**

4. Aspectos da Pandemia no Brasil Pg. **35**

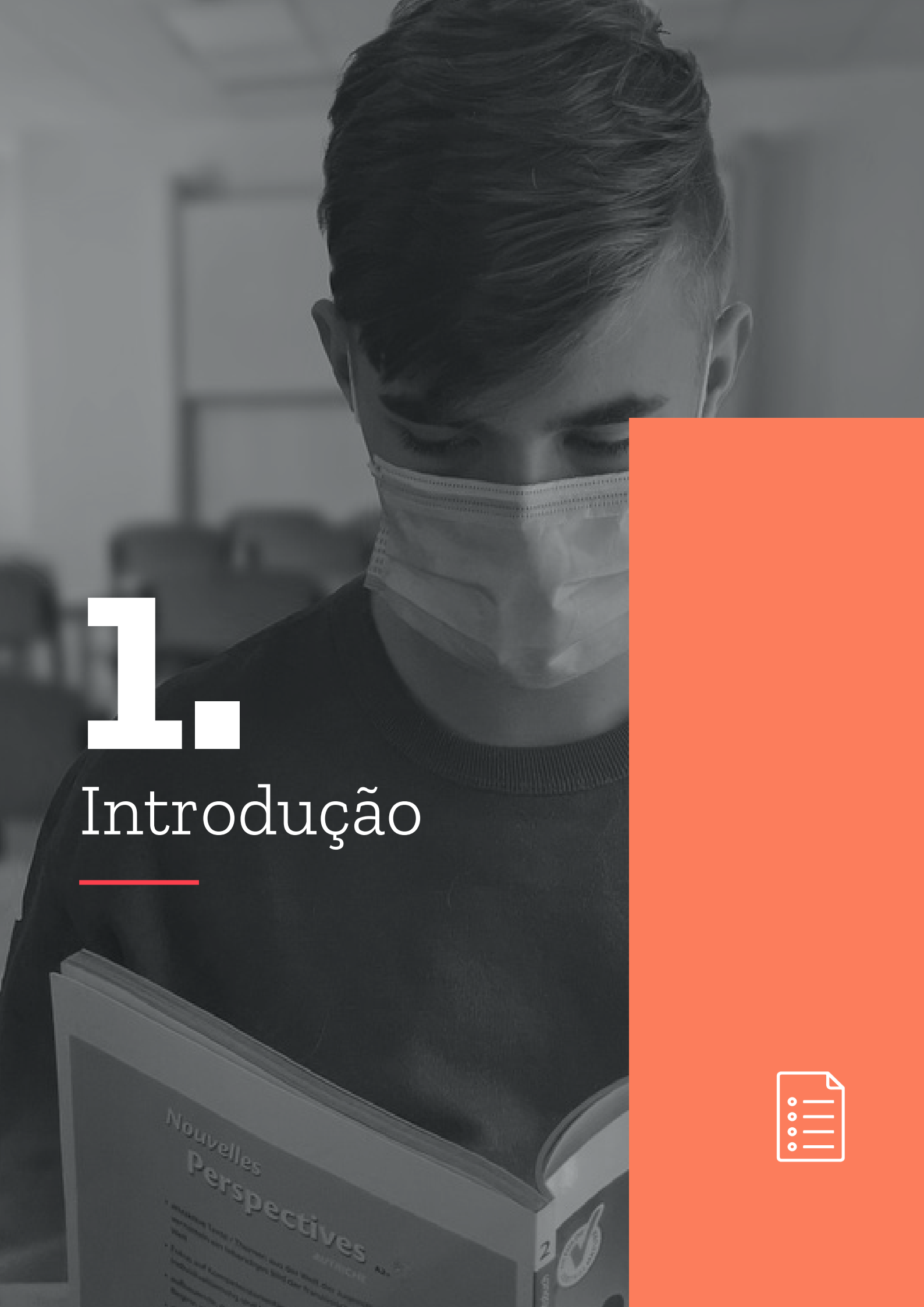


5.
Ações do Governo Federal no Enfrentamento à Covid-19: governança radical e bem-estar social. Pg. **39**

6.
Entre Ações e Narrativas: governança, estado de exceção e pandemia. Pg. **52**

7.
Considerações finais Pg. **70**

8.
Referências bibliográficas Pg. **76**



1. Introdução



1. Introdução

A presente proposta de pesquisa se associa à área temática de "Governança Radical" na medida em que considera a governança no setor público como instável e flexível, refletindo sobre suas possíveis alterações para atender demandas eventuais de diferentes proporções (Micklethwait; Wooldridge, 2015; Mccloskey; Mingardi, 2020; Posner; Weyl, 2019).

Essas alterações podem ser estimuladas por grandes e impactantes eventos tais como guerras, catástrofes naturais ou uma pandemia, por exemplo. Ações mais enfáticas, por sua vez, podem ser decorrentes, então, de grandes medidas emergenciais. Suas implicações podem afetar o bem-estar social, o funcionamento das instituições e a própria qualidade da democracia no país.

Diante disso, a presente proposta de pesquisa visa averiguar as ações emergenciais promovidas durante a pandemia de Covid-19 e avaliar suas relações entre a governança pública e a sociedade. De tal modo que, mais especificamente, pretende-se analisar possíveis manifestações de estados de exceção no contexto brasileiro decorrente da crise sanitária global.

O tema apresentado possui sua relevância para investigação já que medidas emergenciais e excepcionais foram necessariamente adotadas por governos de diferentes países para tentar conter os impactos da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, muitos trabalhos foram produzidos em panorama global[1] sobre aplicações de estados de exceção em diversas localidades verificando tanto violações de direitos e abusos de autoridade por parte de agentes executivos, quanto janelas de oportunidades para o aprimoramento de práticas e de serviços públicos.

Em recente artigo, Corradetti e Pollicino (2021) investigaram as alterações da estrutura de poder constitucional em nossas democracias no contexto da Covid-19. Os pesquisadores italianos examinaram medidas estatais durante a expansão da pandemia a partir dos casos da China, da Itália e dos Estados Unidos e verificaram que democracias mais consolidadas conseguiram lidar com a crise criando oportunidades de promover mudanças no sentido de uma governança radical sem necessariamente implicar em violações de direitos constitucionais garantidos.

Por sua vez, Cervantes, Matarrita e Reca (2020) dedicaram-se especificamente ao estudo comparativo entre os países da América Latina no contexto pandêmico. Nesse sentido, os autores ressaltam que a Covid-19 marcou um ponto de ruptura para o direito constitucional global, repercutindo em medidas como o confinamento, o fechamento de fronteiras e a suspensão de atividades que implicaram na necessidade de recuperação econômica e social. Assim, examinaram os mecanismos de controle político-jurídico e a necessidade imperativa de se fortalecer a cooperação internacional para o enfrentamento do problema atual e de eventuais ameaças futuras.

[1] A título de exemplo, conferir: Gasparetto Júnior (2020), Gutarra (2020), López (2020), Maia Filho (2020), Mendieta & Tobón (2020), Pilau Sobrinho, Calgaro & Rocha (2020) e Silva & Bahia (2021).

Logo, a proposta mostra-se importante para expandir essas reflexões teóricas e empíricas sobre o assunto, explorando questões institucionais de grande relevância para a democracia, as garantias constitucionais, as práticas institucionais e a governança. Destaca-se, nesse sentido, que este estudo compreende a governança como todos os processos de governar sobre um sistema social. Seja ele por meio de leis, de normas, do poder ou da linguagem. Logo, as implicações da governança pública levam em consideração suas possíveis consequências positivas e/ou negativas, na medida em que a administração pública precisa estar preparada para a gestão de grandes crises, porém coloca-se em um limiar perigoso entre o encaminhamento oportuno das ações de mudanças e os riscos do arbítrio.

Em suma, o problema central da proposta apresentada visa averiguar as medidas adotadas pelo governo brasileiro no contexto da pandemia de Covid-19, revelando as respostas da administração pública para o gerenciamento de grave crise e suas implicações sobre a governança.



2. Referencial teórico



2. Referencial Teórico

A teoria da exceção vem conquistando ampla notoriedade nos debates acadêmicos a partir de questionamentos sobre a excepcionalidade na ordem cotidiana. O sucesso da obra do jurista e filósofo italiano Giorgio Agamben contribuiu, sobremaneira, para a retomada das análises ao ampliar as interpretações sobre o excepcional na pragmática da contemporaneidade. No entanto, é importante frisar que, na ocasião de lançamento de seu clássico livro sobre o assunto, não se tratava de um debate novo. Na verdade, trata-se de um debate retomado do início do século XX a partir das reflexões propostas pelo jurista alemão Carl Schmitt.

Entre as décadas de 1910 e 1930, Schmitt produziu reflexões críticas ao liberalismo e ao Estado de Direito em uma Europa arruinada pela Primeira Guerra Mundial. Naquele contexto, Schmitt apresentou suas contestações às ideias liberais vigentes e desenvolveu sua teoria da exceção que se encontra espalhada por suas obras mais clássicas, como *A Ditadura* (1921), *Teologia Política* (1922) e *O Conceito do Político* (1927) e *O Guardião da Constituição* (1931). De modo mais sintético e objetivo, Schmitt apontava para o soberano a capacidade de decidir sobre um estado de exceção, uma noção já tradi-

cionalmente reconhecida no mundo jurídico sobre as possibilidades de ação para o enfrentamento de graves crises. Perspectiva jurídica que possui sua raiz constitucional na França do final do século XVIII, quando os franceses revolucionários introduziram pela primeira vez em um texto normativo o instituto do estado de sítio. Ainda que naquela ocasião o instituto representasse um dispositivo de técnica militar para o enfrentamento do inimigo estrangeiro em praças de guerra, muito rapidamente houve uma apropriação do instituto por parte dos governantes para a repressão dos inimigos internos rebeldes e insurgentes, estabelecendo práticas que, efetivamente, conduziriam à excepcionalidade legal para o gerenciamento de crises (Gasparetto Júnior, 2021).

No decorrer do século 19, o estado de sítio francês passou por uma reformulação jurídica atendendo às suas modificações de sentido, a ponto de se falar sobre um estado de sítio real ou militar, aplicado como em sua perspectiva original para as praças de guerra contra o inimigo externo, e sobre um estado de sítio fictício ou político, destinado à repressão de inimigos internos. Uma legislação específica foi produzida na França no ano de 1849 para regulamentar essas distintas abordagens do instituto que já se verificava na prática e que, inclusive, já havia sido incorporado por legislações de outros países. Por sinal, sua mais notória dimensão de exceção foi verificada na América do Sul com a incorporação do instituto de estado de sítio na Constituição chilena de 1833 que autorizava a suspensão da própria Constituição na vigência do estado de sítio para o enfrentamento de crises. Isso implica dizer a suspensão de direitos e garantias constitucionais, perfazendo um claro estado de exceção.

Diante dessas dimensões históricas, Carl Schmitt focava-se mais sobre o agente capaz de controlar a exceção do que a exceção em si, como atesta uma clássica citação de seu livro *A Ditadura* em que diz que o "soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção" (Schmitt, 2009, p. 13). Em seu contexto histórico de vida, Schmitt contribuiu como um jurista conservador e autoritário com referenciais teóricos para a emergência do estado de exceção nazista, formalmente estabelecido a partir de 1933 e que vigorou até o final da Segunda Guerra Mundial. A exceção, entendida sobre seu principal aspecto da transitoriedade de uma medida para recuperação da ordem, tornou-se, naquele contexto, institucionalizada, estabelecendo os preceitos do governo vigente.

Ao construir sua interpretação sobre o estado de exceção, o italiano Giorgio Agamben referenciou-se, então, na vasta obra de Carl Schmitt propondo um modelo interpretativo da excepcionalidade no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Além de ser um dos filósofos mais instigantes da atualidade, Giorgio Agamben é uma referência obrigatória acerca da temática estado de exceção. Agamben classifica o estado de exceção como "a forma legal daquilo que não pode ter forma legal" ao analisar a contradição dos momentos extraordinários para suprimir as legalidades. Para isso, o filósofo italiano destrincha o pensamento do alemão Carl Schmitt e de seus estudos sobre ditaduras e noções de direito que teriam levado à instituição do estado de exceção como paradigma. Como obra fundamental para se entender o Estado e a política contemporânea, Agamben faz uma exposição das áreas mais obscuras do direito e da democracia, legitimando a violência e a arbitrariedade. Ao ampliar o leque da exceção incluindo elementos como toques de recolher, pacotes econômicos, decretos e medidas provisórias e guerras preventivas, por exemplo, Agamben argumenta que o poder de regulamentação e controle não é mais excepcional, mas o padrão dos estados.

A repercussão de sua obra o estabeleceu como fundamental referência contemporânea, mas também recuperou autores e análises de décadas e séculos anteriores para se entender melhor sobre a extensão do assunto. Antes de Giorgio Agamben, todavia, o jurista francês François Saint-Bonnet (2001) já havia escrito uma obra extensa e necessária acerca do estado de exceção. Seu ponto de partida era compreender porque a questão do estado de exceção é repleta de problemas conceituais e políticos desde a Revolução Francesa, uma vez que era admitido sem dificuldades na época da República Romana, por exemplo. Por meio de um estudo histórico e teórico, Saint-Bonnet tenta dissipar as sombras do abuso de poder em torno do direito público da crise. Assim, o jurista recupera as implicações da noção de exceção em Roma, na Idade Média e na Era Moderna, culminando na Revolução Francesa, quando o estado de exceção aparece nos domínios do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e da Legislação de Exceção.

Já mais recentemente, o jurista alemão Günter Frankenberg (2018) fez uma análise das técnicas utilizadas pelo Estado para a preservação do seu poder. Ao longo de seu trabalho, o autor avalia algumas ambivalências do Estado de Direito e também defende a legalidade democrática contra as tendências de naturalização do estado de exceção. No transcurso da obra, Frankenberg define como técnica de estado, conforme o título do livro, o modo como o poder político é exercido, incluindo os procedimentos, as estratégias e as táticas operacionalizados pelos atores e pelas instituições. Assim, a técnica de Estado seria mais ampla que uma técnica governamental, circunscrita ao recorte executivo-administrativo.

Frankenberg indaga sobre o envelhecimento do Estado de Direito, que teria retornado ao paternalismo da segurança em função da penetração do estado de exceção no direito e na repulsa de perigos. Para o jurista alemão, o medo possui relevância para o estado de exceção, de tal modo que o inchamento do aparelho estatal levaria a um "Estado de direito regressivo" e à normalização da exceção. Nesse momento, Frankenberg articula as ideias de Carl Schmitt e de Giorgio Agamben sobre a exceção, o que não seria nenhuma novidade sobre o tema. A autenticidade de Frankenberg, contudo, está em considerar que ambos mistificam o extraordinário fugindo da juridificação do estado de exceção e, por isso, não contribuem para a sua normalização. Sua distinção está em propor que Estado de Direito e estado de exceção desenvolvem uma relação parasitária interdependente e recíproca, de modo que o primeiro incorpora o segundo para prevenção de perigos. Em decorrência disso, se o Estado de Direito abrange o maior número possível de situações excepcionais, o extraordinário é normatizado e normalizado.

A princípio, Günter Frankenberg expressa dois momentos de crise do Estado de Direito em direção à normalização do estado de exceção que passam pela questão do medo. O primeiro desses momentos estaria ligado ao medo como um problema social e jurídico-político em um contexto de Guerra Fria fazendo uso de medidas excepcionais no enfrentamento de manifestações, greves e outros tipos de protestos sociais pertinentes à época. O medo real, direcionado à realidade, e o medo neurótico, resultante do receio daquilo que não se conhece, teriam aberto caminho para um Estado de D ireito regressivo. Por sua vez, a segunda crise do Estado de Direito teria relação com os eventos terroristas a partir da década de 1990. Medidas de combate ao inimigo terrorista teriam normalizado o estado de exceção por meio de práticas muito questionáveis como a do tiro final para o abate de inimigos, ou do abate de aeronaves repletas de civis ou a tortura dos terroristas capturados. Tudo isso estaria sob o prisma de um Estado securitário que normaliza a exceção. Em suma, Frankenberg nos alerta para uma crescente incorporação de medidas de exceção que, além de normalizadas, são normatizadas. Com argumentos que são muito bem construídos em perspectiva histórica, o autor busca propor um avanço do debate em relação aos pressupostos de exceção cotidiana de Giorgio Agamben.

Nenhum desses autores mencionados se dedicou objetivamente à excepcionalidade trazida pela pandemia de Covid-19, como se pode perceber pelo próprio momento de lançamento de suas obras. No entanto, suas abordagens teóricas sobre a exceção nos oferecem ferramentas interpretativas para o contexto pandêmico. Ao articular as ideias originais de Saint-Bonnet, Agamben e Frankenberg, percebemos que a noção de estado de exceção possui longa historicidade, remetendo à antiguidade.

Saint-Bonnet nos ajuda a perceber que a exceção nem sempre foi entendida como negativa e que, ao contrário disso, sua verificação tem como princípio a manutenção da ordem e da paz, constatando a existência de espaço e justificação para lidar com estados de exceção. No entanto, como demonstra Agamben, o gerenciamento de crises valendo-se de medidas excepcionais nos leva ao limiar do Estado de Direito, submetendo-nos a contextos e condições de risco. Um desses riscos é a própria transformação da transitoriedade das medidas de exceção em medidas permanentes. E, exatamente por isso, Agamben discorre sobre uma pragmática da contemporaneidade que passa pela exceção. Por sua vez, Frankenberg nos adiciona o elemento medo, como socialmente entendido, para tratar e viabilizar a excepcionalidade, autorizando ações restritivas do Estado para preservação da vida e da segurança da sociedade.

Esses três autores são basilares em inúmeros debates sobre a teoria da exceção e, ainda que não tenham apresentado suas reflexões originais sobre a pandemia, oferecem possibilidades para uma interpretação sobre o que vem sendo vivenciado em um contexto pandêmico, tomado por medidas de exceção como toques de recolher, pacotes econômicos, decretos e medidas provisórias. Não por menos, seus fundamentos são reproduzidos em uma literatura mais atualizada que vincula a pandemia à teoria da exceção.

Desde o final do século 18, o que se entende como estado de exceção passou por diversas reformulações e adaptações a características de suas épocas. Se, inicialmente, o modelo da exceção estava baseado no estado de sítio francês para o enfrentamento, primeiro, do inimigo externo e, depois, do inimigo interno, o que percebemos no decorrer dos séculos 19, 20 e 21, é uma reorganização de suas modulações incluindo novos termos que representam a excepcionalidade e novas ameaças (Silva; Gasparetto Júnior, 2022). Desse modo, a exceção passou a incluir denominações como estado de emergência, estado de alarme , estado de calamidade, estado de defesa e estado de urgência, por exemplo. Como o repertório de crises se diversificou com o passar dos séculos, a exceção se deslocou das necessidades militares para questões de ordem e paz, desastres naturais, catástrofes, desordens sociais e econômicas e, mais recentemente, crises sanitárias como a pandemia.

É comum encontrar uma legislação de exceção para o enfrentamento de crises nas normas constitucionais dos mais diversos países. No entanto, não há uma regularidade a respeito dessas medidas, de modo que as nações definem seus institutos de exceção com premissas particulares prevendo ações em situações que consideram como de graves crises. São esses múltiplos e distintos institutos de exceção que estavam disponíveis aos países por ocasião da crise global da pandemia de Covid-19 (Tóbon; Mendieta; Gasparetto Júnior, 2021).

Por serem dotadas de aspectos muito particulares de seu tempo e de seu contexto, as crises demandam, por vezes, medidas muito específicas e não previstas. A realidade demonstra a impossibilidade de prever todos os tipos de crises possíveis, mas, de acordo com Pablo Mayordomo (2021), é preciso ter em mente que existem certos critérios jurídicos que devem sempre ser respeitados a fim de evitar abusos de poder, sendo a pandemia de Covid-19 o exemplo mais recente de emergência não regulada ou insuficientemente regulada. Nesse sentido, Claudio Corradetti e Oreste Pollicino (2021) examinaram ações adotadas para conter a pandemia e verificou-se que reações governamentais à Covid-19 mobilizaram medidas emergenciais criando problemas de legitimidade constitucional, isso porque algumas dessas medidas adotadas não se enquadram nos modelos previstos nas legislações nacionais de exceção. Mais que isso, Corradetti e Pollicino salientam não haver uma guerra contra o vírus, que não é um inimigo concreto localizado no tempo e no espaço para ser combatido, mas a necessidade de uma reação emergencial cooperativa para conter o vírus e seus efeitos. O que configura uma singularidade dentro do espectro de crises conhecidas e previstas.

O caso brasileiro é emblemático para se pensar as capacidades de um sistema constitucional de crises para o enfrentamento da pandemia. A Constituição Federal de 1988 apresenta dois institutos de exceção, o estado de defesa e o estado de sítio, ambos limitados para o enfrentamento da Covid-19, já que fazem menção a uma ameaça mais concreta à República e suas instituições. Vinícius Gomes (2021) discute a aplicabilidade desse sistema constitucional de crise no Brasil à pandemia de Covid-19. Para contornar a desproporcionalidade verificada pelos institutos do estado de defesa e estado de sítio, os legisladores brasileiros desenvolveram um “estado de emergência de saúde pública” por meio da Lei 13.979/2020. Essa singularidade na própria legislação brasileira possibilita a adoção de medidas restritivas às pessoas para proteção da coletividade perante a ameaça da pandemia. Ainda que não previsto nas normas constitucionais vigentes, esse estado de emergência de saúde pública é a melhor alternativa jurídica em legislação de crise existente no Brasil. Limita direitos fundamentais, porém não os restringe ou

os suspende como os demais institutos disponíveis. Assim, Gomes (2021) sustenta a conveniência da medida sendo convergente com um sistema constitucional de crises. No entanto, a pesquisa realizada por Geraldo Góes e Luan Borelli (2021) no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) evidenciou a descoordenação entre as autoridades públicas responsáveis pelas políticas de combate à pandemia. Para tanto, os autores consideraram dois cenários distintos, o de coordenação e o de descoordenação. No primeiro caso, as autoridades adotaram política de contenção de forma descentralizada com base nas particularidades de cada estado averiguado. Já por descoordenação, foi considerada a adoção de uma trajetória comum de política de contenção de forma centralizada e com características de nível federal, ou seja, descoordenando as realidades próprias e particularidades de cada estado.

Em sentido semelhante, Tom Ginsburg e Mila Versteeg (2020) sustentam que a pandemia representa um tipo particular de emergência. Essa particularidade se explica pelo tipo de ameaça existente, pelo tipo de inimigo enfrentado, pela temporalidade da crise e pela forma como as informações são produzidas e disponibilizadas, na medida em que não há uma concentração da informação no governo, sendo ela proveniente de várias fontes. Em sistemas constitucionais de crises tradicionalmente estabelecidos, as informações são mais rigidamente controladas por agentes executivos dos governos, já que esses modelos de exceção são previstos para ameaças institucionais e republicanas mais diretas. Além disso, a implementação das respostas à crise decorrente da Covid-19 requer a coordenação entre diversos atores sociais que não estão sob o controle do Executivo necessariamente. Assim, as teorias de Carl Schmitt sobre poderes emergenciais oferecem uma limitada descrição de respostas institucionais para emergências na era das mudanças climáticas, causadas por furacões, desastres naturais e pandemias.

Dada a frequência de declarações de estado de emergência no mundo, Christian Bjornskov, Stefan Voigt e Mahdi Khesali (2021) realizaram um grande levantamento internacional e verificaram que ao menos 140 países declararam estado de emergência nos últimos 40 anos, dos quais 99 deles foram durante o ano de 2020 em razão da pandemia de Covid-19[2]. Os autores ressaltam, inclusive, a ocorrência inconstitucional dessas emergências, uma situação mais provável de acontecer em razão de tumultos políticos do que de desastres naturais e mais provável em países pobres, mesmo que democráticos, do que em países ricos. Em apenas 14 casos declarações ilegais estiveram associadas a desastres naturais. De todo modo, conforme apontam Lührmann e Rooney (2020), emergenciais constitucionais são frequentemente mal utilizadas e governos que declaram estado de emergência possuem maior propensão para se aproximarem de autocracias.

É imperativo que estejamos atentos aos riscos da arbitrariedade, uma vez que essas medidas continuam integrando manifestações de um estado de exceção. Então, nesse sentido, mobilizações emergenciais de recursos e a liberdade para procedimentos não ordinários continuam presentes como canais possíveis de enfraquecimento da democracia e do próprio Estado de Direito. Por isso, José Sampaio e Christiane Assis (2020) analisam o equilíbrio entre a emergência e a democracia e os direitos fundamentais procedendo uma abordagem comparativa internacional para compreender esse novo cenário. Sampaio e Assis entendem que a legitimação jurisprudencial das medidas emergenciais adotadas parece apontar para um estado de exceção informal, de base sanitária e em nome da vida e da saúde.

Gabriel Gomes e Rafael Montoro (2021) procuraram identificar peculiaridades do fenômeno normativo relacionado a um "novo normal" imposto pela pandemia de Covid-19 averiguando a adesão ou não a modelos constitucionais de estados de exceção e anomalias em processos normativos restritivos das liberdades. De modo mais destacado, os autores notaram a desestabilização de fontes do Direito, com produção normativa variada e instável. Complementando essa abordagem, Vinício Martinez e Vinícius Scherch (2020) mobilizam a exceção como técnica de governabilidade e a compreendem como elemento eclipsante do processo civilizatório no contexto da pandemia. De forma singular, Martinez e Scherch sustentam que o banóptico, situação em que as tecnologias criadoras de perfil são utilizadas para determinar a vigilância, contribui para a normalização do estado de exceção, viabilizando a práxis autoritária.

[2] De forma mais abrangente, os autores conseguiram averiguar a ocorrência de 853 casos de estado de emergência no mundo entre 1949 e 2017 (Bjornskov; Voigt; Khesali, 2021, p. 13).

Em suma, a pandemia de Covid-19, para além de sua particular complexidade, nos coloca frente a uma ameaça difusa que é singular, decorrente da necessidade de combate a um vírus em escala global. O que se percebe é que um sistema constitucional tradicional de crises se revelou limitado para o enfrentamento da ameaça sanitária. Os modelos disponíveis de estados de exceção estão, em maior ou menor medida, baseados no instituto francês do estado de sítio do século 18 , tendo passado por adaptações nos séculos posteriores incorporando outras modulações possíveis de crises. Por isso, a convergência entre esses modelos tradicionais e a pandemia de Covid-19 pode ser um risco à preservação de sistemas democráticos e do Estado de Direito, na medida em que possibilitam a concentração de poderes e a suspensão de direitos e garantias.

Ademais, a pandemia que se iniciou no final de 2019 ainda não foi definitivamente superada, ao menos até o momento de redação deste texto. Sua persistência contribui, recorrendo novamente à Giorgio Agamben, para a fixação da excepcionalidade como pragmática cotidiana. É nesse sentido que Edwin Gutarra (2020) questiona sobre o retorno à normalidade após a pandemia e que Gábor Mészáros (2020) sugere a necessidade de se repensar a teoria do estado de exceção depois da pandemia de coronavírus. Baseando-se no contexto húngaro, Mészáros verificou que as garantias constitucionais não foram suficientes para preservar os valores do Estado de Direito e para ajudar na retomada da normalidade.

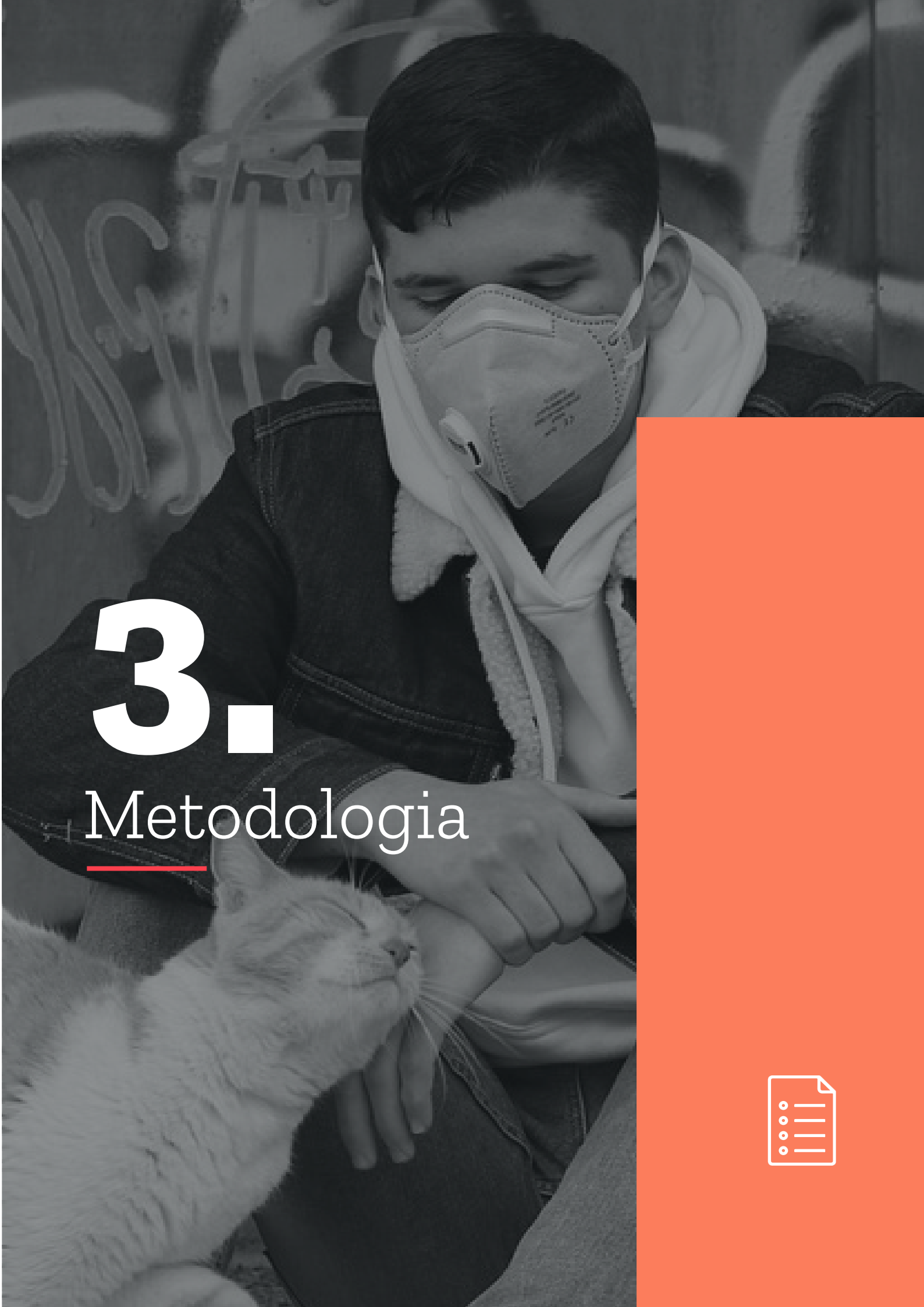
Ademais, é preciso levar em consideração o grande impacto social da pandemia de coronavírus agravando a desigualdade social e econômica. As medidas restritivas necessariamente adotadas em paralelo à falta de coordenação das ações das autoridades públicas ampliaram a pobreza, a fome e o acesso à educação, por exemplo. A despeito de todas essas mazelas, um cenário crítico como esse pode ser também uma janela de oportunidades para a implementação de novas ideias e de novas práticas. Por isso e para uma transformação no modo como se compreende a governança, as proposições apontadas por Eric Posner e Glen Weyl (2019) encontram condições para o estímulo de reflexões sobre uma governança radical. Isso porque, como já mencionado, as crises demandam medidas muito específicas e não previstas, mobilizando recursos que podem ser inexistentes para procedimentos não ordinários. Há, nesse contexto, a abertura para uma série de reflexões possíveis.

Posner e Weyl oferecem novas abordagens para a governança passando por princípios que denominam como mercados radicais, que, efetivamente, se apresentam como um conjunto de proposições para se repensar o capitalismo e a democracia de uma forma geral em vistas de construir uma sociedade mais justa. No cerne dessas ideias está a sugestão de aplicar uma lógica de leilão a tudo regulando os valores de uma forma mais justa. Essas proposições são construídas pensando-se a criação de um mercado competitivo por meio da propriedade coletiva parcial, um mercado de conciliações para nossa vida em comum, o reequilíbrio da ordem internacional em favor da força de trabalho, o controle corporativo e a avaliação das contribuições individuais para a economia digital.

O contexto da pandemia demandou uma volumosa movimentação extraordinária de recursos, que, por vezes, revelaram-se inexistentes ou insuficientes. A fonte de arrecadação básica de recursos, representada pelos impostos, estimulam e preservam uma sociedade desigual, criando vulnerabilidades para tempos críticos como o da pandemia. Posner e Weyl sugerem a utilização de um tributo mais simples e unificado capaz de socializar melhor os recursos econômicos em uma nação. O prosseguimento dessa proposta contribuiria, então, para um mercado eficiente de bens públicos partilhado por muitos e criado pelos governos.

As reflexões de Posner e Weyl são amplas e ousadas o suficiente, mas, para fins desta pesquisa, é benéfico considerar algumas de suas proposições nos campos da economia e da política, uma vez que eles se vinculam às demandas orçamentárias e às tomadas de decisão dos agentes administrativos e das autoridades políticas. Algumas de suas propostas mais específicas, como o conceito de votação quadrática, poderiam ser replicadas em um contexto de crise para legitimação de ações emergenciais. Da mesma forma como os autores consideram, essa concepção poderia tornar a esfera pública mais receptiva às demandas públicas e criar maior confiança nas instituições, aumentando o recurso a elas e diminuindo as frustrações políticas. Ademais, as inovações propostas pelos autores para uma governança radical fortaleceriam, em tese, a satisfação pública com a democracia.

Diante dessas constatações, espera-se que a presente pesquisa possa contribuir para o esboço de um novo sistema constitucional de crises e/ou para pensar novas modulações dos estados de exceção abrangendo fenômenos pandêmicos como o vivenciado atualmente. Mas, sobretudo, será realizada uma abordagem mais objetiva sobre ações efetivamente adotadas pelo governo federal a fim de desenvolver uma reflexão analítica a respeito de como a excepcionalidade mobilizada implicou ou não sobre a governança, estabelecendo uma aproximação com uma governança radical criadora de novos métodos e serviços ou, por outro lado, apresentando um perfil mais autoritário ou arbitrário.



3.
Metodologia



3. Metodologia

Para o desenvolvimento da análise proposta, será feito um levantamento de atos e regulamentos do governo federal datados a partir de março de 2020[3]. Nesse sentido, serão avaliadas fontes primárias produzidas pelo Poder Executivo federal, envolvendo a Presidência da República e seus ministérios. Esses documentos estão disponíveis em portal específico de legislação editada no contexto da pandemia de Covid-19 (http://www4.planalto.gov.br/legislacao/) e serão importantes para investigar as ações durante a pandemia de Covid-19 de impacto em todo o território nacional.

[3] Outras pesquisas se basearam em metodologia semelhante para avaliação das ações governamentais no enfrentamento da crise pandêmica. Conferir, por exemplo, a análise de Giuseppe Marazzita (2021) sobre o ocorrido na Itália, e estudo mencionado de Bjornskov, Voigt e Khesali (2021) que trouxe resultados acerca da ocorrência de estados de emergência no mundo.

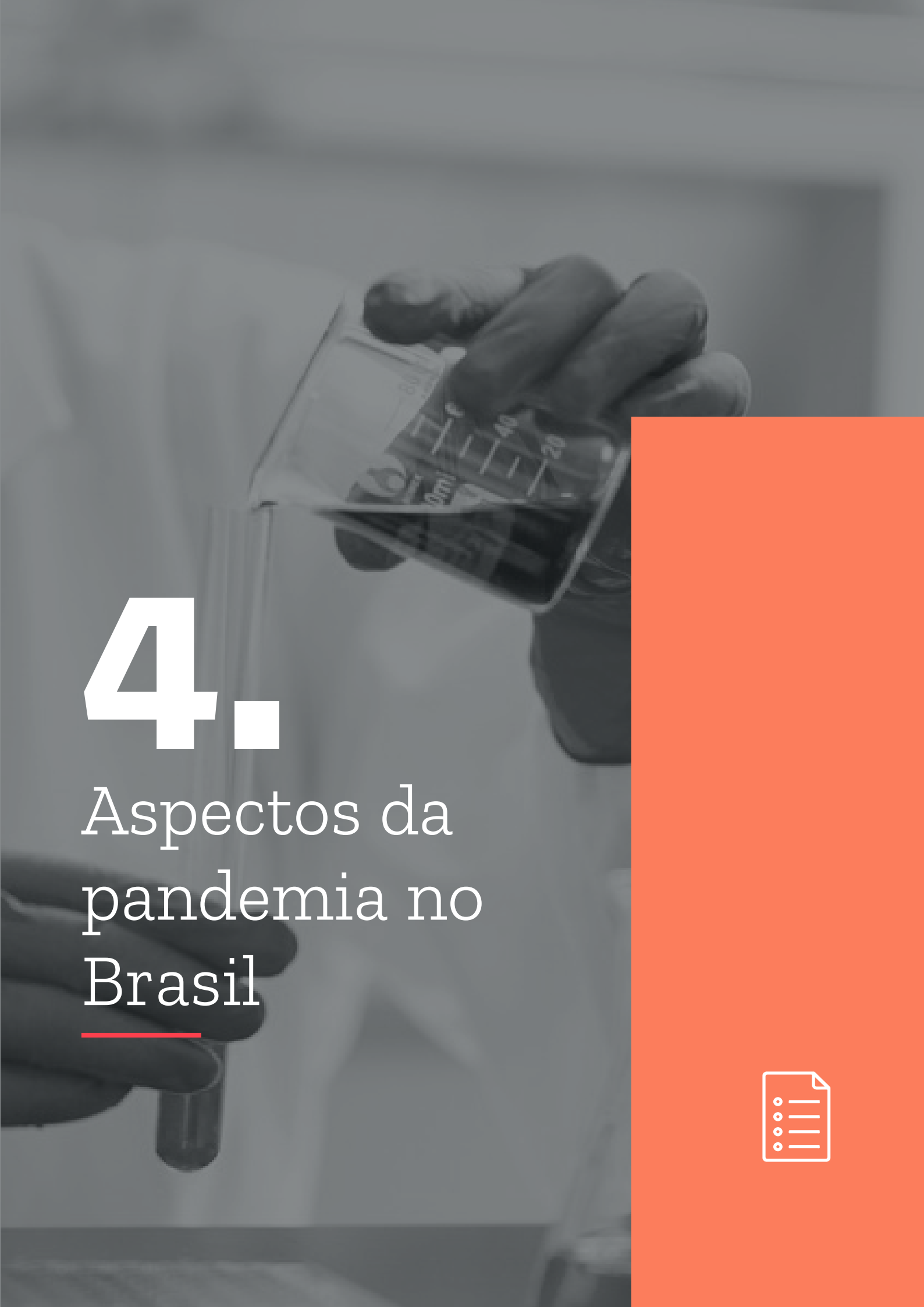
Pretende-se investigar metodologicamente e empiricamente o desenvolvimento de ações (des) coordenadas para minimizar os impactos do coronavírus no Brasil e suas eventuais implicâncias na governança.Como todo o contexto pandêmico é extraordinário, e em diálogo com o referencial teórico apresentado, esses documentos poderão revelar quais foram as ações consideradas excepcionais, permitindo uma análise da viabilização de estados de exceção. Diante disso, conforme apontam Giorgio Agamben (2004) e Günter Frankenberg (2018), será possível analisar se e como tais medidas excepcionais impactaram a governança e o bem-estar no Brasil no mesmo sentido apresentado anteriormente envolvendo processos por meio de leis, normas, poder ou linguagem.

Também serão analisados os discursos de agentes executivos no que se refere às ações tomadas em decorrência da pandemia com base em consulta na imprensa. Para isso, será feito um levantamento no acervo do jornal *Folha de São Paulo* (http://acervo.folha.com.br/index.do) compreendendo o período de publicação entre 01/03/2020 e 31/12/2021. É sabido que o jornal possui uma linha editorial mais crítica ao governo, porém, a despeito de qualquer orientação da linha editorial do jornal, a escolha do referido periódico se justifica em função de ser o jornal de maior circulação no Brasil. E cumpre ainda salientar que a pesquisa se vale apenas de dados objetivos e factuais provenientes da amostra de notícias coletada, desconsiderando os denominados artigos de opinião em seus conteúdos políticos. Ademais, é importante ressaltar que o *Diário Oficial da União* foi preterido em relação ao periódico mencionado por ser a *Folha de São Paulo* o jornal de maior circulação nacional, como mencionado, mas também pelo fato de suas matérias oferecerem contextualizações em seus conteúdos que agilizam os procedimentos de pesquisa e de levantamento de dados, permitindo mais rápidas conexões entre as informações necessárias. De tal forma que o *Diário Oficial da União* é, nesse sentido, demasiadamente objetivo, demandando o levantamento de dados em muitas outras bases para contextualização dos objetos em questão.

Por fim, para se consolidar a proposta de pesquisa e a inserir em uma abordagem comparativa internacional, espera-se que seja possível apresentar um panorama empírico das implicações da pandemia de Covid-19 sobre a governança e o bem-estar social no Brasil estabelecendo correlação com o que já foi apresentado em outros estudos internacionais.

Diante do exposto, este projeto adotará como técnica, inicialmente, a pesquisa documental e bibliográfica, fundamentando a coleta dos dados a serem utilizados, além de ser também definida como descritiva, explicativa e qualitativa (Marconi; Lakatos, 2003).

Como descritiva, esta pesquisa busca apresentar as características de um fenômeno global de grande repercussão nacional como a pandemia de coronavírus, estabelecendo os parâmetros contextuais do caso brasileiro. Como pesquisa explicativa, busca-se identificar situações que contribuam para a ocorrência de estados de exceção no contexto pandêmico, apresentando uma abordagem mais detalhada e complexa para o enriquecimento da análise. E, por fim, como pesquisa qualitativa, os resultados são obtidos com base em análises e percepções mais aprimoradas, entendendo a trajetória do fenômeno pandêmico no Brasil, sendo capaz de produzir informações e conhecimento a respeito.



4.

Aspectos da pandemia no Brasil



4. Aspectos da pandemia no Brasil

No último dia de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) recebeu um alerta sobre casos acumulados de pneumonia na cidade chinesa de Wuhan. Em pouco tempo, foi constatado que se tratava de um novo tipo de coronavírus identificado pela primeira vez em seres humanos. A nova cepa recebeu, em 11 de fevereiro de 2020, a denominação de SARS-CoV-2, sendo responsável por causar a doença globalmente conhecida como Covid-19. Ainda antes, no dia 20 de janeiro de 2020, a OMS já havia declarado a existência de um surto do novo coronavírus constituindo-se em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que configura o mais alto nível de alerta da OMS. Sua declaração implica em enorme mobilização de esforços para promover uma coordenação e cooperação internacional para interromper a propagação do vírus no planeta, limitando os seus efeitos sobre vidas humanas. Trata-se de um evento extraordinário em que a disseminação de uma doença potencializa o risco de morte por sua contaminação descontrolada no mundo.

Pouco tempo depois, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde caracterizou a doença, Covid-19, como uma pandemia, ou seja, uma denominação de doença que caracteriza um evento de amplitude global, com surtos implicando em riscos à saúde pública em vários locais do mundo ao mesmo tempo. O novo coronavírus demonstrou sua rápida capacidade de disseminação e sua letalidade inicial. O número de mortes que se passou a verificar decorreu da incapacidade dos sistemas hospitalares para lidar com tamanha quantidade de casos. Estando ainda sob avaliação de cientistas naquele momento, as medidas emergenciais sugeridas e adotadas internacionalmente priorizaram o distanciamento social para evitar o contágio e a superlotação de hospitais para além do que já se praticava.

A pandemia de coronavírus assolou, inicialmente, a Europa e os Estados Unidos, localidades que apresentaram grande número de casos e registraram altos índices de óbitos. No Brasil, a primeira morte decorrente da Covid-19 foi registrada no dia 17 de março de 2020, sendo que a contaminação já havia sido registrada em território nacional desde o mês anterior. Imediatamente, governos locais começaram a adotar medidas restritivas e recomendar o uso de máscaras em locais públicos para evitar a disseminação do vírus. Na ausência de vacinas ou medicamentos mais eficazes para lidar com a doença, essas foram as medidas mais recorrentemente adotadas.

No entanto, conforme pesquisa publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia de Covid-19 no Brasil pode ter afetado negativamente o controle sobre o avanço da doença no território brasileiro. A pesquisa avaliou as políticas públicas em cinco estados brasileiros (Amazonas, Ceará, Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro) para verificar o potencial impacto da descoordenação sobre o agravamento da pandemia. A condução do enfrentamento ao problema não levou em consideração a dimensão continental do país e as particularidades estaduais (Góes; Borelli, 2021).

De fato, o que se verificou a partir de março de 2020 foi um crescente número de casos de contaminação e de óbitos. A pandemia alterou profundamente a ordem cotidiana no decorrer de todo o ano no Brasil, no entanto, foi em 2021 que o país atingiu o auge dos impactos negativos na saúde pública causados pela doença. No mês de junho de 2021, o Brasil chegou a registrar cerca de 125 mil novos casos de contaminação por dia e testemunhou índices de óbitos acima de quatro mil mortes por dia. Configurando-se um cenário de descontrole, de falta de coordenação entre esferas federal, estadual e municipal e de atraso no início da vacinação no desenvolvimento da pandemia que fizeram do Brasil um epicentro da doença em 2021.

Considerando-se o recorte temporal desta análise, entre março de 2020 e dezembro de 2021, constata-se o registro de mais de 22 milhões de casos de infecção pelo SARS-CoV-2 no Brasil, perfazendo um total de mais de 619 mil óbitos, o que coloca o país na segunda posição global de maior quantidade de mortes registradas. A vacinação começou no Brasil no dia 17 de janeiro de 2021 e prosseguiu muito lentamente e igualmente sem coordenação entre esferas federal e estadual, o que retardou o controle da doença. Ao final do período em análise, contudo, cerca de 80% da população já havia recebido a primeira dose da vacina e cerca de 70% da população havia recebido também a segunda dose da vacina, recomendada, inicialmente, para uma complementação do ciclo de imunização. Ao adentrar em 2022, a Organização Mundial de Saúde e outros órgãos recomendam a complementação do esquema de imunização com a aplicação de uma terceira dose das vacinas disponíveis.

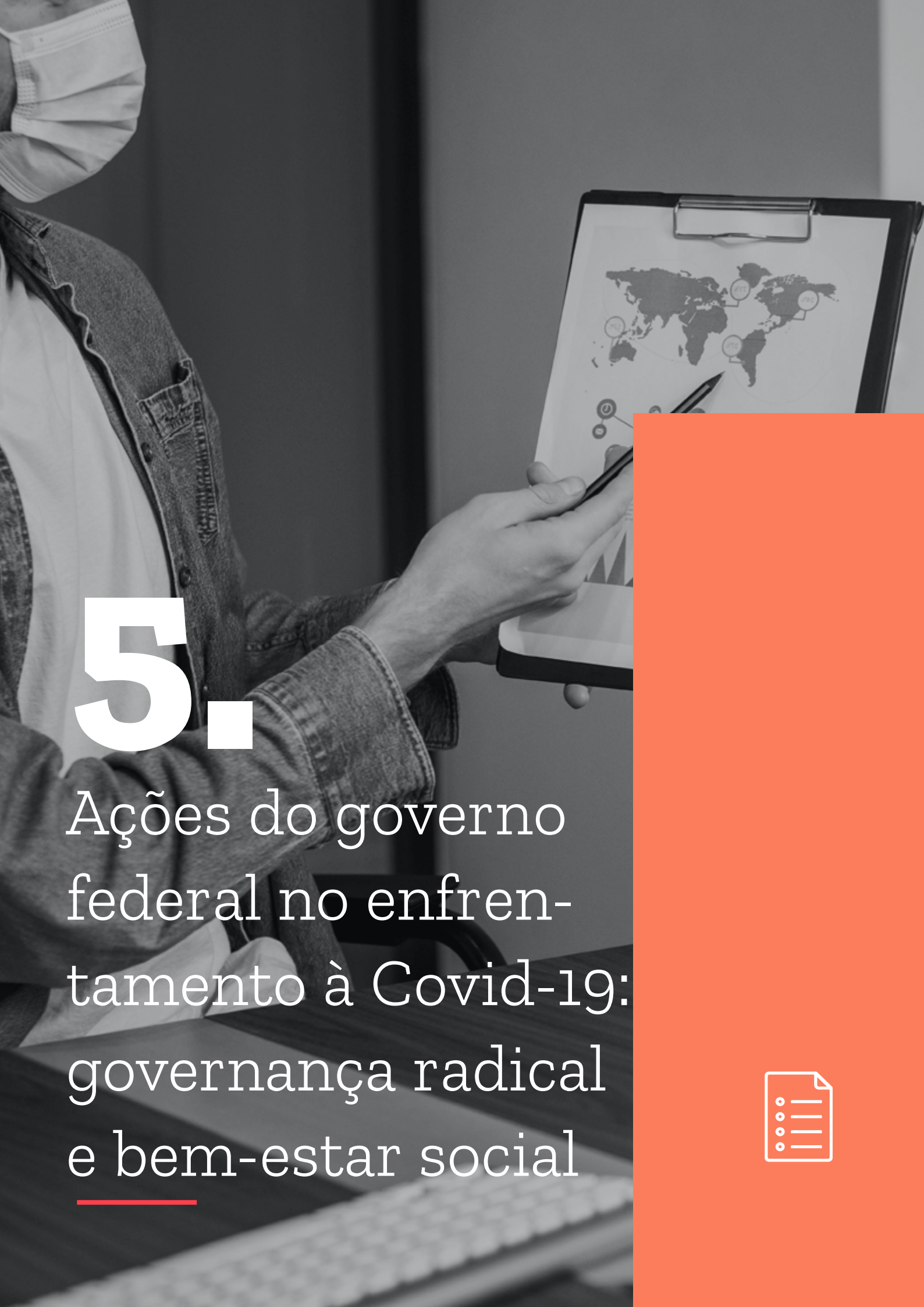
A fim de sintetizar alguns dados que situam a condição do Brasil no contexto da pandemia, apresentamos a tabela abaixo referente ao período compreendido entre março de 2020 e 31 de dezembro de 2021:

Tabela I: Dados gerais sobre a pandemia no Brasil

Brasil	
População	210.147.125
Casos registrados de Covid-19	22.222.928
Óbitos registrados por Covid-19	618.091
Porcentagem da população contaminada	10,57%
Porcentagem de óbitos por população	0,29%
Posição internacional por número de óbitos	2ª
Mortalidade por 100 mil habitantes	293,5

Fonte: Compilado de informações a partir de: *Coronavírus Brasil*, *Observatório Covid-19*, *Observatório de Evidências Científicas Covid-19*, *Folha de São Paulo*, portal *Covid-19 no Brasil* e portal *Dados Covid-19*.

Diante desses aspectos gerais, veremos a seguir como esses dados se relacionam com as ações do governo federal e como eventuais estados de exceção podem ser percebidos.



5.

Ações do governo federal no enfrentamento à Covid-19: governança radical e bem-estar social



5. Ações do governo federal no enfrentamento à Covid-19: governança radical e bem-estar social

Diante do que foi exposto até aqui, é importante retomar salientando que o Brasil, como os demais países do mundo, sofreu os impactos da pandemia de Covid-19. Sendo assim, medidas emergenciais para contenção da propagação do vírus foram requisitadas alterando a ordem cotidiana da sociedade e impondo medidas muito pouco usuais para a realidade brasileira. Como apresentado, o Brasil dispõe em sua Constituição Federal de 1988 de dois institutos moduladores de estados de exceção no país, o estado de defesa e o estado de sítio. O primeiro deles é previsto para preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grande proporção na natureza. Já o segundo é previsto em casos de comoção grave de repercussão nacional e em caso de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira. Cumpre salientar ainda que o estado de sítio só pode ser mobilizado mediante a comprovada ineficácia das medidas tomadas durante o estado de defesa.

Em qualquer que seja o instituto utilizado, está prevista a suspensão de alguns direitos e garantias fundamentais, como a restrição de reuniões, do sigilo de correspondência e comunicação e da inviolabilidade do lar. Por outro lado, ficam autorizadas detenções, a intervenção em empresas de serviços públicos e a requisição de bens.

Logo, nota-se que nenhum dos dois institutos previstos na Constituição de 1988 são adequados em caráter emergencial para lidar com a pandemia de Covid-19, que não pode ser qualificada em nenhuma das disposições apresentadas. Vimos, então, que os legisladores brasileiros articularam a criação de uma nova modulação da exceção para a demanda sanitária vigente, o estado de emergência de saúde pública, previsto especificamente para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, visando preservar a coletividade. No entanto, e mais importante para esta análise, os três institutos de exceção mencionados são atribuições do governo federal, podendo ser declarados pela Presidência da República ou pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, as autoridades executivas estaduais não possuem competência para declaração dessas medidas de exceção.

A demonstração da existência desses institutos é importante para ressaltar as modulações da exceção previstas e que estavam ou estão disponíveis para o enfrentamento de uma grave crise decorrente de uma emergência internacional, caso da pandemia de Covid-19. Segundo Goés e Borelli (2021), conforme já mencionado, não houve articulação adequada entre as autoridades federal e estadual no enfrentamento do vírus, então, mesmo que uma nova modulação da exceção tenha sido produzida às pressas para lidar com as circunstâncias, a disseminação da doença ocorreu em larga escala e ações desencontradas marcaram os esforços estaduais como resposta à crise.

Para responder as demandas provocadas pela pandemia de Covid-19, o governo federal editou 647 normas no período em análise para o enfrentamento da crise sanitária. Essas disposições incluem leis, leis complementares, emendas constitucionais, decretos, medidas provisórias, portarias, resoluções, circulares, decisões, deliberações, despachos, instruções normativas e recomendações. Desse total, 130 dessas medidas expressam alguma abordagem de excepcionalidade, conforme objeto desta análise. Nesse sentido, de início, vejamos a tabela abaixo com um comparativo entre disposições totais produzidas e suas respectivas formas abordando aspectos de exceção.

Tabela II: Panorama dos atos normativos produzidos no Brasil durante a pandemia de Covid-19.

	Total de disposições	Disposições específicas expressando aspectos de excepcionalidade
Leis	88	16
Leis Complementares	4	-
Emendas Constitucionais	3	1
Decretos	68	11
Medidas Provisórias	106	56
Portarias	280	45
Resoluções	65	1
Circulares	2	-
Decisões	3	-
Deliberações	6	-
Despachos	1	-
Instruções Normativas	17	-
Recomendações	3	-
Total	647	130

Fonte: *Legislação Covid-19* (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm).

Nesse conjunto de normas estão incluídas disposições dedicadas às atividades consideradas essenciais, à abertura de créditos extraordinários, à regulação sobre a entrada de estrangeiros no país, às medidas excepcionais a serem adotadas, à restrição de direitos e um rito de anormalidade, dentre outras coisas. Para uma observação quantitativa mais detalhada sobre essas disposições, apresentamos a tabela abaixo relatando o número de disposições por objeto convergente com a análise da excepcionalidade.

Tabela III: Balanço dos atos normativos produzidos no Brasil durante a pandemia de Covid-19.

Disposição[4]	Identificação	Quantidade	Objeto
Decretos	10.282, 10.288, 10.292, 10.329, 10.342, 10.344.	6	Dispõe sobre o serviço público e as atividades consideradas essenciais
Portaria	79	1	Dispõe sobre as condições extraordinárias das atividades de avaliação
Decreto	10.277	1	Institui o Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19
Medida Provisória	921, 924, 929, 935, 937, 939, 940, 941, 942, 943, 947, 949, 953, 956, 957, 962, 963, 965, 967, 969, 970, 972, 976, 977, 978, 985, 988, 989, 990, 991, 994, 997, 999, 1.001, 1.002, 1.004, 1.007, 1.008, 1.015, 1.020, 1.032, 1.037, 1.038, 1.041, 1.043, 1.044, 1.048, 1.053, 1.054, 1.056, 1.062, 1.083, 1.084, 1.087, 1.088.	55	Abertura de crédito extraordinário
Lei	14.032, 14.033, 14.054, 14.055, 14.056, 14.067, 14.068, 14.107, 14.122, 14.225.	10	Abertura de crédito extraordinário
Decreto	10.595, 10.601.	2	Abertura de crédito extraordinário
Portaria	188	1	Declara emergência em saúde pública de importância nacional

[4] A fim de proporcionar melhor compreensão sobre as disposições apresentadas, cumpre destacar a distinção entre suas modalidades conforme hierarquia definida no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, **Lei** é uma espécie normativa com o poder de apresentar imposições a todos e todas. A **Emenda Constitucional** altera algo definido na Constituição e, por conta disso, possui uma tramitação mais difícil de aprovação no Congresso. Um **Decreto** não cria lei, direito ou obrigação, mas é utilizado para regulamentar uma lei que já existe conferindo mais detalhes para a norma e sendo de autoria exclusiva da Presidência da República. A **Medida Provisória** é uma ferramenta também exclusiva da Presidência da República para criar ou alterar leis em caráter de urgência, sendo vigente por apenas 120 dias. Depois desse prazo, perde a validade, se não for aprovada pelo Congresso para se efetivar em lei. A **Resolução** é um instrumento normativo para disciplinar determinados assuntos. E, por fim, a **Portaria** é um ato administrativo com instruções sobre a aplicação de leis e normas de execução de serviços específicos, não impondo obrigações ou penalidades a terceiros e que também não atribui direitos.

Portaria	683	1	Dispõe sobre iniciativas de promoção e defesa dos direitos humanos
Portaria	1, 8, 47, 120, 125, 126, 132, 133, 149, 152, 158, 195, 201, 203, 204, 255, 319, 340, 419, 456, 470, 478, 518, 615, 630, 648, 651, 652, 653, 654, 655, 657, 658, 660, 661, 662, 663.	38	Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no país
Lei	13,979	1	Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública
Portaria	5	1	Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública
Resolução	20	1	Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública
Decreto	10.316	1	Dispõe sobre medidas excepcionais de proteção social
Emenda Constitucional	106	1	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações.
Medida Provisória	966	1	Dispõe sobre a responsabilização dos agentes públicos
Portaria	4	1	Dispõe sobre restrição de direitos de detentos
Portaria	743	1	Institui rito de anormalidade
Decreto	10.697	1	Cria a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19
Portaria	138	1	Dispõe sobre ações de segurança pública e defesa social

Fonte: *Legislação Covid-19* (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm).

Dentre o conjunto de disposições apresentado acima, destacam-se dois segmentos que receberam destaque em termos quantitativos: as disposições sobre a abertura de créditos extraordinários e as restrições acerca da entrada no país.

Partindo-se de uma abordagem inicial sobre a viabilização de recursos para enfrentamento da pandemia, destaca-se que a Emenda Constitucional nº 106, de sete de maio de 2020, instituiu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da denominada calamidade pública decorrente da pandemia, adotando processos simplificados de contratação de pessoal, de obras, de serviços e de compras. Nesse sentido, no que diz respeito aos créditos extraordinários, que lideram o ranking em termos quantitativos, foram criadas 67 disposições nesse sentido, sendo 55 por via de medidas provisórias, 10 por meio de leis e duas por meio de decretos. Uma análise mais detida sobre esse segmento demonstra que foram beneficiados com tais medidas os Ministérios da Cidadania, de Ciência e Tecnologia, da Defesa, da Economia, da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de Minas e Energia, das Relações Exteriores e da Saúde. Também foram transferidos recursos extraordinários a estados e municípios, à Presidência da República e à Advocacia Geral da União, bem como foram disponibilizados créditos extraordinários para operações oficiais de crédito e para encargos financeiros da União.

No que concerne aos recursos extraordinariamente aplicados aos ministérios, foram investidos R$ 613.59 bilhões da seguinte forma:

Tabela IV: Panorama dos recursos empreendidos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil

Ministério beneficiado	Total de recursos
Cidadania	R$ 396.227.854.464,00
Saúde	R$ 147.979.112.303,00
Economia	R$ 61.717.601.702,00
Educação	R$4.877.811.124,00
Minas e Energia	R$ 900.000.000,00
Justiça	R$ 649.743.201,00
Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	R$ 502.941.228,00
Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação	R$ 352.800.000,00
Defesa	R$ 252.224.803,00
Relações Exteriores	R$ 128.000.000,00
Total	R$ 613.59 bilhões

Fonte: *Legislação Covid-19* (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm).

A Tabela IV apresenta o volume de recursos extraordinariamente aplicado no contexto da pandemia e, de início, é possível constatar que, mesmo em meio a uma crise sanitária de impactos globais, o Ministério da Saúde não recebeu a maior fatia desses investimentos, perdendo o primeiro lugar para o Ministério da Cidadania. Mas o que os dados revelam talvez de modo mais impactante é a desproporcionalidade de investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Enquanto cientistas de vários países buscavam desenvolver vacinas para o enfrentamento da Covid, o ministério brasileiro dedicado ao desenvolvimento científico não recebeu a atenção devida por parte dos recursos federais, que, na verdade, foram gradativamente reduzidos. Ainda que não se possa considerar o simples investimento de recursos no referido ministério resultando na criação de vacinas aptas para utilização na população, é pertinente uma reflexão sobre a valorização da área científica no país em um momento de muita dependência em relação aos seus esforços empreendidos para combater a pandemia. Sobretudo se esses dados são colocados em diálogo com outras áreas de investimento de governo, conforme se pode verificar a seguir.

No que tange à excepcionalidade do período e à radicalização dos esforços para a preservação das vidas, em conformidade com o objeto em análise, cumpre-se salientar o volume de investimentos feitos em áreas cruciais para a preservação dos serviços públicos, dos direitos e da própria qualidade da democracia em meio a um evento tão atípico. Dessa forma, é salutar constatar, ainda que de modo superficial, que recursos extraordinários foram aplicados em áreas estratégicas como a cidadania, a educação, a justiça e os direitos humanos. Por sua vez, convém apresentar uma nota sobre os recursos aplicados no Ministério da Defesa, tendo em vista que essa instituição lida com as Forças Armadas e suas ações na sociedade, podendo, conforme demonstra a literatura, propiciar o aumento da opressão e do arbítrio em uma sociedade. De acordo com a discriminação feita a respeito do crédito extraordinário encaminhado ao Ministério da Defesa, esses recursos foram direcionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, mas não apresenta determinações mais específicas.

Outras especificidades dizem respeito à criação de recursos extraordinários para a Presidência da República e para a Advocacia Geral da União. No primeiro caso, foram mobilizados recursos no valor de R$54 milhões, dos quais R$52 milhões seriam dedicados ao enfrentamento da Covid e outros R$2 milhões serviriam para a comunicação pública e a divulgação dos atos e matérias do governo federal. No segundo caso, foram gerados recursos no valor de R$4 milhões para atender a ativos civis da União e para benefícios obrigatórios aos servidores, algo que pode ser compreendido mais dentro de uma normalidade administrativa.

A mobilização excepcional de recursos também proporcionou a distribuição de créditos extras para estados e municípios no enfrentamento da Covid-19, totalizando R$79 bilhões, enquanto R$49 milhões foram utilizados com outras operações de crédito e R$83 bilhões com encargos financeiros da União.

Mas a Portaria nº 743 do Ministério do Desenvolvimento Regional, de 26 de março de 2020, estabeleceu um rito específico para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federados, devendo ser feito requerimento do Chefe do Poder Executivo do município, do Estado ou do Distrito Federal acompanhado por decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública[5], parecer do órgão de proteção e defesa civil e relatório do órgão de saúde.

Em suma, a face primária da excepcionalidade durante a pandemia pode ser verificada pelo volume de recursos extraordinários mobilizados para o enfrentamento da crise sanitária. De modo que a pandemia, para além dos impactos sobre a sobrevivência das pessoas, gerou uma reação intensa de recursos públicos para preservação das condições econômicas do país.

Por sua vez, outro segmento dentre as disposições relacionadas acima que ganha destaque pelo seu quantitativo faz menção às medidas adotadas para controlar a entrada de pessoas no país. Essa medida que limita os direitos de circulação criando exceções no ambiente internacional recebeu a atenção do governo por meio de 38 portarias. De tal forma que o referido impedimento foi aplicado a estrangeiros de 48 países: Argentina, Austrália, Bolívia, China, Colômbia, Coreia do Sul, Guiana, Guiana Francesa, Irã, Irlanda do Norte, Islândia, Japão, Malásia, Noruega, Paraguai, Peru, Reino Unido, Suíça, Suriname, Uruguai, Venezuela e membros da União Europeia[6].

[5] O Decreto nº 7.257, de quatro de agosto de 2010, disciplina sobre a situação de emergência e o estado de calamidade, dispondo sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Dessa forma, a situação de emergência é caracterizada em casos de anormalidades provocadas por desastres causadores de danos que comprometem parcialmente a capacidade de resposta do Poder Público aos atingidos. Por sua vez, o estado de calamidade é configurado em situações mais intensamente anormais, fruto de desastres que causam danos graves à comunidade com comprometimento substancial da resposta do Poder Público. Sendo ambos, emergência e calamidade, resultantes de eventos adversos, naturais ou provocados, com danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais (Maia Filho, 2022).

[6] Atualmente, a União Europeia é composta de 27 Estados-membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia e Suécia).

No entanto, em função da gravidade da pandemia, a entrada de estrangeiros de quaisquer nacionalidades acabou sendo implementada no Brasil. Inicialmente, no dia 27 de março de 2020, estrangeiros foram proibidos de entrar no país por via aérea. Pouco depois, em 24 de abril do mesmo ano, o impedimento incluiu também a entrada por via aquaviária. E, em 29 de abril, a mesma restrição foi instituída por via terrestre.

Seis decretos publicados entre março e maio de 2020 discorreram sobre as atividades e os serviços públicos considerados essenciais durante a pandemia. Esses decretos incluíram, gradativamente, mais de 50 modalidades de serviços e atividades, mas, dentre eles, a mais relevante publicação foi relativa ao Decreto nº 10.288 que discorreu sobre a essencialidade dos serviços de imprensa. Tal medida ressaltou a livre manifestação de pensamento, de criação e de expressão, sem qualquer restrição, por meio de radiodifusão de sons e de imagens, via internet ou por jornais e revistas. Proibindo a restrição de circulação de trabalhadores da imprensa. Medida essa que foi publicada ainda na fase inicial dos efeitos da pandemia no Brasil, no dia 22 de março de 2020.

Algumas outras normas singulares foram publicadas entre março de 2020 e dezembro de 2021 construindo o cenário de excepcionalidade gerado no Brasil em decorrência da pandemia de coronavírus. Medidas que, qualitativamente, contribuem para a ocorrência de um estado de exceção no cotidiano nacional. No entanto, a construção formal desse contexto qualitativo se iniciou com a Portaria nº 188 do Ministério da Saúde, em três de fevereiro de 2020, que declarou o país em emergência de saúde pública de importância nacional. Daí por diante foram acrescidas outras disposições que configuraram todo esse quadro. No dia sete de fevereiro, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.979 catalogando medidas que poderiam ser adotadas pelas autoridades sanitárias para atuar no diagnóstico precoce da doença, reduzir a propagação do vírus e monitorar o avanço da pandemia no país (Rocha, 2021).

A fim de empreender ações de enfrentamento à pandemia, foi instituído um Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 por meio do Decreto nº 10.277, em 16 de março de 2020, que seria o órgão de articulação da ação governamental, de assessoramento ao Presidente da República e de deliberação sobre prioridades, diretrizes e aspectos estratégicos. A composição do comitê incluiu 27 membros, estando entre eles todos os m inistros de governo mais o Advogado Geral da União, os Presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Coordenador do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.

De tal forma que se evidencia a ausência de representantes de entidades especializadas em ciência e/ou saúde, ressaltando-se uma preocupação notória de governo com ênfase em abordagens mais voltadas para interpretações econômicas da crise. O que seria corroborado via discursos proferidos por representantes do Poder Executivo na imprensa.

Por sua vez, algumas normas específicas foram publicadas para estabelecer medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública determinando, por meio da Lei nº 13.979, o isolamento, a quarentena, a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coletas de amostras clínicas, vacinação, tratamentos médicos e o uso de máscaras. Além de possibilitar a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas.

Ainda nesse sentido, o Decreto nº 10.697 criou a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19, porém, somente em maio de 2021. A nova s ecretaria passaria a exercer a função de representante do Ministério da Saúde na coordenação de medidas a serem executadas durante a emergência, propondo diretrizes nacionais e ações de implementação das políticas de saúde, definindo e coordenando o plano nacional de vacinação e dando transparência para as medidas de enfrentamento da pandemia.

Algumas disposições publicadas no período chamam a atenção por lidar com temas considerados sensíveis para a literatura que abordam a teoria do estado de exceção, os direitos em uma sociedade e os riscos para a democracia. No Brasil, um grupo de normas se preocupou em assegurar a proteção social e a defesa dos direitos humanos.

Em abril de 2020, um d ecreto da Presidência da República estabeleceu medidas excepcionais de proteção social decorrentes da crise sanitária. Essa disposição trouxe a implementação do auxílio emergencial no valor de R$600,00 que seria concedido, inicialmente, por um prazo de três meses. O objetivo era proteger uma população mais vulnerável dos efeitos das ações de enfrentamento do coronavírus que incluíam o isolamento, a quarentena e a interrupção de várias atividades econômicas. Antes, no entanto, uma p ortaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública já havia autorizado a utilização excepcional dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para ações de segurança pública e defesa social para o combate emergencial dos efeitos decorrentes da pandemia. Compondo, assim, um quadro mais amplo de ações para a excepcionalidade social do momento.

Mais especificamente, no entanto, é fundamental destacar a Portaria nº 683 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que dispôs sobre a instituição de um comitê técnico para elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos direitos humanos no contexto emergencial de saúde pública. Com uma composição formada por 12 membros[7], o comitê seria encarregado de propor iniciativas voltadas para a promoção de direitos humanos, de criar mecanismos de sensibilização e de disseminação de informações para a sociedade brasileira, de traçar estratégias de comunicação de medidas preventivas e pela elaboração de conteúdo para públicos específicos.

Paralelamente a isso, contudo, a Portaria nº 4 do Ministério da Justiça e Segurança Pública caminhou em sentido contrário, estabelecendo a restrição de alguns direitos. Particularmente, essa disposição afetou a comunidade carcerária do Brasil, que teve suspensa a possibilidade de visitas sociais e, sobretudo, o atendimento de advogados. Se o contexto da época em que a disposição foi publicada justificava a suspensão das visitas por conta do receio generalizado de disseminação da doença em ambientes ocupados por muitas pessoas, o direito de consulta com os representantes legais, algo bem mais restritivo, foi igualmente suspenso.

Por sua vez, uma disposição que é fundamental para conter os abusos de estados de exceção faz menção à responsabilização de agentes públicos por seus atos. Tal medida foi implementada no Brasil pela Medida Provisória nº 966, no dia 13 de maio de 2020, dispondo sobre ação e omissão em atos relacionados à pandemia. Nesse sentido, contudo, os agentes públicos só poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa em caso de dolo ou erro grosseiro, que seria caracterizado por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

[7] Secretário-Executivo, Secretário Nacional de Políticas para as Mulheres, Secretário Nacional da Família, Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretário Nacional da Juventude, Secretário Nacional de Proteção Global, Secretário Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretário Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, Chefe de Assessoria Especial de Controle Interno e Chefe de Assessoria Especial de Assuntos Internacionais.

Conforme atesta a legislação verificada para o período de recorte da pesquisa, o Brasil lidou com a crise sem violações graves de direitos constitucionais garantidos, sem erosões técnicas da democracia por meio de normas que empoderassem algum Poder ou que subtraísse algum direito para além da razoabilidade do contexto. Assemelhando-se a casos apresentados por Corradetti & Pollicino (2021) em seu levantamento comentado anteriormente. Por sua vez, o país fez parte de um movimento global apontado por Cervantes, Matarrita & Reca (2020) que repercutiu em medidas de confinamento, fechamento de fronteiras e suspensão de atividades.

Medidas assim implicaram na necessidade de recuperação econômica e social, tendo em vista que os impactos da pandemia agravaram as desigualdades. Nesse sentido, foi produzida uma série de normas para minimizar os danos da crise sanitária e tais medidas podem ser entendidas como radicais o suficiente, conforme asseveram Posner e Weyl (2019), para proporcionar reflexões sobre o capitalismo e a democracia de uma forma geral, a fim de se produzir uma sociedade mais justa. O contexto da pandemia demandou uma volumosa movimentação extraordinária de recursos que, por vezes, revelaram-se inexistentes ou insuficientes.



6.

Entre ações e narrativas: governança, estado de exceção e pandemia



6. Entre ações e narrativas: governança, estado de exceção e pandemia

Neste item do texto, o objetivo é desenvolver uma análise sobre as manifestações de agentes públicos do Poder Executivo que foram destacadas pela imprensa brasileira. Para tanto, como previamente apontado, a análise se vale de material jornalístico publicado naquele que é o maior jornal em circulação no território nacional, a *Folha de São Paulo*. Dessa forma, foi realizado um levantamento de matérias publicadas pertinentes ao mesmo recorte temporal utilizado até aqui, entre março de 2020 e dezembro de 2021, com a intenção de se verificar as narrativas proferidas por esses agentes acerca dos elementos constituintes de uma excepcionalidade provocada pela pandemia de Covid-19 no Brasil.

Ao refletir sobre o objeto e ao compreender os veículos de imprensa enquanto fonte fundamental para a realização de toda e qualquer investigação acerca dos estados de exceção, destaca-se a relevância do fato de esta análise se propor a investigar a imprensa periódica. Portanto, orientamo-nos através da clássica obra de Laurence Bardin (2009, p. 46), visto que, segundo essa autora, a análise de conteúdo "visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um mecanismo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares".

Embora tradicionalmente aplicado à comunicação, Núncia Santoro de Constantino (2002) destaca a pertinência do método para as pesquisas, principalmente levando em conta as dificuldades com as quais os pesquisadores se deparam ao trabalhar com a *análise de discurso*, método que exige vasto conhecimento sobre temas de áreas como a linguística e a psicanálise, que a maioria dos pesquisadores não possui. Para a autora, apoiada em Bardin, a análise de conteúdo mostra-se como alternativa metodológica à análise de discurso, constituindo-se como "conjunto de técnicas cuja aplicação, através de procedimentos sistemáticos, visa a produzir inferências. São técnicas para ler e interpretar o conteúdo de qualquer espécie de documento e, mais concretamente, de toda a espécie de documento escrito" (Constantino, 2002, p. 86). Conceituamos inferência como a "operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras" (Bardin, 2009, p. 41), constituindo-se como a operação intermediária entre a *descrição* e a *interpretação*, permitindo a passagem controlada de uma a outra.

Diante do exposto, convém apresentar o universo correspondente às fontes provenientes da imprensa para o período entre março de 2020 e dezembro de 2021. Uma leitura ampla do jornal *Folha de São Paulo* revelou a publicação de 1.173 matérias envolvendo o contexto da pandemia em relação às questões de governança. Ou seja, um fluxo de publicação que apresentou uma média de 1,74 matérias por dia[8]. Após depuração desse quantitativo de registros, chegou-se à amostra de 119 matérias mais particularmente relacionadas ao objeto em análise nesta investigação.

Nesse sentido, a tabela abaixo apresenta uma abordagem quantitativa com especificações em relação à análise da excepcionalidade averiguada durante a pandemia de coronavírus no Brasil.

[8] Cálculo realizado considerando-se o período compreendido entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, totalizando 671 dias.

Tabela V: Balanço das matérias publicadas a respeito da Covid-19 no Brasil[9].

Elemento central da publicação	Quantidade de matérias
Créditos extraordinários	25
Ações do governo	22
Limitação de liberdades	15
Transparência	12
Direitos Humanos	11
Entes Federados	10
Modulações da exceção	7
Fechamento de fronteiras	5
Valorização da ciência	4
Serviços essenciais	4
Forças Armadas	3
Eleições	1
Total	119

Fonte: Acervo Folha de São Paulo.

De início, é possível estabelecer algumas reflexões a respeito das principais atenções da imprensa com relação às preocupações legislativas destacadas no item anterior.

Tal como os créditos extraordinários configuraram a maior expressão quantitativa sobre produção legislativa durante a pandemia, o objeto também esteve em evidência na imprensa representando 21% das matérias (25 publicações) pertinente ao estudo apresentado.

[9] Convém ressaltar que algumas matérias possuem abordagens cruzadas, ou seja, envolvendo mais de um aspecto dos presentes na Tabela V ao mesmo tempo. No entanto, essas matérias foram classificadas de acordo com a temática preponderante, entendida como aquela que domina e orienta a maior parte do conteúdo.

Por sua vez, se o segundo quesito mais explorado pela legislação de excepcionalidade durante a pandemia foi acerca do fechamento de fronteiras para estrangeiros, essa questão recebeu a atenção da imprensa em apenas 5 ocasiões, representando 4,2% das matérias em destaque. De tal forma que o veículo de comunicação abordado conferiu maior repercussão para as ações do governo, cujo quantitativo de matérias estabelecido em segundo lugar corresponde a 18,48% do total. E, completando as três questões de maior repercussão na imprensa, ganhou destaque o quesito de limitação das liberdades, representando 12,60% (15 matérias).

Concluindo um grupo de matérias que merecem destaque pelo quantitativo de publicações, estão aquelas que tiveram como elemento central a transparência das ações de governo (10,08%), os direitos humanos (9,24%) e a relação com os entes federados (8,40%).

Por fim, foram averiguadas matérias que apresentaram convergência com o objeto de análise enfocando questões como as modulações da exceção (5,88%), a valorização da ciência (3,36%), os serviços considerados essenciais (3,36%) e aspectos envolvendo as Forças Armadas (2,52%) e as eleições (0,84%). Todos quesitos que foram abordados no item anterior caracterizando uma preocupação legislativa de excepcionalidade.

Contudo, antes de proceder uma análise mais detalhada acerca dos quesitos apresentados na Tabela V acima, é oportuno retomar as especificidades do sistema constitucional de crises brasileiro. Conforme descrito anteriormente, estão disponíveis na Constituição de 1988 dois modelos de estado de exceção, sendo eles o estado de defesa e o estado de sítio. Diante de suas especificações legais, nenhuma dessas modalidades se demonstrou adequada para a excepcionalidade causada pela pandemia de Covid-19 no Brasil. De tal forma que a declaração da exceção por via desses dois institutos se tornou inviável no contexto brasileiro por suas características. No entanto, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, afirmou, em 12 de março de 2021, de forma controversa, que o estado de sítio estaria em vigor no Brasil por determinação dos governadores dos estados (Silva, 2021). Sua manifestação fazia referência ao toque de recolher adotado em algumas localidades para controle da disseminação do vírus. Para além dos requisitos constitucionais de comoção grave e ineficácia de um estado de defesa, a fala do Presidente não possui base jurídica, uma vez que tal declaração compete apenas à Presidência da República após ouvidos os Conselhos da República e de Defesa Nacional. Ainda assim, só entraria em vigor com a aprovação do Congresso.

Por suas características, o estado de sítio é muito mais um instituto de luta política, enquanto o toque de recolher em vigência se configurava mais exatamente comoum mecanismo de luta sanitária para preservação de vidas[10]. Ademais, é importante ressaltar que o confinamento foi a principal medida sugerida pela ciência e praticada na maioria dos países para controle da pandemia (Maia Filho, 2022).

Feita essa observação, e ratificando a gravidade da situação de pandemia de Covid-19 no Brasil, convém destacar a repercussão constatada na amostra de notícias coletada a respeito da atenção que foi dada à ciência e aos cientistas brasileiros em momento tão crítico de nossa história recente. Como a análise mais detalhada da legislação produzida no período em evidência revelou, o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação não recebeu atenção compatível com o momento vivenciado pelo país. Os cortes no orçamento da ciência impactaram diretamente as pesquisas sobre Covid-19, ainda que houvesse um fundo bilionário de ciência e tecnologia disponível e a demanda de pesquisadores pertencentes a entidades científicas de grande relevância como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC) (Watanabe, 2020). Não se afirma com isso que o fluxo de investimentos resultaria necessariamente na produção de vacinas adequadas, mas o contexto revela certo descaso com a ciência e os cientistas no decorrer de uma crise sanitária.

Essa desvalorização da ciência não se materializou apenas em função dos poucos recursos recebidos, mas também pela fragilização de suas instituições. Em abril de 2020, o governo federal demitiu o presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), João Luiz Filgueiras de Azevedo, sem qualquer aviso prévio (Saldaña, 2020). Ademais, cortes de benefícios fiscais afetaram também o Instituto Butantan e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

[10] Para além do toque de recolher, foram adotadas as seguintes medidas por parte dos Poderes Executivos estaduais e municipais: suspensão de atividades comerciais e congêneres não essenciais; proibição de reuniões; proibição de permanência e trânsito de pessoas em áreas de lazer e convivência; uso obrigatório de máscaras em lugares públicos; proibição de pessoas idosas utilizarem transporte público; proibição de pessoas idosas ou de pessoas com saúde debilitada saírem de seus domicílios; proibição de entrada ou saída de território municipal e decretação de *lockdown* (Lourenço; Alonso, 2022).

A redução feita pelo governo de Jair Bolsonaro foi sem precedentes na última década, conforme levantamento do próprio CNPq. Nesse caso, Butantan e Fiocruz concentravam algumas das principais pesquisas para o desenvolvimento de uma vacina brasileira contra o coronavírus (Sassine, 2021). Em maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal já havia alertado que ignorar a ciência seria um erro grosseiro, entendendo que equívocos que violassem os princípios constitucionais da precaução e da prevenção deveriam ser considerados erros grosseiros aptos de responsabilização (Teixeira, 2020). Conforme Andrade (2020), o Presidente da República promoveu recorrentemente a desobediência a medidas técnicas como o uso de máscara de proteção e a não aglomeração de pessoas em ambientes abertos e fechados. Além disso, insistiu em promover medicamentos e tratamentos sem comprovação científica contra a doença, tendo como maior destaque a campanha promovida por Jair Bolsonaro em defesa da utilização da cloroquina. A despeito de qualquer comprovação científica, o presidente estimulou o consumo do medicamento que é utilizado para o tratamento de malária e lúpus como medicação eficaz para a Covid-19, causando intensa politização nacional em torno do remédio, contribuindo e estimulando a construção de sentidos e imaginários coletivos sobre a pandemia (Michaelsen; Rosa, 2021).

Concomitantemente, aumentavam os casos de contaminados e óbitos por Covid-19 no Brasil e a situação se agravava. Ainda em março de 2020, na verdade, o governo federal solicitou ao Congresso o reconhecimento de um estado de calamidade pública. Com essa aprovação, o governo deixaria de ter obrigação de cumprir meta fiscal, liberando os gastos com a pandemia (Carvalho, 2020). Ainda assim, a equipe de governo preparou um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que recebeu a denominação na amostra de notícias coletada de “orçamento de guerra”, permitindo contornar os gastos públicos durante a pandemia. A medida criava uma sistemática própria de combate à pandemia autorizando o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender as necessidades e a adoção de processos simplificados de contratação de pessoal, de obras, serviços e compras (Maia Filho, 2022). Junto a isso, o governo manifestou seu desejo de que esse “orçamento de guerra” se tornasse automático em caso de emergência, com aplicação em outras situações de necessidade futuras (Caram; Boghossian, 2020). Em suma, para além do estado de exceção que vigorava no momento, houve articulação para definição de parâmetros para novas excepcionalidades no futuro.

Na concepção de Marcelo Nerling (2022), o que se verificou foi um estado de exceção financeiro, que se irradiou pelos entes da federação, que blindou os governos de responsabilização por seus atos, valendo-se de menos planejamento, transparência e *accoutability* da execução orçamentária para solução da crise.

Outro quesito que envolveu a excepcionalidade do período foi a definição das atividades e dos serviços essenciais no Brasil. Conforme demonstrado pela legislação produzida durante a pandemia, seis decretos encaminharam essas definições que incluíram mais de 50 modalidades de serviços e atividades. Algo que decorreu de pressões de setores da sociedade e marcou um processo tomado por dissensões. A ampliação desses serviços essenciais chegou a surpreender o Ministro da Saúde em exercício em maio de 2020, Nelson Teich, que também tomou conhecimento do assunto pela imprensa (Bolsonaro..., 2020).

E, abordando uma questão de suma importância para a literatura do estado de exceção, o Decreto nº 10.288, de 2020, assegurou a essencialidade dos serviços de imprensa, ressaltando a livre manifestação de pensamento, de criação e de expressão e proibindo a restrição de trabalhadores da imprensa. No entanto, isso não impediu que o Presidente da República proferisse ofensas à imprensa e seus profissionais. Como ocorreu, muito emblematicamente, após o Brasil bater a trágica marca de 500 mil mortos por coronavírus. Em 22 de junho de 2021, Jair Bolsonaro demonstrou irritação, atacando repórteres e as emissoras CNN e Globo. Tal atitude ocorreu em Guaratinguetá (SP) após ser questionado sobre suas ações durante a pandemia e responder grosseiramente sobre não usar máscara em público e pilotar moto sem capacete em suas motociatas (Valadares, 2021).

Essas condutas e manifestações paralelas contribuíram para a construção de um estado de exceção no Brasil por diversas vias, mas, conforme indicado no levantamento acerca da legislação produzida, a emissão de créditos extraordinários foi o que mais mobilizou atenção dos legisladores e também da amostra de notícias coletada. No tocante desta pesquisa, o número de matérias (25) envolvendo créditos extraordinários para a reflexão sobre o objeto em desenvolvimento representou 21% das publicações.

Ganhou repercussão a injeção de recursos contra os efeitos do coronavírus na pandemia, o atendimento dos pleitos do setor industrial e o socorro financeiro a estados e municípios, por exemplo. No entanto, em março de 2020, essa ajuda federal representava somente 2% do PIB, o que deixava o pacote emergencial brasileiro muito a desejar, de acordo com dados do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia (Cucolo, 2020). Por sua vez, em maio do mesmo ano, o Ministério da Saúde havia utilizado menos de um terço de sua verba disponível para o enfrentamento da Covid-19, como apontou relatório do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa não utilização de recursos causou atraso na entrega de respiradores, que, naquele momento, eram fundamentais para o socorro das vítimas hospitalizadas pela doença. Naquele momento, o ministro interino responsável pela gestão da pasta era Eduardo Pazuello, e a lentidão na execução dessas despesas foi resultado da descontinuidade administrativa existente e do conflito com gestores locais. O ritmo lento de aplicação de recursos fez com que o Ministério Público Federal abrisse inquérito para apurar a insuficiência e a omissão de socorro por parte do Ministério da Saúde (Fabrini; Wiziack, 2020).

A não utilização de recursos previstos para aquele momento de exceção sanitária voltou a ser assunto em novembro de 2020 e em março de 2021. A respeito do primeiro momento, uma reportagem (Sassine, 2020) revelou que verba destinada à doação de comida para famílias em insegurança alimentar, recursos para assistência de brasileiros no exterior e investimentos para absorção de tecnologia da vacina via Fiocruz, por exemplo, envolveram montantes que não foram empenhados pelo governo federal. Já no segundo momento, no pico da crise, o gasto permanecia lento e R$80 bilhões ainda estavam parados (Pupo; Resende, 2020). Ou seja, recursos importantes para ações sociais ficaram parados ou tiveram aplicação muito mais lenta do que a gravidade do momento demandava.

Por sinal, ao que demonstram as matérias veiculadas na amostra de notícias coletada, ainda que os gastos fora do teto orçamentário tenham superado R$500 bilhões em maio de 2020 (Resende; Caram, 2020), o governo federal parece ter atrasado o empenho no combate à pandemia retardando a aplicação de recursos ou mesmo os vetando para os próprios estados que havia se disponibilizado a auxiliar. Quando se tratou da elaboração de um auxílio emergencial para informais, o governo também propôs um valor mais baixo, de R$200 por pessoa. Valor esse que foi elevado para R$600 pelo Congresso e então sancionado pela Presidência da República. Ademais, Jair Bolsonaro atuou para confrontar medidas de combate ao coronavírus minimizando a pandemia, assinando decretos para driblar decisões estaduais e municipais, promovendo aglomerações, desrespeitando o uso de máscara de proteção, incentivando a utilização de medicamentos e tratamentos sem qualquer fundamentação científica, maquiando dados da pandemia no país e investindo contra as vacinas para o combate à doença (Relembre..., 2020).

Se essas questões contextuais constituíram um estado de exceção decorrente da crise sanitária no Brasil envolvendo aspectos econômicos, sociais e de saúde, é preciso considerar também as ações do governo no interior desse contexto no que tange a elementos de risco apresentados pela literatura que lidam com a (não) preservação de direitos, a limitação das liberdades e a utilização das Forças Armadas.

Nesse sentido, a começar pelas ações mais imediatas do governo, ressalta-se, em primeiro lugar, o fato de ter havido coordenação nula do Estado brasileiro contra o coronavírus, nas palavras de Sérgio Lazzarini, Professor do INSPER, em entrevista concedida em abril de 2020 (Fraga, 2020). Isso teria impedido a redução de danos causados pela Covid-19. Por sinal, o próprio Vice-Presidente, Hamilton Mourão, também admitiu em outra entrevista a falta de coordenação das ações de combate ao coronavírus no final (Colon; Uribe, 2020). Por sua vez, o STF deu inédita autonomia aos entes locais, inclusive para restringir liberdades fundamentais, a fim de criar condições que impedissem a propagação do vírus (Gomes; Montoro, 2021).

Por outro lado, contudo, o que se evidenciou foi um perfil mais autoritário da Presidência da República, que, conforme demonstram a literatura e casos correlatos no mundo, faz com que líderes com tendências mais autocráticas se valham da crise em curso para hipertrofiar seus poderes, restringindo liberdades civis e silenciando opositores, de tal forma que, a longo prazo, o resultado verificado seja a restrição de direitos imposta durante a pandemia (Youngs; Panchulidze, 2020). Essas características também foram percebidas no Brasil, pelo que as ações do governo demonstraram. O que se apresenta daqui em diante, então, é uma imersão em uma tentativa de construção de um estado de exceção mais crítico, que fragiliza os limites do direito, das instituições e da democracia.

A despeito da criação de um comitê de crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 para lidar com a pandemia no Brasil, o Presidente da República buscou centralizar as decisões na crise e esvaziar as ações desse mesmo comitê. Ainda em março de 2020, o colegiado perdeu a função consultiva para a qual foi formado, deixando de ter a atuação direta de ministros e passando a ser gerido por auxiliares. Além de alterar as decisões técnicas do comitê, o p residente passou a exigir a palavra final sobre as deliberações tomadas, atingindo até mesmo as orientações do Ministério da Saúde (Onofre; Fernandes, 2020). Ou seja, um controle centralizador e alheio às orientações técnicas necessárias para um contexto de crise sanitária de tamanha proporção.

Essa conduta da Presidência da República não representava uma excepcionalidade no cenário vigente, veio acompanhada da minimização da gravidade da pandemia e da busca por mais poderes com o reconhecimento do Supremo Tribunal Federal (STF). O que representava um comportamento dúbio e incoerente, já que, ao público, a posição adotada era diversa do comportamento frente ao Poder Judiciário. Nas ações apresentadas ao tribunal máximo do país, a pandemia foi descrita como de notória gravidade para justificar suas demandas. Em três ações, a Presidência da República solicitou, respectivamente, a suspensão da ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o reconhecimento de um estado de excepcionalidade e a suspensão de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Almeida, 2020). Especificamente no que refere ao segundo pedido, tratava-se de uma iniciativa afrontosa à separação dos poderes e à própria democracia, uma vez que a demanda desejava a supressão do controle do Legislativo sobre as medidas provisórias da Presidência da República. Uma perspectiva de tamanha gravidade que excederia as definições de um estado de exceção previsto na Constituição brasileira via estado de sítio, já que, nem mesmo neste caso extremo, o funcionamento do Congresso não é afetado. Assim, o Legislativo federal se posicionou contrariamente à proposta e o STF corroborou com a posição do Congresso de que a democracia não poderia parar em decorrência da crise sanitária.

Em síntese, o presidente tentou se valer da pandemia para flexibilização dos controles que lhe são impostos pela lei, utilizando-se, juridicamente, da gravidade da crise sanitária enquanto, publicamente, desdenhava do problema. Seu comportamento dúbio, no entanto, foi logo percebido como uma tentativa de desafiar as instituições de controle, praticando um estilo de governança gerador de insegurança que não interessa à coletividade, mas somente aos seus próprios interesses (Almeida, 2020).

Não recebendo o respaldo desejado pelo Supremo Tribunal Federal, o Presidente Jair Bolsonaro ignorou os freios do tribunal e proferiu ameaças retóricas aos estados que promoveram limitações de circulação para evitar a propagação do vírus. Enquanto o STF reconheceu a autonomia de estados e municípios para ações de enfrentamento à crise sanitária, o Presidente da República acusava os Executivos locais de invadir competências da União ao decretar restrições à população (Bolsonaro ignora..., 2020). Foi nesse contexto em que Bolsonaro alegou erroneamente que os chefes dos Executivos locais estariam decretando estado de sítio e, com declarações como essas, a Presidência da República entrou em confronto direto com Executivos estaduais e municipais.

Em meio a uma escalada autoritária de governança, Jair Bolsonaro revogou, em abril de 2020, portarias do Comando Logístico (Colog) que estabeleciam controle mais rígido sobre o rastreamento, a identificação e a marcação de armas e munições (Bolsonaro revoga..., 2020). Atitude diretamente vinculada aos seus princípios de facilitação de acesso a armas no país. Em ato pró-intervenção militar realizado diante do Quartel Federal do Exército, em Brasília, o presidente afirmou aos presentes a não disposição por negociações ao lado de bandeiras contra o Congresso e contra o STF (Coletta; Onofre, 2020). Sua fala gerou rápida repercussão no mundo político e jurídico ligando um alerta sobre os riscos de uma ruptura democrática.

Em outra ação descabida, o Presidente Jair Bolsonaro caminhou com empresários lobistas até o Supremo Tribunal Federal para exercer pressão pela suposta retomada das atividades econômicas (Teixeira; Coletta; Wiriack, 2020). A deselegante atitude representou, mais uma vez, o desrespeito em relação aos Poderes da República, agregando mais repercussão negativa à Presidência. Apesar (ou em função) do isolamento da Presidência da República decorrente desses pronunciamentos com repercussões negativas, Jair Bolsonaro continuou insistindo em ataques ao Poder Judiciário, sobretudo quando este determinou a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) requisitada por senadores para investigar a omissão do governo federal em relação à pandemia e eventuais casos de corrupção (Carvalho, 2020).

Em setembro de 2020, o governo apresentou um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) com a finalidade de empoderamento administrativo da Presidência da República em que seria concedido o poder de extinguir ministérios e autarquias. O texto faria um adendo ao artigo 84 da Constituição inserindo novas determinações ao presidente sem a necessidade de aprovação do Congresso (Pupo, 2020). Essa proposta, associada à reforma administrativa, não teve prosseguimento.

Em suma, o que se verificou foi um crescente perfil de governança autoritária, conforme alerta a literatura sobre a perspectiva de governantes com perfil autocrático em ocorrências de estado de exceção. Sendo assim, se por um lado, essas iniciativas visando a hipertrofia do Executivo são danosas às instituições e à própria democracia, outra característica alarmante diz respeito à restrição/limitação de direitos e de liberdades.

O descaso com algumas questões humanitárias e de direitos humanos se apresentou desde o começo da pandemia no Brasil. Ainda em março de 2020, o governo sugeriu isolar presos com cortinas e marcas no chão, na falta de cela individual.

Essas concepções foram publicadas em duas portarias que tinham como pressuposto evitar o avanço da pandemia nos presídios. Como a maioria das unidades prisionais do país está superlotada, essas medidas revelam-se impraticáveis e contribuíram para a construção de uma situação carcerária crítica (Fabrini; Fernandes, 2020). Em julho do mesmo ano, o Presidente da República ainda vetou a obrigatoriedade do uso de máscara nos presídios (Carvalho, 2020).

Outro descaso humanitário a ser ressaltado envolveu a questão das ordens de despejo, remoções forçadas de imóveis urbanos. Um projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados com a finalidade de impedir despejo de inadimplentes por não terem condições de pagar o aluguel em função da grave situação financeira causada pela pandemia. A Presidência da República vetou a proposta sob o argumento de criar condições para ocupantes irregulares de imóveis públicos. Porém a medida seria aplicável a imóveis residenciais com aluguel até R$600 e imóveis não residenciais com valor de aluguel até R$1.200 (Coletta, 2021).

Para além do descaso humanitário com a população carcerária e locatários de baixa renda, outro grupo social sofreu com condições precárias de proteção à vida durante a pandemia no Brasil, os povos indígenas. Essa falta de zelo com os povos originários chamou atenção internacional para a condução da crise sanitária em relação a esses povos no país. Antes, contudo, o próprio Ministério Público Federal (MPF) citou o risco de genocídio indígena e alertou sobre a lentidão na tomada de providências do Ministério da Saúde. Entre as medidas solicitadas estavam a inclusão dos povos originários no grupo prioritário de vacinação contra a gripe, o fornecimento de alimentos e produtos de higiene às aldeias, a descentralização de recursos e de licitações para aquisição de material de combate e prevenção do coronavírus e a disponibilização de testes (Fabrini, 2020). No entanto, o que se verificou foi o veto da Presidência da República ao fornecimento de água, materiais de higiene e leitos hospitalares aos indígenas. O projeto que previa medidas de proteção social para prevenção do contágio e da contaminação por Covid-19 nas aldeias teve vários trechos vetados com a justificativa de que seria criada uma despesa obrigatória sem demonstração do impacto orçamentário e financeiro (Carvalho, 2020).

Desprovidos de atenção, os povos indígenas do Xingu fecharam suas fronteiras para evitar a chegada do vírus em abril de 2020, quando os prognósticos já indicavam uma situação crítica (Serva, 2020). Quatro meses depois, em agosto, o governo admitiria a falta de barreiras sanitárias contra a Covid em oito terras indígenas[11]. Todavia, algumas entidades afirmavam que o número poderia ser ainda maior. Naquele momento, o país já registrava mais de 15 mil casos de indígenas contaminados e 276 óbitos. Mas levantamento da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) registrava 19,7 mil contaminados e 590 óbitos. Simultaneamente, o governo ignorava a necessidade de formulação de planos para evitar a invasão de garimpeiros, caçadores e madeireiros nas áreas indígenas (Onofre; Machado, 2020).

O Supremo Tribunal Federal cobrou o governo acerca da proteção dos povos originários, mas essa pressão só teve resultados práticos no ano seguinte, em 2021, quando o governo apresentou medida provisória estabelecendo barreiras sanitárias para proteção das áreas indígenas visando controlar o fluxo de pessoas e mercadorias nessas localidades para evitar a disseminação da Covid-19 (Brant, 2021). Entretanto, o descaso na condução das ações de proteção aos indígenas no contexto da pandemia já havia repercutido internacionalmente, de modo que o Brasil foi citado na Organização das Nações Unidas (ONU) como caso de risco de genocídio de índios, sendo a primeira citação do país na história em um caso de risco de genocídio no Conselho de Direitos Humanos da ONU (Pinto, 2021).

Roberto Veloso e Cristian Gamba (2021) ressaltam a relativização das vidas em tempos de pandemia com a edificação de um estado de exceção que se realiza em sua prática, dentre outras marcas, pela necropolítica, com a prevalência do descarte humano praticado como técnica de governo. Nesse sentido, a comunidade carcerária, inadimplentes do setor imobiliário e os povos nativos teriam sido abandonados à própria sorte em meio à maior crise sanitária do século 21, responsável por elevado número de óbitos no país.

[11] Essas terras indígenas estavam localizadas nos territórios do Alto Rio Negro (AM), Alto Turiaçú (MA), Avá-Canoeiro (GO), Enawanê-Nawê (MT), Juma (AM), Kaxinawa do Rio Humaitá (AC), Mamoadate (AC) e Pirahã (AM).

Ainda no contexto de criação de barreiras sanitárias e de limitação de circulação em regiões de fronteiras, um tópico de relevância envolvido abrange o fechamento das fronteiras brasileiras para a entrada de estrangeiros. No item anterior ficou demonstrado que essa medida foi objeto de 38 portarias e houve a restrição para estrangeiros provenientes de 48 países. Se as disposições sobre as medidas excepcionais e temporárias para entrada de estrangeiros no país representaram o segundo grupo de legislação mais quantitativo no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021, essa questão recebeu pouca atenção por parte da amostra de notícias coletada. Sendo que, no periódico abordado, a disposição foi objeto de apenas cinco matérias no período.

O destaque inicial foi dado ao fechamento da fronteira com a Venezuela, em 18 de março de 2020, ressaltando que não havia previsão do governo de seguir a mesma conduta com os outros países vizinhos da América do Sul (Coletta;Chaib; Canciam; Fernandes, 2020). Mas, dois dias depois, o então Ministro da Justiça, Sergio Moro, anunciou que o país iria restringir a entrada de estrangeiros no país por vias aéreas. Naquele momento, a medida extraordinária tinha previsão de 30 dias de duração (Colon; Fabrini, 2020). Mas essa medida foi renovada no final de abril do mesmo ano e, na verdade, se prolongou por muito tempo ainda, avançando pelo ano de 2021.

Por fim, nesse quesito, o último destaque dado à questão foi referente à decisão de barrar a entrada de estrangeiros provenientes de países africanos no Brasil, em novembro de 2021. Naquele momento, o governo assumiu essa conduta para impedir a circulação de uma nova variante da Covid-19 potencialmente mais transmissível e denominada ômicron pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Dessa forma, a entrada no país seria proibida para pessoas provenientes da África do Sul, de Botsuana, de Suazilândia, de Lesoto, da Namíbia e de Zimbábue. A decisão foi originada em reunião emergencial do Planalto, mesma ocasião em que foi negada a proposta de adoção de um passaporte da vacina, rejeitando a cobrança da vacinação (Vargas; Holanda; Lopes, 2021).

Se internacionalmente o governo promovia ações de isolamento para o enfrentamento da crise, internamente o que se verificou foi uma intensa campanha discursiva contra esse mesmo isolamento. Ainda que em abril de 2020 o isolamento social tivesse apoio de 76% da população brasileira (Zanini, 2020) e o próprio Ministro da Saúde da época, Luiz Henrique Mandetta, sustentasse a mesma ideia (Watanabe, 2020), o Presidente da República defendia o fim do isolamento social em seus pronunciamentos (Bolsonaro critica..., 2020). Uma conduta que permaneceu inalterada por Jair Bolsonaro durante todo o período abordado nesta análise, ainda que o contágio e os óbitos tenham alcançado números estarrecedores no Brasil.

Então, se o que se constatou foi uma governança mais focada na tentativa de empoderamento do Executivo associada com o descaso com questões humanitárias e direitos humanos, também se evidenciou outro aspecto alarmante ressaltado pela literatura que discute a construção de estados de exceção, a presença exagerada e injustificada de representantes das Forças Armadas em instituições da República. No cerne de uma crise sanitária sem precedentes, militares ocupavam 21 cargos no Ministério da Saúde, em maio de 2020, incluindo aqueles que deveriam ser de primazia de especialistas (Cancian; Machado, 2020). E, se os gastos com saúde, com a proteção da população brasileira em seus diversos segmentos e nem mesmo com a vacinação não eram realizados com eficácia e eficiência, a Presidência da República garantiu o gasto militar em despesas consideradas estratégias nesse contexto de crise (Bolsonaro garante, 2021).

À guisa de conclusão, um princípio que deve ser preservado na ocorrência de estados de exceção para uma contenção de danos às instituições, à República e à democracia é a responsabilização de agentes executivos pelos seus atos e eventuais crimes cometidos. Um mecanismo para cumprir com esse princípio da excepcionalidade, bem como um princípio da administração pública, é a transparência dos dados e das informações. Para além dos atos promovidos na gestão da crise sanitária que foram evidenciados no decorrer do texto, o que se constatou foi a fragilização da transparência no país e a erosão da Lei de Acesso à Informação (LAI), em vigor no Brasil desde 2011.

O começo da fragilização com a transparência pública se deu justamente com o relaxamento da LAI, quando o governo mudou regras de atendimento à lei durante a crise. Foram suspensos prazos de atendimento em órgãos submetidos à quarentena. Ainda que tal medida possa parecer cabível ao momento de calamidade pública, a ação colocada em prática por medida provisória feria um princípio elementar da administração pública. A determinação recebeu diversas manifestações de desagrado, inclusive por parte da *Associação Nacional de Jornais* que considerou que a informação pública deveria ser ainda mais transparente, abrangente e ágil durante uma situação de calamidade (Fabrini, 2020).

Em junho de 2020, o governo já acumulava ao menos 13 medidas que reduziam a transparência oficial[12], isso após duas tentativas de mudança da LAI, tentativas de esconder pesquisas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) sobre drogas e após retirar dados de violência policial do anuário sobre direitos humanos.

Na ocasião, a mais recente investida contra a LAI tentava ocultar dados sobre a pandemia. O Ministério da Saúde passou a atrasar a divulgação de dados da doença e alterar a forma de apresentação dos dados (Lopes; Onofre, 2020).

No que concerne especificamente ao contexto de crise sanitária, é fato que a maior parte dos estados não divulgavam dados básicos sobre a pandemia, havendo pouca ou nenhuma informação sobre o número de testes realizados, sobre a disponibilidade de leitos de Unidades de Tratamento Intensivo e sobre informações gerais acerca dos contaminados (Watanabe, 2020). Porém, o governo federal acumulou retrocessos nesse sentido e, sobretudo, naquele contexto de crise sanitária. Suas ações foram evidentes na limitação da transparência ao sonegar dados sobre a Covid-19 e ao promover confusão em relação aos números da doença no Brasil alterando o número de óbitos de maneira a fazer desaparecer dos registros 857 vítimas em um único dia de junho de 2020 (Machado, 2020). Em dezembro do ano seguinte, o Ministério da Saúde gerou um apagão de dados da Covid ao mudar a regra para a notificação dos casos de contaminação e óbitos (Botalho, 2021). De tal forma que o governo federal se revelou pior em transparência do que 20 estados brasileiros e o Distrito Federal, estando acima somente de Acre, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe (Lopes, 2020).

Conforme aponta Ana Tereza Barros (2022), a partir de dados da Observer Research Foundation, 92% dos casos de coronavírus ocorreram em países democráticos, enquanto somente 8% em regimes mais autoritários. Isso porque somente os regimes democráticos garantem liberdade de expressão e acesso à informação, enquanto regimes mais autoritários frequentemente omitem ou manipulam as informações compartilhadas com os cidadãos. Sendo assim, ao promover confusão em relação aos dados da pandemia no Brasil e investir na manipulação dos dados reais, o país se aproximou muito mais da conduta de regimes autoritários.

[12] Essas medidas de redução da transparência pública foram as seguintes: alterações na LAI, extinção de conselhos civis, sigilo sobre estudos e pareceres técnicos da reforma da previdência, redução no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), censura sobre pesquisa da Fiocruz acerca das drogas no país, a não proteção de dados de autores de pedidos de acesso à informação, o sigilo sobre a lista de visitantes ao Palácio da Alvorada, a suspensão sobre a divulgação de dados sobre desemprego no país, a suspensão da LAI por conta da pandemia, a restrição da divulgação de dados sobre a pandemia, a exclusão do relatório anual dos direitos humanos sobre violência policial e o sigilo de pareceres de embasamento de sanções e vetos presidenciais.

Por situações como essas, o Brasil se tornou líder em desinformação sobre os números da Covid-19, algo que se materializou por meio de um grande número de publicações falsas na internet e nas redes sociais. Com isso, os veículos de imprensa organizaram um consórcio[13] para divulgação em conjunto dos números fornecidos pelas secretarias de saúde (Moraes, 2020), transparecendo, mais uma vez, a omissão do governo federal e o descaso na coordenação de ações para o enfrentamento da pandemia.

Por fim, a responsabilização dos agentes executivos não cumpriu seu papel na medida em que a Advocacia Geral da União (AGU) negou ou ignorou as condutas da Presidência da República no decorrer da crise causada pelo coronavírus, ainda que essas atitudes questionáveis tenham sido públicas e amplamente noticiadas. A AGU argumentou se tratar de *fake news* as acusações apontadas contra a conduta do Presidente Jair Bolsonaro (Linhares, 2020). Por sua vez, o presidente editou m edida provisória para proteger os agentes públicos de responsabilização por seus atos durante a pandemia, limitando as punições por ação ou omissão com dolo ou erro grosseiro. Este, então, seria caracterizado por um erro manifesto, evidente e inescusável com culpa grave[14]. Essas determinações teriam contribuído para aliviar o receio de responsabilização direta do Presidente da República, algo que implicaria em um possível processo de impeachment (Coletta;Carvalho; Caram, 2020). Ou seja, estabeleceu-se uma blindagem pela responsabilização de atos dos agentes públicos ao passo em que a responsabilização existente se tornou fragilizada.

[13] Esse consórcio incluiu os seguintes veículos de imprensa: Folha de São Paulo, O Globo, Extra, O Estado de São Paulo e os portais UOL e G1.

[14] Para uma caracterização ainda mais restritiva, a avaliação de um erro grosseiro deveria considerar os obstáculos e as dificuldades reais do agente público, a complexidade das atribuições exercidas, a circunstância de incompletude de informações, as circunstâncias práticas para a ação ou a omissão e o contexto de incertezas.



7.
Considerações finais



7. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi investigar as implicações da pandemia no Brasil para a estruturação de um estado de exceção causado pela crise sanitária. Nesse contexto, procurou-se explorar as ações do governo federal no sentido de desenvolver uma governança radical valendo-se do cenário de excepcionalidade para coordenar e aprimorar ações e serviços públicos de resposta à situação extraordinária causada pela pandemia.

A fim de analisar esse estado de exceção, o estudo, à luz de uma literatura sobre a excepcionalidade, investigou a produção legislativa em tempos de crise sanitária causada pela pandemia e se valeu das informações auferidas por meio de uma amostra de notícias coletada para identificar a ação da administração pública para gerir a crise e, possivelmente, viabilizar novas formas de operacionalização rápidas e eficientes frente ao contexto enfrentado.

Estabelecendo uma interlocução com a literatura sobre a teoria da exceção, o estudo se valeu de obras clássicas da área, mas também, e de forma inédita, procurou introduzir nas análises acadêmicas brasileiras um diálogo atualizado com o corrente debate internacional. Dessa forma, ao desenvolver o debate com a literatura, a presente pesquisa estabeleceu interlocuções com trabalhos muito recentes que vinculam a ocorrência de estados de exceção com o contexto pandêmico vivido em decorrência da pandemia de Covid-19 no mundo.

Para uma análise mais empírica do objeto em questão, a presente investigação procedeu o levantamento de dados a partir de fontes produzidas no Brasil para o período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021, período em que o país viveu o apogeu da crise sanitária e vivenciou as maiores excepcionalidades na vida cotidiana e nas práticas ordinárias da administração pública. Foi analisada a legislação nacional elaborada para o enfrentamento da crise, bem como se perscrutou via amostra de notícias coletada demais ações do governo e pronunciamentos emitidos que representaram o posicionamento do governo frente à crise sanitária.

No primeiro item investigativo do texto há uma construção contextual dos efeitos da pandemia de coronavírus no Brasil, demonstrando que os impactos da doença no país foram muito significativos. Lamentavelmente, o Brasil apresentou o segundo maior número de óbitos entre os países do mundo, totalizando mais de 600 mil mortos no período em evidência na pesquisa (Watanabe, 2021). No momento de finalização deste trabalho, o Brasil já se aproximava da marca de 700 mil óbitos. Como o sistema constitucional de crises brasileiro, constituído pelos estados de defesa e de sítio, não se configura para um adequado enfrentamento da crise causada pela Covid-19, as decretações de estado de emergência e de calamidade pública se constituíram como os elementos mais adequados para as medidas necessárias de contenção dos danos (Maia Filho, 2022).

Dito isso, a análise dos dados se iniciou pelas ações do governo federal verificadas por via legislativa. De tal forma que foram identificadas 647 formas legislativas produzidas no período, compreendendo leis, leis complementares, decretos, medidas provisórias, portarias, resoluções, circulares, decisões, deliberações, despachos, instruções normativas e recomendações. Ainda que tudo isso tenha sido produzido em um contexto de excepcionalidade, um total de 130 dessas medidas competem ao objeto de análise com disposições específicas expressando aspectos de excepcionalidade. Sendo assim, levou-se em consideração disposições sobre a definição de serviços e atividades essenciais, as condições extraordinárias das atividades de avaliação, a instituição de um comitê de crise e suas especificidades, a abertura de crédito extraordinário, a instituição de um regime fiscal extraordinário, a

declaração de emergência em saúde pública de importância nacional, as iniciativas de promoção e defesa dos direitos humanos, as restrições de entrada no país, as medidas de proteção social, as ações de segurança pública e defesa social e a responsabilização de agentes públicos. O levantamento evidenciou, pela quantidade de disposições produzidas, que houve grande atenção a três questões em especial: a abertura e utilização de crédito extraordinário, a restrição para entrada no país e a caracterização de serviços e atividades essenciais.

Em um segundo momento, a análise foi realizada com base no levantamento de dados perscrutados no veículo de imprensa de maior circulação no brasil, o jornal *Folha de São Paulo*. Nesse item constatou-se que o referido jornal veiculou 1.173 matérias relacionadas à pandemia no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021, dentre as quais 119 delas se vinculam mais diretamente ao objeto explorado pela pesquisa. O levantamento de dados via imprensa permitiu uma complementação para o conhecimento sobre as ações do governo federal durante a pandemia, tendo em vista que as maiores atenções da amostra de notícias coletada nem sempre coincidiram com o que estava em desenvolvimento por meio da legislação produzida. Sendo assim, revelaram-se relevantes matérias que abordaram questões como a emissão de créditos extraordinários, as ações factuais do governo, a limitação das liberdades, a transparência das ações, a (não) proteção de direitos humanos, o relacionamento com os entes federados frente à crise, as modulações viabilizadas da exceção, a (des) valorização da doença, a definição dos serviços essenciais, as ações das Forças Armadas e as eleições durante a pandemia. A relevância quantitativa se deu na mesma referida ordem, de modo que o destaque em relação aos três principais quesitos não representa exatamente os quesitos da produção legislativa. Logo, complementando a análise do objeto.

Esses dados demonstram quantitativamente o que foi produzido no país no contexto da pandemia de Covid-19, bem como revelam que o Brasil empenhou, entre março de 2020 e dezembro de 2021, 613 bilhões de reais em créditos extraordinários para o enfrentamento da crise sanitária. Qualitativamente, porém, cumpre salientar que um estado de exceção foi constituído não só por números extraordinários, mas também por práticas que extrapolam os princípios da normalidade. Nesse sentido, em lugar de se valer da crise para o aperfeiçoamento de atividades, serviços e da governança, de modo geral, o que se verificou foi o flerte com medidas de cunho mais autoritário aproximando-se de circunstâncias existentes em outros países conforme exemplificadas pela literatura.

O que se verificou foi a tentativa de centralização do poder no contexto da crise, conferindo ao Executivo nacional competências não comuns em tempos de normalidade e, inclusive, com prerrogativas de validade para os tempos de dita normalidade. Ou seja, transformando as práticas de exceção em paradigma de governo, no sentido em que apontam as reflexões de Giorgio Agamben (2004). Ao mesmo tempo, verificou-se uma crescente ameaça às instituições republicanas e aos seus membros, sinalizando um claro risco à própria democracia no país. Em paralelo com casos internacionais, regimes autoritários se valeram da crise para endurecer o controle político (Maia Filho, 2022).

Há de ressaltar também a fragilidade das ações de proteção da vida humana durante a crise, não só por lentidão ou omissão do governo federal frente às necessidades vivenciadas durante a pandemia, como também a vulnerabilidade a que foram expostas as comunidades carcerárias e indígenas no país, por exemplo. Ganhou especial destaque a campanha empreendida pela própria Presidência da República contra a restrição de circulação de pessoas, medida mais utilizada no mundo e primordial, de acordo com avaliações científicas, para evitar a disseminação da doença. Houve empenho para suspender toques de recolher pelo país e discursos equivocados associando tais medidas com a declaração de estados de sítio por parte dos Poderes Executivos estaduais e municipais. Como evidenciado, o sistema constitucional de crises brasileiro não atribui prerrogativa de declaração de estado de sítio a governadores (a) e prefeitos (a). Ademais, a literatura considera que o direito de ir e vir não é absoluto, podendo ser cedido em face de outros direitos fundamentais como a preservação da saúde e da vida. De modo que o direito à vida prevalece sobre o direito à liberdade de locomoção, privando os cidadãos de certas prerrogativas para assegurar a saúde da coletividade (Lourençon; Alonso, 2022; Gomes; Montoro, 2021; Maia Filho, 2022).

E, por fim, constituindo o arcabouço da excepcionalidade característico de governos mais autoritários, foram tomadas medidas pela administração pública para dificultar a transparência dos dados durante a pandemia, bem como a criação de mecanismos capazes de tornar mais difícil o processo de responsabilização dos agentes públicos por seus atos no contexto da crise sanitária.

A respeito de todos esses resultados, é reconhecível que existem lacunas que ficaram pelo caminho em função da quantidade de dados utilizados e daqueles que ainda poderiam ser utilizados para composição da análise. Com efeito, a forma como foi modelada a investigação no presente trabalho não é a única possível para averiguação do problema evidenciado. Não obstante, foi possível avaliar o perfil da governança no Brasil no decorrer dessa que é a maior crise vivenciada pela humanidade no século 21. Também é possível dizer que um conjunto limitado de

dados provenientes da produção legislativa e de dados identificados via amostra de notícias coletada representam um conjunto limitado de fontes. Porém, quanto a esse aspecto, as fontes selecionadas abarcam um domínio de relevantes características sociais, econômicas, sanitárias e administrativas suficientes para uma abordagem ampla dos resultados à luz do método considerado.

Feitas as devidas observações, a pesquisa alerta para os descaminhos da governança no decorrer do contexto pandêmico causado pela Covid-19 entre 2020 e 2021. Os resultados alertam para a importância de haver maior atenção frente às crises que mobilizam modulações de estados de exceção, podendo acarretar em substancial agravamento das práticas de governança no sentido de beneficiamento da crise para a introdução de práticas e condutas mais autoritárias. E, em vias de conclusão, considera-se que esses resultados são relevantes não apenas por decorrência da pandemia de Covid-19, como também para eventuais crises futuras de maior ou menor porte.

Diante de desafios tão alarmantes, os países tiveram que implementar ações públicas capazes de manter, em alguma medida, suas atividades produtivas e seus serviços, por um lado, e, principalmente, zelar pela vida de suas populações, por outro. De forma geral, aumentou a demanda pelo emprego qualificado da gestão pública, conciliando ciência e suas capacidades para a superação de tamanha crise.

Naturalmente, os resultados das ações estatais foram muitos distintos, assim como são diversas as respostas aplicadas para crises mais corriqueiras que também demandam medidas emergenciais da administração pública. A pandemia nos alerta para uma situação que carece de mais atenção nas pesquisas, a aplicação dessas medidas emergenciais. Pois, de modo geral, essas medidas são mais reativas e momentâneas para um rápido enfrentamento dos desafios. No entanto, analisar medidas emergenciais da administração pública oferece abordagens fundamentais para a sociedade, já que nos permite aprender com experiências ou mesmo avaliar aspectos positivos e negativos da condução das crises por gestores públicos. Prezando, dessa forma, pela inviolabilidade dos direitos, pelos princípios da administração pública, pelo bem-estar social e pela sustentabilidade (Gasparetto Júnior, 2020).

Em suma, a análise proposta é dotada de relevante potencial para compreender e sistematizar ideias sobre a aplicação de medidas emergenciais na administração pública. Assim, pretende-se contribuir com importantes reflexões a partir dos temas abordados para prover a sociedade, seus gestores e demais agentes executivos de uma administração pública mais qualificada na resposta às necessidades emergenciais, de ações mais aprimoradas da governança e oportunidades de melhorias no bem-estar social.



8. Referências bibliográficas



8. Referências bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALMEIDA, Eloísa. Dúbio, Bolsonaro minimiza pandemia enquanto busca mais poder no STF. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/dubio-bolsonaro-minimiza-pandemia-enquanto-busca-mais-poder-no-stf.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

ANDRADE, Matheus. Bolsonaro reforça aposta na cloroquina como cura, enquanto Brasil vê crise se agravar. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: https://shifter.pt/2020/05/bolsonaro-cloroquina-covid-19/?doing_wp_cron=1660332728.7697949409484863281250. Acesso em 09 de agosto de 2022.

BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. Political Regimes and the Covid-19 Pandemia. In: *Academia Letters*, 2022.

Bolsonaro amplia lista de serviços essenciais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Saúde, 17 mai. 2020.

Bolsonaro critica STF e volta a pedir o fim do isolamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Poder, 19 abr. 2020.

Bolsonaro garante gasto militar, mas não com vacinação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Saúde, 2 jan. 2021.

Bolsonaro ignora freios do Supremo e segue ameaça retórica a estados. *Folha de São Paulo,* São Paulo, Caderno de Poder, 13 abr. 2020.

Botallo, Ana. Saúde gera apagão de dados da Covid ao mudar a regra para notificação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2021. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/92466/up31/16388402294121_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

Brant, Danielle. Câmara aprova MP que estabelece barreiras sanitárias para proteger áreas indígenas contra Covid. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 27 mai. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/camara-aprova-mp-que-estabelece-barreiras-sanitarias-para-proteger-areas-indigenas-contra-covid.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

Bardin, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

Bjornskov, Christian; Voigt, Stefan; Khesali, Mahdi. Unconstitucional States of Emergency. In: *ILE Working Papers Series*, n. 51, University of Hamburg, 2021.

Brasil. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 106*, de 7 de maio de 2020.

Brasil, *Decreto nº 10.288,* de 22 de março de 2020. Define as atividades e serviços relacionados à imprensa como essenciais.

Brasil, *Decreto nº 10.277*, de 16 de março de 2020. Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.

Brasil, *Decreto nº 10.697*, de 10 de maio de 2020. Cria a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

Brasil, *Lei nº 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.

Brasil, *Medida Provisória nº 966*, de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia de Covid-19.

Cancian, Natália;Machado, Renato. Militares já ocupam 21 cargos na Saúde, em postos de direção e até em áreas especializadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/militares-ja-ocupam-21-cargos-na-saude-em-postos-de-direcao-e-ate-em-areas-especializadas.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CARAM, Bernardo; BOGHOSSIAN, Bruno. Governo quer "Orçamento de guerra" automático em caso de emergência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 out. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/governo-quer-orcamento-de-guerra-automatico-em-caso-de-emergencia.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CARVALHO, Daniel. Bolsonaro ataca Barroso; Supremo rebate e diz que ministros seguem Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 abr. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/bolsonaro-ve-falta-de-coragem-e-impropria-militancia-politica-de-barroso-ao-mandar-abrir-cpi.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CARVALHO, Daniel. Bolsonaro veta obrigação de governo fornecer água potável, higiene e leitos hospitalares a indígenas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/bolsonaro-veta-obrigacao-de-governo-fornecer-agua-potavel-higiene-e-leitos-hospitalares-a-indigenas.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CARVALHO, Daniel. Bolsonaro veta obrigação de uso de máscaras em presídios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 jul. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33359/up25/15940850227671_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CARVALHO, Daniel. Com aval do Senado, país entra em calamidade. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 21 mar. 2020. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/20200321/281887300391549. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CERVANTES, Andrés; MATARRITA, Mario; RECA, Sofia. Los Estados de Excepción en Tiempos de Pandemia: un estúdio comparado en América Latina. In: *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* n.20, 2020.

COLETTA, Ricardo Della; ONOFRE, Renato. Não queremos negociar nada, diz Bolsonaro em ato pró-intervenção militar diante do QG do Exército. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 19 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/nao-queremos-negociar-nada-diz-bolsonaro-em-carreata-anti-isolamento-em-brasilia.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro revoga portarias de rastreamento e identificação de armas. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 17 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/bolsonaro-promete-revogar-portarias-de-rastreamento-e-identificacao-de-armas.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro veta projeto de lei que proibia despejos na pandemia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 ago. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/bolsonaro-veta-projeto-de-lei-que-proibia-despejos-na-pandemia.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLETTA, Ricardo Della; CARVALHO, Daniel; CARAM, Bernardo. Bolsonaro edita MP para proteger agentes públicos de responsabilização por atos na crise do coronavírus. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 14 mai. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/bolsonaro-edita-mp-para-proteger-agentes-publicos-por-atos-na-crise-do-coronavirus.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLETTA, Ricardo Della; CHAIB, Júlia; CANCIAM, Natália; FERNANDES, Talita. Bolsonaro anuncia que Brasil vai fechar fronteira com país vizinho. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 18 mar. 2021. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33246/up19/15845013664721_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLON, Leandro; FABRINI, Fábio. Governo vai restringir entrada de estrangeiros por vir aérea por 30 dias. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33248/up42/15846742945161_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

COLON, Leandro; URIBE, Gustavo. Há falta de coordenação das ações de combate ao coronavírus no final. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 mar. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33258/up3/15854513476541_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

CORRADETTI, Claudio; POLLICINO, Oreste. The "War" Against Covid-19: state of exception, state of sige, or (constitutional) emergency powers? The italian case in comparative perspective. In: *German Law Journal*, n.22, 2021.

CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Pesquisa Histórica e Análise de Conteúdo: pertinência e possibilidades. In: *Estudos Ibero-Americanos*, v. 28, n. 1, p. 183-194, 2002.

CUCOLO, Eduardo. Ajuda federal contra Covid-19 representa só 2% do PIB, aponta estudo. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 26 mar. 2020. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/03/ajuda-federal-contra-covid-19-representa-so-2-do-pib-aponta-estudo-ck88ydyl3022q01o9fjzg6ezx.html. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FABRINI, Fábio; FERNANDES, Talita. Na falta de cela individual, governo sugere uso de cortinas e marcas no chão para isolar presos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/uniao-edita-recomendacoes-para-evitar-avanco-da-pandemia-em-presidios.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. Ministério da Saúde gastou menos de 1/3 da verba para Covid, diz TCU. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/ministerio-da-saude-gastou-menos-de-13-da-verba-para-covid-diz-tcu.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FABRINI, Fábio. Governo muda regras de atendimento à Lei de Acesso à Informação durante crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/governo-muda-regras-de-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-durante-crise.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FABRINI, Fábio. MPF cita risco de genocídio indígena e cobra governo. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 3 abr. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33263/up40/15858835056781_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FRAGA, Érica. Nível de coordenação do Estado brasileiro contra o coronavírus é zero, diz Sérgio Lazzarini. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 11 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/nivel-de-coordenacao-do-gstado-brasileiro-contra-o-coronavirus-e-zero-diz-sergio-lazzarini.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*: perspectivas sobre o Estado de Direito e o estado de exceção. São Paulo: Unesp, 2018.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. *Medidas de Emergência na Administração Pública.* Nova Xavantina: Pantanal, 2020.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. "Si la France le Savait...": a utilização do estado de sítio na França (1791-1918). In: *Revista de História UNISINOS*, v. 25, n. 1, jan.-abr. 2021.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Técnicas de Exceção no Estado de Direito. In: *Novos Estudos Jurídicos*, v.26. n.3, 2021.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Binding the Unbound Executive: checks and balances in times of pandemic. In: *Public Law and Legal Theory Research Paper Series,* 52, June 2020.

GÓES, Geraldo Sandoval; BORELLI, Luan. Implicações da descoordenação entre as Esferas Federal e Estadual na Condução de Políticas Públicas de Combate à Pandemia de Covid-19 no Brasil. In*: Cadernos Enap*, n. 85, 2021.

GOMES, Gabriel de Moraes;MONTORO, Rafael Siqueira. Covid-19, Fontes do Direito e Estado de Exceção: análise transnacional. In: *Diké*, v. 19, 2021.

GOMES, Vinícius da Costa. (In) Aplicabilidade do Sistema Constitucional de Crise à Pandemia de Covid-19: um debate sobre os mecanismos democráticos aplicáveis a situações de anormalidade. In: *Revista de Estudos Jurídicos UNA*, v. 8, n. 2, 2021.

GUTARRA, Edwin Figueroa. Estados de Excepción, Covid-19 y Derechos Fundamentales. In: *Revista Oficial del Poder Judicial*, V.11, n.13, 2020.

LINHARES, Carolina. AGU nega ou ignora condutas de Bolsonaro ao defende-lo na crise do coronavírus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/agu-nega-ou-ignora-condutas-de-bolsonaro-ao-defende-lo-na-crise-do-coronavirus.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

LOPES, Raquel; ONOFRE, Renato. Gestão Bolsonaro acumula ao menos 13 medidas para reduzir transparência oficial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/gestao-bolsonaro-acumula-ao-menos-13-medidas-para-reduzir-transparencia-oficial.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

LOPES, Raquel; ONOFRE, Renato. Veja medidas do governo Bolsonaro que reduziram a transparência oficial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/veja-medidas-de-bolsonaro-que-reduziram-transparencia-no-governo-desde-2019.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

LOPES, Raquel. Governo federal é pior que 20 estados e DF em transparência durante a Covid. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 set. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/governo-federal-e-pior-que-20-estados-e-df-em-transparencia-durante-a-covid.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

LÓPEZ, Marc Carrillo. Derecho de Excepción y Garantía de los Derechos en Tiempos de Pandemia. In: *LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, n.1, 2020.

LOURENÇON, Jorge L. S.; ALONSO, Ana Maria O. A (in) constitucionalidade das r estrições, por prefeitos e governadores, ao direito de ir e vir durante a pandemia pela Covid-19. In: *Unifunec Científica Multidisciplinar*, v. 11, n. 13, jan-dez 2022.

LÜHRMANN, Anna; ROONEY, Bryan. Autocratization by Decree: states os emergency and democratic decline. In: *V-Dem Working Paper*, 85, 2020.

MACHADO, Renato. Após ameaçar sonegar dados, governo promove confusão com números da Covid-19. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/apos-ameacar-sonegar-dados-governo-promove-confusao-com-numeros-a-covid-19.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

MAIA FILHO, Mamede Said. Medidas de Emergência no Contexto da Covid-19. In: *Direito e Práxis*, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

MARAZZITA, Giuseppe. Constitución Italiana y Estado de Emergencia por Covid-19. In: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2021.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; SCHERCH, Vinícius Alves. A Normalização do Estado de Exceção na Pandemia Coronavírus. In: *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM,* v. 15, n. 3, 2020.

MAYORDOMO, Pablo Fernández de Casadevante. Las Emergencias Constitucionales no Regladas o Insuficientemente Regladas: una aproximación teórico-prática. In: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2021.

MCCLOSKEY, Deirdre N.; MINGARDI, Alberto. *The Myth of the Entrepreneurial State.* Great Barrington: American Institute for Economic Research, 2020.

MENDIETA, David; TOBÓN, Mary Luz. La Pequeña Dictadura de la Covid-19 en Colombia: uso y abuso de normas ordinarias y excepcionales para enfrentar la pandemia. In: *Opinión Jurídica*, 19 (40), 2020.

MÉSZÁROS, Gábor. Rethinking the Theory of State of Exception After the Coronavirus Pandemic? The case of Hungary. In: *Regional Law Review:* collection of papers from the First International Scientific Conference, 2020.

MICHAELSEN, Martina B.; ROSA, Ana Paula da. A construção de sentidos e imaginários a partir dos pronunciamentos de Jair Bolsonaro sobre a Covid-19. In: *Anais do 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, 2021.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A Quarta Revolução*: *a corrida global para reinventar o Estado.* Recife: Portfólio, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA SOCIAL. *Portaria nº 4*, de 15 de março de 2020. Suspende as visitas sociais, atendimento de advogados e as escoltas dos presos custodiados nas penitenciárias federais do Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional como forma de prevenção, controle e contenção de riscos do novo coronavírus.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. *Portaria nº 683,* de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a instituição de comitê técnico para elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos, considerando a situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria nº 188*, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Portaria nº 743*, de 26 de março de 2020. Estabelece rito específico para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federados, decorrentes de desastre relacionado à contaminação pelo novo coronavírus.

MORAES, Maurício. Brasil lidera desinformação sobre número de casos e mortes por Covid-19 no mundo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/brasil-lidera-desinformacao-sobre-numero-de-casos-e-mortes-por-covid-19-no-mundo.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

NERLING, Marcelo Arno. O Planejamento dos Programas de Duração Continuada e Jurisdição Constitucional de Exceção. In: VALENTIN, Agnaldo; MOUNTIAN, André; VAZ, José; PERES, Ursula; URQUIDI, Vivian (Org.). *Políticas Públicas e Covid-19:* a experiência brasileira. São Paulo: Edições EACH, 2022.

ONOFRE, Renato; FERNANDES, Talita. Presidente busca centralizar as decisões na crise e esvazia comitê. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2020. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/presidente-busca-centralizar-as-decisoes-na-crise-e-esvazia-comite-ck8ekr95g02yu01o921zmmnyt.html. Acesso em 09 de agosto de 2022.

ONOFRE, Renato; MACHADO, Renato. Governo admite falta de barreira sanitária contra a Covid-19 em 8 terras indígenas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/governo-admite-falta-de-barreira-sanitaria-contra-a-covid-19-em-8-terras-indigenas.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo. *Covid-19 e seus paradoxos*. Itajaí: UNIVALI, 2020.

PINTO, Ana. Brasil é citado na ONU como caso de "risco de genocídio" de índios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/brasil-e-citado-na-onu-como-caso-de-risco-de-genocidio-de-indios.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

POSNER, Eric A.; WEYL, E. Glen. *Mercados radicais*: reinventando o capitalismo e a democracia para uma sociedade justa. Recife: Portfólio, 2019.

PUPO, Fábio; RESENDE, Thiago. R$80 bi de verba da Covid em 2020 ficam parados, e parte segue represada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 mar. 2021. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33598/up14/16145622076091_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

PUPO, Fábio. PEC dá a Bolsonaro poder para extinguir ministérios e autarquias, como Ibama e Incra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 set. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/pec-da-a-bolsonaro-poder-para-extinguir-ministerios-e-autarquias-como-ibama-e-incra.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

RESENDE, Thiago; CARAM, Bernardo. Gastos fora da regra do teto já superam R$500 bilhões. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Mercado, 22 mai. 2020.

Bolsonaro ignora freios do Supremo e segue ameaça retórica a estados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Poder, 13 abr. 2020.

ROCHA, Fernando G. Medidas emergenciais de enfrentamento da pandemia de coronavírus (Covid-19) e restrições a direitos fundamentais: breve análise sobre o conflito aparente entre normas constitucionais e infraconstitucionais. In: *Diké*, v. 19, 2021.

SALDAÑA, Paulo. Governo Bolsonaro demite o presidente do CNPq, órgão de fomento à pesquisa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-demite-o-presidente-do-cnpq-orgao-de-fomento-a-pesquisa.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. O Constitucionalismo Subnacional nos Estados Federados. In: *Revista Jurídica Direito e Paz*, v. 15, n. 43, 2021.

SASSINE, Vinicius. Gestão Bolsonaro não gasta verba da pandemia. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 25 nov. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33502/up27/16062684028691_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SASSINE, Vinicius. Gestão Bolsonaro não gasta verba da pandemia. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 25 nov. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33502/up27/16062684028691_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SASSINE, Vinicius. Governo corta benefícios fiscais para pesquisa científica e atinge projetos do Butantan e Fiocruz na pandemia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jan. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/governo-corta-beneficios-fiscais-para-pesquisa-cientifica-e-atinge-projetos-de-butantan-e-fiocruz-na-pandemia.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SAINT-BONNET, François. *L'État d'Exception*. Paris: PUF, 2001.

SCHMITT, Carl. *La Dictadura*. Madrid: Revista de Ocidente, 1968.

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. *Teología Política*. Madrid: Trotta, 2009.

SERVA, Leão. Xingu fecha fronteiras para evitar chegada do coronavírus. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 18 abr. 2020. Disponível em: https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/205802. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SILVA, Diogo Bacha; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes. Direito à Saúde, Jurisdição Constitucional e Estado de Emergência Constitucional: uma perspectiva crítica da pandemia. In: *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, V. 12, n. 2, 2021.

SILVA, Luisa Alcântara. Bolsonaro engana ao comparar toque de recolher no DF com estado de sítio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 mar. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/03/bolsonaro-engana-ao-comparar-toque-de-recolher-no-df-com-estado-de-sitio.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SILVA, Vinícius Félix; GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Paradigmas e Modulações dos Estados de Exceção. In: *História UNICAP*, v. 9, n. 18, 2022.

TEIXEIRA, Matheus. STF impõe derrota a Bolsonaro e define como erro grosseiro ignorar critérios técnicos na pandemia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 mai. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/stf-impoe-nova-derrota-a-bolsonaro-e-define-como-erro-grosseiro-ignorar-criterios-tecnicos-na-pandemia.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

TEIXEIRA, Matheus; COLETTA, Ricardo Della; WIZIACK, Julio. Bolsonaro leva empresários ao STF para pressionar por fim do isolamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 mai. 2020. Disponível em: https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/FOLHASP/33299/up5/15889040830701_normal.jpg. Acesso em 09 de agosto de 2022.

TÓBON, Mary Luz; MENDIETA, David; GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Los Modelos Constitucionales de los Estados de Excepción en Época de Crisis Global. In: *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 3, n. 65, 2021.

VALADARES, João. Bolsonaro se irrita, ataca repórter e diz fazer o que quiser. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 22 jun. 2021. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/20210622/281517934083539. Acesso em 09 de agosto de 2022.

VARGAS, Mateus; HOLANDA, Marianna; LOPES, Raquel. Brasil vai barrar viajantes de 6 países da África, e governo ignora passaporte da vacina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 nov. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/11/brasil-vai-barrar-viajantes-de-6-paises-da-africa-e-ignora-passaporte-da-vacina.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

VELOSO, Roberto C.; GAMBA, Cristian O. Estado de Exceção e Necropolítica: a situação dos encarcerados diante da pandemia de Covid-19. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 31, n. 2, jul-dez 2021.

WATANABE, Phillippe. Brasil atinge 600 mil mortos por Covid com pandemia em desaceleração no país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 out. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/10/brasil-atinge-600-mil-mortos-por-covid-com-pandemia-em-desaceleracao-no-pais.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

WATANABE, Phillipe. Cortes no orçamento da ciência impactam pesquisa sobre Covid-19. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 mai. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/05/cortes-no-orcamento-da-ciencia-impactam-pesquisa-sobre-covid-19.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

WATANABE, Phillippe. Em artigo científico, Mandetta consolida posição por isolamento social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/em-artigo-cientifico-mandetta-consolida-posicao-por-isolamento-social.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

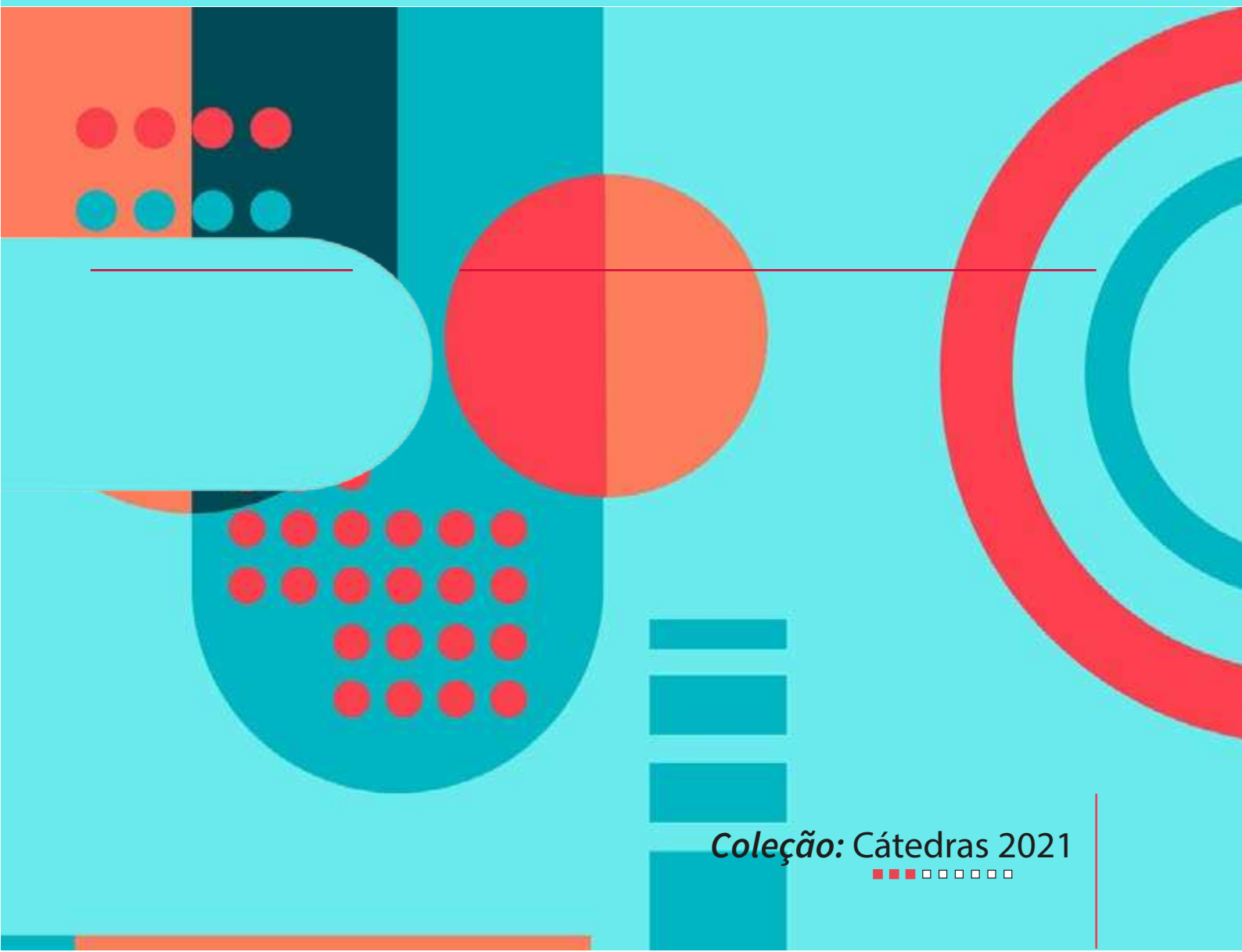
WATANABE, Phillippe. Maior parte dos estados e governo federal não divulgam dados básicos sobre a Covid-19. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/maior-parte-dos-estados-e-governo-federal-nao-divulgam-dados-basicos-sobre-a-covid-19.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

YOUNGS, Richard; PANCHULIDZE, Elene. Global Democracy & Covid-19: upgrading international support. In: *European Endowment for Democracy*, 2020. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Global_democracy_covid-19_report_FINAL_WEB.pdf. Acesso em 22 de agosto de 2022.

ZANINI, Fábio. Para 76%, as pessoas devem ficar em casa, diz Datafolha. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 6 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/para-76-as-pessoas-devem-ficar-em-casa-diz-datafolha.shtml. Acesso em 09 de agosto de 2022.

Cadernos

nº 125



Coleção: Cátedras 2021