

DEMOCRACIA E EMERGÊNCIA NA AMÉRICA LATINA – UM NOVO PARADIGMA DO CORONAVÍRUS

DEMOCRACY AND EMERGENCY IN LATIN AMERICA – A NEW CORONAVIRUS PARADIGM

*Daniel Francisco Nagao Menezes**

RESUMO

O artigo abordará a ascensão de regimes de exceção democrática fundados na emergência sanitária mundial causada pela COVID-19. O texto fará um recorte geográfico da América Latina e analisará como alguns países da região vem criando medidas de concentração de poder no Executivo, afastando o controle democrático pelo Poder Legislativo. Serão examinadas seis questões de relevância pública e institucional cujo objetivo é nos ajudar a entender e avaliar criticamente o comportamento das autoridades estatais na América Latina na época da crise da pandemia do COVID-19 e demonstrar a erosão democrática que a região está vivendo.

Palavras-chave: Estado de sítio. Deliberação democrática. Separação de Poderes. Erosão democrática.

ABSTRACT

The article will address the rise of democratic exception regimes founded on the global health emergency caused by COVID-19. The text will make a geographical cut of Latin America and analyze how some countries in the region have been creating measures of concentration of power in the Executive, removing democratic control by the Legislative Power. Six issues of public and institutional relevance will be examined to help us understand and critically assess the behavior of state authorities in Latin America at the time of the COVID-19 pandemic crisis and to demonstrate the democratic erosion that the region is experiencing.

Keywords: State of siege. Democratic deliberation. Separation of powers. Democratic erosion.

* Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do CIRIEC-Brasil. E-mail: nagao.menezes@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Neste texto, gostaria de apresentar algumas reflexões sobre o modo como as democracias latino-americanas reagiram à crise do COVID-19. Focarei a análise em algumas das controversas escolhas institucionais realizadas durante a emergência e, particularmente, nas questões que afetaram a base de nossas democracias constitucionais na América Latina. Vou discutir diferentes tópicos, incluindo o uso de poderes de emergência em situações de crise; a decisão de declarar, ou não, o “estado de sítio” para enfrentar a pandemia; o valor da deliberação democrática nesse momento crítico; a compreensão predominante do princípio da separação de poderes; o problema da “erosão democrática”; e as ameaças de uma crescente crise econômica, que a pandemia do COVID-19 agravou seriamente. Apresentarei meus pontos em termos abstratos e depois os ilustrarei através de exemplos retirados da prática política latino-americana contemporânea.

PODERES DE EMERGÊNCIA E PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS.

A primeira coisa que gostaria de enfatizar está relacionada à importância de respeitar os procedimentos democráticos estabelecidos, sempre e particularmente em situações de emergência. Como o professor Stephen Holmes colocou (objeitando ao uso de poderes de emergência em casos de crise), é precisamente nessas circunstâncias críticas que parece mais (e não menos) necessário que as autoridades políticas “amarrem suas mãos” a Constituição e a Lei. De fato, se as democracias modernas optarem por definir esses requisitos processuais desde o início, mesmo em suas Constituições, isso ocorre porque eles querem minimizar o risco de cometerem erros fatais, mas evitáveis, em circunstâncias complexas e difíceis¹.

A administração da pandemia feita pelo presidente norte-americano Donald Trump oferece um exemplo trágico das possíveis implicações de agir discricionariamente (descartando, na medida do possível, os limites impostos pela lei) durante a emergência sanitária: suas decisões foram distinguidas por sua natureza irregular, infundadas e contraditórias. Na América Latina, que representa, para os fins deste artigo, a área de nosso interesse, o caso do Brasil oferece outra ilustração dramática do mesmo fenômeno. No Brasil, um país que (no momento em que escrevo este artigo) se apresenta como aquele com a maior taxa de transmissão (R0 de 2,88²), o presidente Jair Bolsonaro também oferece respostas

¹ HOLMES, S. *In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror*. California Law Review, vol. 97, No. 2, pp. 301-355, 2009, p. 301.

² O GLOBO. *Taxa de contágio do coronavírus no Brasil é de 2,8, a maior entre 48 países, aponta levantamento britânico*. Caderno Bem-Estar. Rio de Janeiro. 30 de maio de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/30/taxa-de-contagio-do-novo-coronavirus-no-brasil-e-de-28-a-maior-entre-48-paises-aponta-levantamento-britanico.ghtml>. Acesso em 04/06/20.

caprichosas à crise, com consequências catastróficas como resultado. Como artigo de opinião da revista científica *The Lancet*³, “talvez a maior ameaça à resposta do COVID-19 no Brasil seja seu presidente, Jair Bolsonaro”. No México, onde também encontramos um Presidente onipresente, discricionário e irracional, vislumbra-se outra ilustração triste das possíveis implicações de ter um líder discricionário em tempos de emergência. As respostas do estado mexicano nos dias do COVID-19 até agora foram caracterizadas por falta de informação, opacidade, negação, estatísticas infundadas, se não diretamente por mentiras públicas.

Obviamente, o argumento sugerido por esses exemplos não é simplesmente que, nas próximas eleições, os cidadãos devem tentar fazer uma escolha diferente e selecionar um líder melhor. O ponto é mais estrutural e menos subjetivo, a saber, que nossos sistemas constitucionais falharam em garantir o que deveriam ter garantido, particularmente neste momento: os mecanismos adequados para controlar o poder. Contrariamente a esse objetivo, nossas Constituições permitiram que líderes irracionais tomassem decisões discricionárias⁴ e também permitiram que eles aplicassem suas decisões irracionais sem ter que enfrentar grandes obstáculos institucionais⁵. Os resultados de tudo isso têm sido assustadores em termos de vidas humanas⁶.

De fato, quando comparamos o número de mortes causadas pelo COVID-19 em diferentes países da América Latina, é difícil não explicar as diferenças significativas observadas em diferentes países sem nos referirmos à natureza escandalosa e ultrajante de certas decisões presidenciais.

Podemos comparar, por exemplo, os casos da Argentina e do Brasil, dois países grandes e vizinhos, bastante semelhantes em muitos aspectos (desenvolvimento econômico, níveis de desigualdade, história política). Neste momento de crise, no entanto, encontramos na Argentina (um país com 44,5 milhões de habitantes), 583 mortes (em 03/06/20) devido ao COVID-19; enquanto no Brasil (um país com 210 milhões de habitantes), observamos 32.548 mortes (em 03/06/20). Os diferentes resultados notáveis obtidos por esses dois países não podem ser explicados sem fazer referência direta à irracionalidade das respostas de Bolsonaro à pandemia (Bolsonaro minimiza constantemente a gravidade da pandemia, chamando-a de gripezinha e, incentiva eventos com aglomerações de

³ KIRBY, T. *South America prepares for the impact of COVID-19*. *The Lancet*. Londres. 29 de abril de 2020. Disponível em [https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600\(20\)30218-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600(20)30218-6/fulltext). Acesso em 03/06/20.

⁴ ACKERMAN, B. *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall and the Rise of Presidential Democracy*. New York: Belknap Press, 2007.

⁵ ACKERMAN, B. *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

⁶ Os números atualizados podem ser acompanhados em: <https://www.statista.com/statistics/1103965/latin-america-caribbean-coronavirus-deaths/>. Acesso em: 02/06/20.

público aos finais de semana). Em resumo, o fato de nossos sistemas democráticos terem permitido, nessas circunstâncias extremas, o desenvolvimento e a permanência de respostas lunáticas e escandalosas à crise, ao mesmo tempo em que dificultavam que as pessoas em geral controlassem e sancionassem suas autoridades políticas, ele fala menos sobre as deficiências políticas do povo do que sobre as deficiências de suas estruturas constitucionais⁷. Em resumo, esses eventos dizem algo extremamente negativo sobre o estado atual de nossas democracias.

UM “ESTADO DE SÍTIO” NÃO DECLARADO

Em muitos países latino-americanos, a emergência forneceu uma excelente desculpa para os líderes executivos obterem poderes adicionais e também para governarem além dos limites estabelecidos pela Constituição. Pior ainda, em numerosos casos, incluindo, em particular, os da Argentina, Colômbia e México, a emergência facilitou a imposição de um “Estado de Sítio não Declarado”. O Estado de Sítio (Estado de Exceção ou figuras semelhantes na linguagem da Constituição de Weimar) é um mecanismo extremo que aparece em quase todas as Constituições da América Latina (por exemplo, Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Panamá). É também uma instituição que as Constituições regulam através de procedimentos legais estritos e sujeitos a controles severos. Infelizmente, porém, na maioria dos casos, e dadas as dificuldades políticas e práticas em declarar um Estado de Sítio (as autoridades políticas sabem que a decisão de declarar um Estado de Sítio pode ser muito cara, em termos de sua própria popularidade), os presidentes preferiram usar os poderes à sua disposição para declarar “emergência” por meio de um decreto executivo⁸.

De fato, a maioria dos presidentes tem poderes de emergência à sua disposição, que eles deveriam usar por um curto período de tempo, em face de circunstâncias catastróficas que podem impossibilitar a deliberação política (ou seja, responder a uma catástrofe natural ou uma invasão militar em território nacional). Com base nessas frágeis bases legais (simplesmente uma autorização para si, por si próprio), os Presidentes têm utilizado esses poderes de emergência

⁷ RAWLS, J. *O liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

⁸ Na Argentina, o principal motivo da recusa do Executivo em estabelecer um “estado de emergência” por meio do canal jurídico apropriado (Congresso) está relacionado ao trauma causado pela declaração mais recente de um Estado de Sítio, durante o governo do Presidente De la Rúa. De fato, o Presidente De la Rúa declarou um Estado de Sítio em 19 de dezembro de 2001 e, assim, lançou a crise política contemporânea mais dramática do país (uma crise que foi seguida por um longo período de instabilidade política e cerca de 40 pessoas mortas pelas forças repressivas do Estado). Então, na minha opinião, o presidente recém-eleito, Alberto Fernández, decidiu evitar o retorno dessa memória coletiva ou “trauma” e, assim, estabeleceu o que representava, de fato, um Estado de Sítio, sem o declarar formalmente.

facilmente acessíveis, como se existisse uma situação de Estado de Sítio, mas sem esse Estado ser declarado pelo Congresso fugindo dos rígidos mecanismos de controle democrático.

A presença desse Estado de Sítio de fato pode ser reconhecida prestando atenção a quatro elementos fundamentais, característicos de uma instituição constitucional tão extrema: i) a concentração de poderes nas mãos do Executivo; ii) a severa limitação dos direitos constitucionais fundamentais individuais; iii) a militarização do espaço público (as principais ruas e avenidas mostram uma presença notável das forças coercitivas do estado e uma circulação moderada da população civil em alguns países – não é o caso do Brasil) e; iv) redução ou eliminação dos mecanismos de controle orçamentário.

Consequentemente, em muitos países latino-americanos e sob a égide da “emergência”, todas as decisões públicas relevantes estão sendo tomadas pelo Poder Executivo, o que representa um problema extremamente sério, especialmente quando consideramos que muitos deles envolveram restrição de direitos constitucionais fundamentais, especialmente os individuais (isto é, direitos à livre circulação, assembleia ou protesto). Em outras palavras, na maioria dos países da América Latina hoje, o Poder Executivo está agindo de maneiras que não são autorizadas pela Constituição, em áreas extremamente sensíveis (isto é, restrição de direitos fundamentais). O silêncio que ainda é evidente na grande maioria dos membros da comunidade jurídica a esse respeito (a maioria deles não denunciou a natureza “ilegal” dessas restrições aos direitos etc.) torna-se alarmante e condenável.

Os exemplos da Argentina e da Colômbia podem ser úteis nesse sentido. No caso da Argentina, concluímos que a Constituição Nacional determina, no artigo 75, inciso 29 e artigo 99, que o Congresso é a instituição encarregada de declarar o Estado de Sítio. A mesma Constituição estabelece, no artigo 14, que a regulamentação/limitação de direitos somente pode ser feita por meio de decisões legislativas (da mesma forma, ver, por exemplo, o artigo 22 inciso 3º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Além disso, no artigo 99, inciso 3º, a Constituição determina que os poderes de emergência do Presidente não lhe permitam intervir em áreas relacionadas ao Direito Penal (o que ele também vem fazendo, através de seus poderes de emergência). Nenhum desses requisitos constitucionais foi respeitado, embora a maioria dos membros da comunidade política tenda a ignorar ou descartar a relevância desses eventos.

A situação parece ser completamente semelhante na Colômbia. Lá, o Presidente Iván Duque decretou o encerramento das atividades (lockdown) pelo Decreto 457, que foi posteriormente prorrogado pelo Decreto 531. No entanto, em ambos os casos, o Presidente impôs severas limitações aos direitos constitucionais individuais (incluindo, por exemplo, o direito de livre circulação; assem-

bleia; protesto) por meios legais inadequados e insuficientes⁹ (Uprimny 2020). Até agora, e desde que o Estado de Emergência foi declarado, o presidente colombiano emitiu 72 decretos em relação às questões mais importantes (principalmente decisões econômicas). Novamente: na Colômbia, como na Argentina e na maioria dos países da América Latina, a restrição de direitos constitucionais individuais só pode ser feita mediante a autorização do Congresso e não deve ser o mero resultado de um decreto presidencial. Não se trata de ser contra as restrições, mas, que sejam feitas pelo Congresso, não pelo Presidente, como determinam as Constituições.

DEMOCRACIA EPISTÊMICA E DELIBERAÇÃO

Se muitos de nós insistem na importância de ter deliberações coletivas inclusivas ao definir nossas políticas públicas, isso ocorre porque reconhecemos o valor de ouvir as vozes de todos os potencialmente afetados¹⁰ (Habermas, 1992). As decisões de alguns (mesmo de um grupo de especialistas) maximizam as chances de perda de informações relevantes e ignoram as demandas e críticas de todo o resto, e particularmente as reivindicações dos mais desfavorecidos. É por isso que, da perspectiva de uma (chamada) abordagem epistêmica da democracia, muitos de nós exigem (sempre e principalmente quando enfrentamos sérias ameaças sociais e constitucionais) que decisões públicas sejam tomadas após discussões inclusivas (e não por decisões impulsivas e/ou tomadas por alguns).

Para Carlos Santiago Nino, sob certas condições, um procedimento democrático “tiende a producir resultados que están más cerca de los requisitos de imparcialidad que los producidos por cualquier otro procedimiento¹¹”. As reivindicações de Nino são baseadas em pelo menos duas suposições que ainda parecem reconhecíveis nas democracias de hoje. Primeiro, a suposição “milleana¹² de que cada pessoa é o melhor juiz de seus próprios interesses¹³. A outra suposição diz respeito ao que Jeremy Waldron – seguindo Aristóteles – chamou de “a sabedoria da multidão”. A ideia é que pessoas diferentes contribuam com perspectivas diferentes sobre os assuntos em discussão¹⁴. Waldron deriva esse insight do trabalho de Aristóteles, e particularmente uma passagem que aparece no livro III de política, que se refere à sabedoria da multidão.

⁹ UPRIMNY, R. *La Cuarentena Constitucional*. El Espectador, Bogotá, 19 de abril de 2020, disponível em <https://www.elespectador.com/opinion/la-cuarentena-constitucional-columna-915234>. Acesso em: 03/06/20.

¹⁰ HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1996.

¹¹ NINO, C. *The Ethics of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 249.

¹² MILL, J. *On Liberty*. London: Dover Publications, 2003.

¹³ DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

¹⁴ WALDRON, J. *Political Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, p. 132.

Oferecendo alguns exemplos para ilustrar a relevância de levar em consideração as demandas de “todos os potencialmente afetados” em tempos de COVID-19. Um primeiro exemplo refere-se ao federalismo, particularmente no caso de grandes países, como Estados Unidos, Brasil ou México. Nesses países, a necessidade de consultar os diferentes Estados-Membros é crucial. Uma resposta “federal” à crise é importante, não apenas em termos de garantir a coordenação política entre os diferentes entes do Pacto Federativo do país, mas também como uma maneira de basear essas decisões em informações adequadas. Sem um processo permanente de consulta mútua, o risco de tomar decisões erradas, mal informadas, insuficientes ou, imparciais, é enorme. É o que está acontecendo em casos como o do Brasil, onde o Presidente entrou em conflito público e repetido com governadores estaduais e prefeitos em todo o Brasil por sua estrita implementação de medidas de distanciamento social, incluindo a proibição de reuniões públicas e o fechamento de escolas. Ele apareceu regularmente na televisão abordando o país sobre a pandemia e usou frases como volte ao trabalho e, as pessoas vão morrer independente da COVID-19.

Permitam-me agora apresentar uma ilustração diferente da importância de tomar decisões somente depois de considerar todas as vozes relevantes, um exemplo que se refere, em particular, aos interesses dos mais desfavorecidos. Na América Latina, como em outras áreas do mundo, o principal conselho médico oferecido pelas autoridades políticas diante da crise do COVID-19 era, tipicamente, “lave regularmente as mãos e fique em casa”. Infelizmente, ambos os conselhos representam demandas por um cumprimento impossível no contexto de profundas desigualdades sociais e econômicas. De fato, na maioria dos países latino-americanos, milhões de pessoas enfrentam sérias dificuldades no acesso à água potável e produtos de higiene. Além disso, em vastas áreas da região, os membros de grupos desfavorecidos vivem em condições de superlotação (talvez 5 a 10 pessoas na mesma casa). Diante dessas circunstâncias, talvez o melhor conselho médico tivesse sido exatamente o oposto do que foi oferecido na época – talvez um como este: “saia do seu lugar e respire um pouco de ar fresco em uma área aberta”. O ponto é que o viés (de classe) expresso por esse conselho médico crucial e dominante reflete uma séria falta de informação sobre os interesses e necessidade dos mais fracos.

SEPARAÇÃO DE PODERES E DIÁLOGO CONSTITUCIONAL

Na maioria dos países latino-americanos, a “divisão de poderes” parece estar sujeita a antigas e inadequadas leituras doutrinárias, que estão gerando sérios problemas no funcionamento de nossas instituições. Em particular, quero me referir a pelo menos duas dessas abordagens antigas e suas consequências.

A primeira abordagem refere-se à noção de uma “separação estrita de poderes”¹⁵. De acordo com essa noção (que alguns autores e líderes políticos propuseram durante o momento fundador do constitucionalismo), os diferentes ramos do governo são entendidos como poderes separados e não conectados. Desse ponto de vista, toda tentativa de membros de um ramo de participar nos assuntos de outros ramos do governo é denunciada como uma “invasão”, isto é, como uma violação inaceitável do princípio constitucional da “separação de poderes”.

A segunda abordagem que quero citar é a que vê a relação entre os ramos sob a “lógica da guerra”, seguindo textos como *Federalist Papers* n. 51, de James Madison¹⁶, e sua proposta de dotar ramos do governo de meios para resistir a invasões mútuas. A suposição subjacente é que cada ramo sempre tentará invadir a jurisdição constitucional que é reservada para os outros ramos.

Esses entendimentos desagradáveis da organização de poderes dificultam a realização de leituras mais democráticas e cooperativas do sistema institucional. Eles representam obstáculos para uma compreensão diferente da estrutura constitucional: uma em que a relação entre os ramos é governada por uma lógica diferente, digamos, de colaboração mútua, e não de suspeita e confronto. No final, e como produto da visão dominante, o relacionamento entre os ramos na pandemia de COVID-19 as vezes tende a responder a uma dinâmica binária pouco atraente: de subordinação (um ramo domina os outros) ou, de confronto mútuo (institucionalmente “guerra” canalizada entre os diferentes ramos)¹⁷.

Encontramos exemplos de “subordinação” em países como o México ou a Nicarágua, onde a vontade do Presidente tende a ser seguida, silenciosa e disciplinadamente, pelos outros ramos do governo; e encontramos cenas de “confronto mútuo” em países como Brasil e Argentina. Na Argentina, por exemplo, a Suprema Corte de La Nación recebeu recentemente uma consulta formal da Presidência do Senado, que queria saber se o Tribunal considerava que as sessões legislativas “on-line” estavam de acordo com as exigências da Constituição. Mais uma vez, neste caso, o Tribunal deu a oportunidade de iniciar uma conversa cooperativa com o legislador, uma conversa relacionada ao escopo e significado

¹⁵ VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1967.

¹⁶ MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9-11.

¹⁷ Como Nathaniel Chipman – então senador de Vermont e, mais tarde, presidente da Suprema Corte de Vermont – colocou mais de dois séculos atrás, o sistema proposto de freios e contrapesos criou o contexto para uma guerra perpétua de cada [ramo do governo] contra o outro, ou, na melhor das hipóteses, uma trégua armada, auxiliada em negociações constantes e combinações variáveis, para evitar a destruição mútua: cada parte, por sua vez, se une ao inimigo contra um inimigo mais poderoso. (CHIPMAN, N. *Principles of Government. A Treatise on Free Institutions of the United States*. Edição Fac-simile. Burlington: Edward Smith, 1833).

das regras processuais estabelecidas na Constituição. Pelo contrário, e invocando o antigo entendimento predominante da divisão de poderes (e também uma leitura empobrecida da doutrina das “questões políticas”), a Corte considerou que não havia conflito que justificasse sua intervenção. Em outros países, como a Colômbia, o Tribunal Constitucional explorou algumas formas diferentes de intervenção mais aberta (crowdsourcing) no controle dos atos do Executivo, o que mostrou que ainda existem alternativas mais promissoras de revisão judicial (mesmo que não sejam), particularmente nessas circunstâncias extremas¹⁸.

HISTÓRIA POLÍTICA E EROÇÃO DEMOCRÁTICA

Nos últimos anos, numerosos acadêmicos começaram a estudar o que descreveram como um fenômeno novo, a saber, o fenômeno da “erosão democrática”¹⁹. A ideia se refere ao risco de deterioração lenta, mas substancialmente substancial, das margens do Estado de Direito, dos direitos democráticos e liberais²⁰. Mais precisamente, a “erosão democrática” implicaria um processo de declínio incremental, mas substancialmente substancial, nos três predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos liberais de expressão e associação e, o Estado de Direito, em diferentes instituições, contra uma linha de base de algum nível de democracia que está chegando.

Agora, o que quero dizer é que esse novo fenômeno, que geralmente começa com a concentração de poderes no Executivo e é seguido pelo desmantelamento gradual da estrutura de controle (por dentro), representa um problema “antigo” e de longa data na América Latina. Certamente, há algumas décadas, essa “erosão gradual e interna” geralmente refletia golpes militares violentos e abruptos, que (por diferentes razões) no século XXI se tornaram muito menos comuns do que antes. No entanto, essa mudança política (isto é, a passagem do colapso abrupto ao colapso gradual da democracia) não deve fazer os latino-americanos esquecerem as lições aprendidas em sua difícil

¹⁸ Sobre a Corte Constitucional Colombiana conferir: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/decreto444/>. Acesso em: 04/06/20.

¹⁹ De fato, com a chegada ao poder de líderes autoritários, nos Estados Unidos, Hungria, Polônia, Brasil, Turquia etc., muitos autores começaram a chamar a atenção para os riscos decorrentes de situações de “erosão democrática” e “atraso democrático”. Neste sentido conferir: BERMEJO, N. *Democracy Backsliding*. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, p. 05-19, 2016. GINSBURG, T.; HUQ, A. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018. LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How Democracies Die*. New York: Broadway Books, 2018. GRABER, M.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M. *Constitutional democracy in crisis?* Oxford: Oxford University Press, 2018. SUNSTEIN, C. *Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: Library of Congress, 2018.

²⁰ GINSBURG, T.; HUQ, A. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018, p. 39.

história política e social. Mais precisamente, e especialmente em momentos como este, não devemos esquecer que os países latino-americanos têm uma longa e trágica história de abuso político; restrição de direitos; violações da Constituição; e poderes emergenciais que foram rapidamente adotados em tempos de crise e retidos pelas autoridades executivas, mesmo muitos anos após a crise ter desaparecido completamente²¹.

A longa história de autoritarismo político da América Latina sugere que, neste momento, tenhamos muito mais cuidado ao conceder poderes adicionais ao Presidente e também em relação à restrição dos direitos constitucionais individuais. Temos muitas informações sobre como os presidentes – inequivocamente – tenderam a usar e abusar desses poderes, e devemos evitar repetir esses traumas. Infelizmente, quando olhamos ao nosso redor e vemos o que está acontecendo na região – especialmente Brasil –, vemos que, ressurgentemente ou não, as autoridades executivas novamente tiraram vantagem da situação de crise a seu favor.

De fato, a pandemia ofereceu aos líderes políticos uma maravilhosa oportunidade de reafirmar ou fortalecer seus próprios poderes, que em muitos casos estavam sendo severamente questionados. Tomemos, por exemplo, o caso do Chile, onde a administração do presidente Sebastián Piñera decidiu adiar o referendo constitucional que a maioria das forças políticas concordou em realizar, e que estava originalmente previsto para abril²². Com base na “desculpa perfeita” oferecida pelo COVID-19, a consulta popular foi rapidamente adiada para o final de outubro²³.

Um cenário ainda mais preocupante aparece na Bolívia²⁴, onde o governo provisório seriamente irregular liderado por Jeanine Anez anunciou que adiaria

²¹ Apenas um exemplo fora do Brasil: na Argentina, o presidente Néstor Kirchner solicitou poderes de emergência ao Congresso, em 6 de janeiro de 2002, diante de uma dramática crise socio-econômica, e nunca os renunciou. Esses poderes emergenciais (que foram periodicamente renovados por um congresso favorável) continuaram nas mãos do executivo mesmo após a chegada do “boom das commodities”, alguns anos depois, o que trouxe alívio para a economia argentina. Esses poderes de emergência só foram eliminados após 16 anos (em 6 de janeiro de 2018).

²² No final de 2019, o presidente Piñera decretou um toque de recolher e ordenou que os militares saíssem às ruas, após uma crise social sem precedentes. A decisão de Piñera exacerbou a situação de estresse social e, como resultado, o presidente concordou em chamar um plebiscito. O plebiscito precederia a reforma da Constituição de 1980, elaborada pela ditadura de Augusto Pinochet.

²³ CONTESSÉ, J. *Chile's Constitutional Awakening*. Open Global Rights, 2020. Disponível em <https://www.openglobalrights.org/chiles-constitutional-awakening/>. Acesso em: 04/06/20.

²⁴ Sobre a Bolívia conferir: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-bolivia-election/bolivia-election-body-proposes-june-to-september-window-for-coronavirus-delayed-vote-idUSKBN21D39N> <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-bolivia/bolivia-announces-nationwide-14-day-quarantine-to-stem-spread-of-coronavirus-idUSKBN2180VG>. Acesso em: 04/06/20.

as eleições presidenciais originalmente agendadas para 3 de maio (o voto foi uma repetição de uma eleição adiada de 2019 que provocou protestos generalizados e violência). Obviamente, parece claro que em ambos os casos – Chile e Bolívia – havia boas razões para adiar a convocação de eleições populares. No entanto, também parece claro que, dessa maneira, os governos em exercício obtiveram o que estavam tentando obter sem sucesso por outros meios – politicamente menos atraentes. Talvez a preservação de nossas estruturas constitucionais básicas, em tempos de emergência, exija outras respostas de nossas autoridades nacionais, mais especificamente respostas que contribuam para enriquecer, em vez de restringir ainda mais o funcionamento de nossas democracias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comentário final que quero apresentar está relacionado à profunda crise econômica que está afetando a América Latina e às consequências que dela derivam. Na América Latina, de fato, o panorama socioeconômico parece atualmente dramático: a região continua sendo a mais desigual do mundo, situação que o COVID-19 apenas agravou o quadro²⁵.

Na proximidade de um aprofundamento da crise social e econômica, precisamos que nossas instituições sejam particularmente abertas e sensíveis às demandas e críticas, especialmente a que vêm de baixo (populares). Infelizmente, acredito que estamos prestes a receber a crise da pior maneira possível, isto é, com direitos constitucionais limitados e com poderes políticos e coercitivos concentrados nas mãos de poucos. Dado um contexto caracterizado por profundas desigualdades econômicas e também por um sistema representativo deficiente (lembre-se, por exemplo, das referências anteriores à “erosão democrática”), só se poderia esperar mais oportunidades e proteções institucionais para os mais desfavorecidos.

Tal situação poderia exigir, por exemplo, a abertura de mecanismos especiais para canalizar suas demandas ou torná-las visíveis, e também proteções especiais para o seu direito de protestar. As razões para reivindicar isso devem ser óbvias neste momento. Primeiro, poderíamos nos referir às razões “epistêmicas” mencionadas no início dessas notas. O ponto é: todos os membros da comunidade devem estar cientes das reivindicações, necessidades e urgências dos membros mais desfavorecidos da sociedade. Nenhum de nós quer agir injustamente em relação a eles e ao que lhes é devido.

²⁵ ALVAREDO, F.; GASPARINI, L. “Recent trends in inequality and poverty in developing countries”. in Atkinson, A.; Bourguignon, F.(orgs.). *Handbook of Income Distribution*. vol. 2, Amsterdam: Elsevier, 2015, p. 274-277.

Além disso, devemos ter em mente que todos os países da América Latina, desde o início do século XX, promulgaram constituições robustas – de fato, as constituições mais generosas do mundo – em relação aos direitos sociais, econômicos e culturais que eles incluem. Em outras palavras, os pobres precisam ter uma oportunidade justa de exigir seus direitos fundamentais e entrar com ações judiciais contra o Estado quando violam ou não satisfazem adequadamente seus direitos sociais constitucionais. No entanto, as condições institucionais parecem ser completamente inadequadas para atingir esses fins. Pior ainda, em muitos de nossos países, os governos usaram a pandemia para estabelecer restrições e controles ainda mais rigorosos sobre as reivindicações e protestos dos mais desfavorecidos.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, B. *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall and the Rise of Presidential Democracy*. New York: Belknap Press, 2007.
- ACKERMAN, B. *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- ALVAREDO, F.; GASPARINI, L. “Recent trends in inequality and poverty in developing countries”. in Atkinson, A.; Bourguignon, F.(orgs.). *Handbook of Income Distribution*. vol. 2, Amsterdam: Elsevier, 2015, p. 274-277.
- BERMEO, N. *Democracy Backsliding*. Journal of Democracy, v. 27, n. 1, p. 05-19, 2016.
- CHIPMAN, N. *Principles of Government. A Treatise on Free Institutions of the United States*. Edição Fac-simile. Burlington: Edward Smith, 1833.
- CONTESSA, J. *Chile’s Constitutional Awakening*. Open Global Rights, 2020. Disponível em <https://www.openglobalrights.org/chiles-constitutional-awakening/>
- DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- GINSBURG, T.; HUQ, A. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.
- GRABER, M.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M. *Constitutional democracy in crisis?* Oxford: Oxford University Press, 2018.
- HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- HOLMES, S. *In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror*. California Law Review, vol. 97, n. 2, pp. 301-355, 2009, p. 301.
- KIRBY, T. *South America prepares for the impact of COVID-19*. The Lancet. Londres. 29 de abril de 2020. Disponível em [https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600\(20\)30218-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600(20)30218-6/fulltext).
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How Democracies Die*. New York: Broadway Books, 2018.
- MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9-11.
- MILL, J. *On Liberty*. London: Dover Publications, 2003.

- NINO, C. *The Ethics of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- O GLOBO. *Taxa de contágio do coronavírus no Brasil é de 2,8, a maior entre 48 países, aponta levantamento britânico*. Caderno Bem-Estar. Rio de Janeiro. 30/05/20. Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/30/taxa-de-contagio-do-novo-coronavirus-no-brasil-e-de-28-a-maior-entre-48-paises-aponta-levantamento-britanico.ghtml>.
- RAWLS, J. *O liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- SUNSTEIN, C. *Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: Library of Congress, 2018.
- VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1967.
- WALDRON, J. *Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- UPRIMNY, R. *La Cuarentena Constitucional*. El Espectador, Bogotá, 19 de abril de 2020, disponível em <https://www.elespectador.com/opinion/la-cuarentena-constitucional-columna-915234>.

Data de recebimento: 04/06/2020

Data de aprovação: 05/06/2020