2

Pandemia, Estado de Direito e estado de exceção: implicações na governança pública e na sociedade[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-2

Antonio Gasparetto Júnior[2]

Resumo: O presente artigo visa averiguar as implicações da pandemia de covid-19 na relação entre a governança pública e a sociedade no Estado de Minas Gerais. De tal modo que, mais especificamente, pretende-se analisar possíveis manifestações de estado de exceção no contexto decorrente da crise sanitária global. Para isso, são analisados atos e regulamentos editados pelo governo mineiro entre março de 2020 e dezembro de 2021 a fim de averiguar a implicação das medidas em direitos fundamentais e suas relações com a sociedade. Esses dados são articulados com análises teóricas sobre os estados de exceção para a construção de uma leitura mais abrangente sobre o contexto pandêmico no Estado.

Palavras-chave: Pandemia. Estado de exceção. Governança pública. Sociedade. Minas Gerais.

1 O presente texto foi elaborado no contexto do Programa de Pesquisa em Democracia, Controle Governamental e Enfrentamento da Corrupção desenvolvido pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG). Nesse sentido, a análise aqui apresentada se vincula à linha de pesquisa "Democracia, participação e controle social", abordando temas importantes para a administração pública.

2 Pós-doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento na Université Paris IV – Sorbonne. Professor do mestrado profissional em Administração Pública (Profiap) da UFJF. Currículo: http://lattes.cnpq.br/1666230459145640. Contato: antonio.gasparetto@gmail.com.

Abstract: *This article aims to investigate the implications of the covid-19 pandemic in the relationship between public governance and society in the state of Minas Gerais. In such a way that, more specifically, it is intended to analyze possible manifestations of a state of emergency in the context resulting from the global health crisis. For this, acts and regulations issued by the Government of Minas Gerais between March 2020 and December 2021 are analyzed in order to investigate the implications of the measures on fundamental rights and their relations with society. These data are articulated with theoretical analyzes on the states of exception to build a more comprehensive reading of the pandemic context in the state.*

Keywords: *Pandemic. State of exception. Public governance. Society. Minas Gerais.*

1 – Introdução

No final do ano de 2019, uma nova cepa do coronavírus foi identificada na China, que registrou a contaminação de milhares de pessoas e a sobrecarga de hospitais com pacientes apresentando sintomas respiratórios graves. O vírus rapidamente se espalhou por outros países e continentes, levando a Organização Mundial de Saúde (OMS) a reconhecer a doença decorrente de sua infecção como uma nova pandemia. Diante disso e das críticas condições médicas em que pacientes e sistemas de saúde se encontravam, foram necessárias medidas emergenciais por parte de diversos países para limitar tanto a propagação do vírus quanto o efeito da doença nos pacientes contaminados. O Brasil, por sua vez, passou a sentir os impactos da pandemia a partir de março de 2020, quando os primeiros casos de infecção e de óbitos foram relatados no País, levando as unidades da Federação a adotar medidas para o gerenciamento de uma prevista crise sanitária.

Como demonstrou a experiência de outros países que conviveram com situações hospitalares agudas antes do Brasil, medidas emergenciais impuseram a limitação da circulação de pessoas, o fechamento de estabelecimentos comerciais e de serviços e um controle rigoroso sobre a testagem e o registro de pessoas infectadas pelo coronavírus. Na ausência de um

tratamento eficaz conhecido pela ciência no decorrer de 2020, essas providências se revelaram fundamentais e basilares para o enfrentamento da pandemia. Todavia, é preciso ressaltar que essas medidas são excepcionais e que sua aplicação está associada a implicações na governança pública e na sociedade, na medida em que a adoção dessas condutas causa uma forçosa alteração das práticas ordinárias do Estado e da sociedade, mobilizando ações emergenciais que colocam governos e sociedades em limiares de risco para a preservação de uma democracia saudável, para o adequado funcionamento das instituições e para a preservação de direitos fundamentais e de direitos humanos, por exemplo. É nesse sentido que propomos, então, discorrer sobre as implicações da pandemia abordando manifestações de estados de exceção.

Normativamente, o estado de exceção se constitui em um conjunto de medidas utilizadas para lidar com graves crises e ameaças às repúblicas e suas instituições, autorizando a suspensão de direitos e garantias constitucionais por um período de tempo predeterminado. Essas formulações jurídicas foram incluídas em uma Constituição escrita pelos franceses a partir do final do século XVIII, conquistando grande repercussão em outras legislações do mundo. Nesse sentido, uma legislação de exceção foi adotada na América Latina na primeira metade do século XIX, com base no instituto francês do estado de sítio em um contexto muito específico de sua época. No século XX, essa legislação de exceção adquiriu maior especificidade para lidar com diferentes tipos de crises e ameaças, adotando uma nomenclatura mais extensa e definições mais detalhadas diante das experiências verificadas na região. Revelando-se como um problema do passado e do presente, as análises sobre os estados de exceção são notoriamente importantes para reflexão sobre os limites entre o Estado de Direito e o arbítrio, permitindo o empoderamento de agentes executivos e o constrangimento de direitos.

As Constituições latino-americanas vigentes lidam com a questão da exceção de maneira muito mais ampla do que no século XIX, quando as medidas de exceção estavam basicamente

restritas ao instituto do estado de sítio e acentuava-se o receio de conflitos com nações estrangeiras ou de insurreições internas que colocassem em risco as instituições e as próprias repúblicas. Em sintonia com uma tendência mais geral, o estado de exceção passou a figurar nas normas legais com maiores especificidades, lidando não apenas com questões de conflitos internos ou externos, mas também com calamidades públicas, desastres naturais e perturbações das ordens econômica e ecológica, por exemplo. Ademais, sustentamos a ideia de que os estados de exceção não mais se apresentam somente em nível nacional, já que determinados tipos de crise demandam respostas locais e mobilizam interesses e questões que são bem delimitados territorialmente. Por isso, falamos também sobre a existência de estados de exceção infraconstitucionais, ou seja, institutos e disposições para o gerenciamento de crises que estão disponíveis para governos municipais e estaduais. Sua abordagem difere das formas clássicas de exceção, uma vez que não possuem prerrogativas para lidar com questões que são típicas do Estado nacional, tais como conflitos armados ou ameaças de povos estrangeiros. A característica funcional desses estados de exceção infraconstitucionais visa preparar governos locais para o enfrentamento de crises decorrentes de problemas que demandam respostas mais rápidas e eficazes para os interesses regionais, desprendendo-se de travas temporárias que eventualmente podem ser impostas pelo Legislativo nacional, no caso de demora desse Poder para apreciar as questões geradoras dessas crises.

Por se tratar de medidas emergenciais e excepcionais, esses estados de exceção mobilizam possibilidades de enfrentamento de crises que dispensam a ordinariedade institucional ou mesmo autorizam a suspensão de alguns direitos em prol do eficaz enfrentamento da crise. É nesse quesito que essas práticas emergenciais se colocam no limiar de condutas que podem extrapolar as competências dos agentes executivos, despertando a atenção sobre a violação de direitos e o próprio abuso de autoridade.

Visando uma abordagem das manifestações desses estados de exceção em um contexto infraconstitucional, o presente

artigo almeja averiguar as medidas adotadas pelo governo do Estado de Minas Gerais durante a crise causada pela pandemia de covid-19. Pretende-se conhecer, mais detidamente, as experiências e o caso específico de uma unidade da Federação, averiguando regulamentos que estabeleceram esses estados excepcionais no território mineiro e a amplitude de suas ocorrências. A análise dos dados levantados permitirá, então, uma leitura quantitativa e qualitativa das ações formalmente tomadas em Minas Gerais e suas implicações na governança e na sociedade.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizado um levantamento de atos e regulamentos produzidos pelo governo do Estado de Minas Gerais entre março de 2020 e dezembro de 2021. Esses regulamentos foram classificados quanto à sua natureza (leis, decretos, portarias, circulares, etc.) e avaliados em suas essências para se compreender a qualidade de suas implicações. Foram utilizados procedimentos bibliográficos e descritivos para o desenvolvimento de uma pesquisa explicativa, que busca entender e justificar os fatores que contribuíram para a ocorrência de estados de exceção decorrentes da pandemia de covid-19.

Ressalta-se novamente que esta pesquisa foi realizada por meio documental, analisando dados e regulamentos primários produzidos por órgãos públicos em Minas Gerais, e que, tendo em vista que a pandemia de covid-19 ainda não se encontra completamente superada no Brasil e no mundo, essa investigação procede a um estudo de caso sobre um fenômeno ainda em curso, tendo suas limitações naturais em razão de seu momento de apresentação.

Para que haja uma construção adequada da análise, o primeiro momento do texto apresenta parcialmente um debate acerca da teoria da exceção, ressaltando interlocutores básicos e apresentando consensos que são referenciais para a compreensão do fenômeno colocado aqui em evidência. Em seguida, o texto apresenta um panorama da evolução da pandemia de covid-19 no mundo, fazendo uma digressão até a realidade verificada no Brasil. Como a proposta da pesquisa visa apro-

fundar o tema em uma unidade específica da Federação, há também uma contextualização da pandemia em Minas Gerais. Sendo assim, no terceiro e último momento do texto, são apresentadas as ações do governo mineiro no período mencionado para averiguar o objetivo do trabalho, ou seja, as manifestações de estados de exceção decorrentes da pandemia do novo coronavírus.

2 – O contexto pandêmico e a teoria da exceção

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 (2004) contribuiu, sobremaneira, para a retomada das análises ao ampliar as interpretações sobre a excepcionalidade na pragmática da contemporaneidade. No entanto, é importante frisar que, na ocasião do lançamento de seu clássico livro sobre o assunto, não se tratava de um debate novo. Na verdade, trata-se da retomada de um debate originado no 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, ele apresentou suas contestações às ideias liberais vigentes e desenvolveu a teoria da exceção que se encontra espalhada por suas obras mais clássicas, como *A ditadura* (1921), *Teologia política* (1922), *O conceito do político* (1927) e *O guardião da Constituição* (1931). De modo mais sintético e objetivo, Schmitt dizia que o soberano tinha a capacidade de decidir sobre um estado de exceção, uma noção já tradicionalmente reconhecida no mundo jurídico sobre as possibilidades de ação para o enfrentamento de graves crises. Essa perspectiva jurídica 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, 2021a).

No decorrer do século XIX, 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 verificavam na prática e que, inclusive, já haviam sido incorporadas 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, a qual 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 mais 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 baseou-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 (2007) 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 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, 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 não só 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 foi buscar compreender por que a questão do estado de exceção é repleta de problemas conceituais e políticos desde a Revolução Francesa, uma vez que esse instituto 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 do que uma técnica governamental, circunscrita ao recorte executivo-administrativo.

Frankenberg (2018) indaga sobre o envelhecimento do Estado de Direito, que teria retornado ao modelo paternalista da segurança em razão da penetração do estado de exceção no Direito e na resposta a 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 sentido, Frankenberg articula as ideias de Carl Schmitt e de Giorgio Agamben sobre a exceção, o que não seria nenhuma novidade acerca do tema. A autenticidade de Frankenberg, contudo, está em considerar que ambos mitificam 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 des-

ses momentos estaria ligado ao medo como um problema social e jurídico-político em um contexto de Guerra Fria, quando o uso de medidas excepcionais no enfrentamento de manifestações, greves e outros tipos de protestos sociais pertinentes à época e ao contexto de embate entre modelos econômicos e ideológicos proporcionava a repressão de eventuais dissidentes nos ambientes de dominação ou influência capitalista ou socialista. 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 Direito 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 o tiro final para o abate de inimigos, o 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 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 permanência dessas medidas. 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 acaso, seus fundamentos são reproduzidos em uma literatura mais atualizada que vincula a pandemia à teoria da exceção.

Desde o final do século XVIII, 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 XIX, XX e XXI é uma reorganização de suas modulações incluindo novos termos que representam a excepcionalidade e novas ameaças. 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 crises graves. São esses múltiplos e distintos institutos de exceção que estavam disponíveis para os países por ocasião da crise global da pandemia de covid-19 (TÓBON; MENDIETA; GASPARETTO JÚNIOR, 2021).

Por serem dotadas de aspectos particulares de seu tempo e de seu contexto, as crises demandam, por vezes, medidas muito específicas e não previstas. Nesse sentido, Claudio Corradetti e Oreste Pollicino (2021) examinaram ações adotadas para conter a pandemia e verificaram 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. Isso 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 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 do estado de sítio, os legisladores brasileiros desenvolveram um "estado de emergência de saúde pública" por meio da Lei 13.979, de 2020. Essa singularidade na própria legislação brasileira possibilita a imposição 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) defende ser conveniente a convergência entre essa medida e o sistema constitucional de crises.

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 pandemias e dos desastres naturais causados por mudanças climáticas.

De todo modo, 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, as 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 a 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 panóptico, 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.

Em suma, a pandemia de covid-19, para além de sua particular complexidade, nos coloca perante 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 XVIII, tendo passado por adaptações nos séculos posteriores para incorporar 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 da 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.

Nas próximas seções, partiremos para uma abordagem mais objetiva sobre ações efetivamente adotadas especificamente no estado brasileiro de Minas Gerais para desenvolver uma reflexão mais analítica a respeito de como uma exceção infraconstitucional foi mobilizada no Estado, resultando ou não em uma governança de perfil mais autoritário ou arbitrário.

3 – Aspectos da pandemia no Brasil e em Minas Gerais

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, e tornou-se o agente 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. Essa declaração implica enorme mobilização de esforços para promover coordenação e cooperação internacional a fim de 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 enfermidade de amplitude global, com surtos resultando 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. Como a doença ainda estava 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.

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 de covid-19 foi registrada no dia 17 de março de 2020, sendo que a contaminação pelo SARS-CoV-2 já havia sido reportada 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 de Geraldo Góes e Luan Borelli (2021) 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 da Federação (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 do problema não levou em consideração a dimensão continental do País e as particularidades estaduais. Ainda que Minas Gerais não tenha figurado entre os estados avaliados, pois levou-se em consideração o maior número de casos registrados até então, os dados obtidos pela pesquisa abrangeram significativa amplitude de características, permitindo a generalização dos resultados à luz do modelo considerado.

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 daquele 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 desastroso de condução da pandemia, o descontrole, a falta de coordenação entre esferas federal, estadual e municipal e o atraso no início da vacinação fizeram do Brasil um epicentro da doença em 2021.

Considerando-se o recorte temporal dessa 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 território brasileiro 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 aproximadamente 70% da população tinha recebido também a segunda dose da vacina, recomendada inicialmente para uma complementação do ciclo de imunização. Já no início de 2022, a Organização Mundial de Saúde e outros órgãos passaram a recomendar a complementação do esquema de imunização com a aplicação de uma terceira dose das vacinas disponíveis.

Nesse cenário nacional, a presente análise destaca o caso particular do Estado de Minas Gerais, o segundo estado mais populoso do Brasil, localizado na Região Sudeste do País. Conforme dados oficiais apresentados pelo governo de Minas Gerais, o primeiro caso confirmado de covid-19 no território mineiro ocorreu no dia 8 de março de 2020 e a primeira morte pela doença foi registrada no dia 30 daquele mesmo mês. Durante o período verificado na pesquisa, o Estado de Minas Gerais registrou mais de 2,2 milhões

de casos confirmados de contaminação e um total de 56.655 óbitos decorrentes do contágio pelo coronavírus. A faixa etária que mais sofreu com a letalidade da doença foi aquela entre 30 e 39 anos de idade, entre homens e mulheres.

Nos momentos mais críticos da doença, Minas Gerais contabilizou mais de 7.600 casos novos em um dia, em outubro de 2021, e chegou a registrar quase 500 óbitos no dia, em abril de 2021. As cinco cidades mineiras mais impactadas em número de casos foram Belo Horizonte, Uberlândia, Ibirité, Contagem e Montes Claros. As cinco cidades com maior número de óbitos foram Belo Horizonte, Uberlândia, Juiz de Fora, Contagem e Uberaba.

A fim de sintetizar alguns dados que situam a condição de Minas Gerais em relação ao Brasil no contexto da pandemia, apresentamos o quadro abaixo referente ao período compreendido entre março de 2020 e 31 de dezembro de 2021:

	Brasil	Minas Gerais
População	210.147.125	21.411.923
Casos registrados de covid-19	22.222.928	2.222.482
Óbitos registrados por covid-19	618.091	56.655
Porcentagem da população contaminada	10,57%	10,37%
Porcentagem de óbitos por população	0,29%	0,26%
Posição internacional por número de óbitos	2ª	-
Posição nacional por número de óbitos	-	3ª
Mortalidade por 100 mil habitantes	293,5	266,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Coronavírus SES-MG (https://coronavirus.saude.mg.gov.br/).

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

4 – Ações do governo de Minas Gerais no enfrentamento da covid-19

Diante do que foi exposto até aqui, é importante salientar que o Brasil, como os demais países do mundo, sofreu bastante 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 condutas 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 a agressão armada estrangeira. Cumpre ressaltar ainda que o estado de sítio só pode ser mobilizado mediante a comprovada ineficácia das medidas tomadas durante o estado de defesa. Nos dois institutos, está prevista a suspensão de alguns direitos e garantias fundamentais, como a liberdade de reuniões, o sigilo de correspondência e comunicação e a inviolabilidade do lar. Por outro lado, ficam autorizadas detenções, intervenções em empresas de serviços públicos e requisições 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 essa análise, os três institutos de exceção mencionados são atribuições do governo federal, podendo ser declarados somente 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 que estavam ou estão disponíveis para o enfrentamento de uma grave crise decorrente de uma emergência internacional, caso da pandemia de covid-19. Como demonstrado no decorrer do texto com amparo em outras pesquisas, não houve articulação adequada entre as autoridades federal e estadual no enfrentamento do vírus. Assim, 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.

Diante desse cenário, é possível analisar o desenvolvimento da pandemia no Brasil sob o prisma fragmentado das ações estaduais sem uma coordenação federal estabelecida. Como aponta o quadro da seção anterior, o contexto da pandemia em Minas Gerais equipara-se plenamente ao ocorrido em nível nacional em matéria de seus impactos, como a proporção da população infectada e a proporção da população vitimada pela doença. Pode-se dizer que Minas Gerais reproduziu em nível estadual, guardadas as devidas singularidades, o que a pandemia representou em nível nacional. Para tratar das ações estabelecidas, contudo, é preciso observar o texto normativo estadual e identificar os institutos e os recursos possíveis e disponíveis para o governador do Estado.

Conforme José Sampaio e Christiane Assis (2021), as unidades subnacionais são dotadas de autonomia constitucional que é limitada pela Constituição Federal. Nesse sentido, há diferentes graus de autonomia dos estados. As Constituições estaduais não são necessariamente espelhos da Constituição Federal, sendo que, em algumas circunstâncias, não possuem atribuições para reproduzir o que há em uma legislação nacional. O caso da exceção se enquadra nesse contexto, já que suas modulações encontradas na Constituição Federal envolvem problemas e atribuições que são

da alçada de autoridades nacionais. Assim, essas Constituições subnacionais lidam com a excepcionalidade sob outros aspectos – distintos de uma abordagem de guerra, conflitos e manutenção da ordem e da paz –, principalmente eventos da natureza e desastres ambientais. Sampaio e Assis argumentam que as Constituições estaduais no Brasil ousaram pouco, até mesmo porque a Constituição Federal é bastante ampla, por um lado, e deixou pouco espaço para originalidades, por outro lado.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, não apresenta seções próprias para lidar com emergências e situações excepcionais. No entanto, faz uso recorrente das expressões "calamidade" e/ou "calamidade pública", ainda que não haja uma definição específica contida no próprio texto normativo para definir tais situações. Percebe-se que a calamidade é decorrente de situações excepcionais porque elas autorizam ações excepcionais do Poder Executivo de Minas Gerais, mobilizando recursos financeiros e instituições armadas para lidar com suas ocorrências.

Para compreender a mobilização de medidas de exceção durante a pandemia de covid-19 no Estado de Minas Gerais, é preciso, então, apreciar a legislação produzida no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021. Desde o primeiro momento da emergência sanitária no Estado, o governo mineiro disponibilizou um portal para acompanhamento de suas ações (coronavirus.saude.mg.gov.br), em que reúne dados sobre a disseminação da doença em seu território, número de óbitos registrados, quantidade de pacientes recuperados, legislação específica, boletins epidemiológicos e, mais recentemente, relatórios sobre o andamento da vacinação em Minas Gerais. Com base nessas informações, é possível proceder a uma análise sobre o que se verifica no Estado.

Para responder às demandas provocadas pela pandemia de covid-19, o governo do Estado de Minas Gerais editou 51 leis, 35 decretos, 59 portarias e 89 resoluções. Entre as várias questões abordadas no contexto, estão disposições envolvendo serviços essenciais, créditos extras, instituição de comitês, alteração no

funcionamento e no prazo de serviços, adoção de programas e prestação de auxílios, por exemplo. E, para além desse repertório, algumas dessas disposições são pertinentes à presente análise envolvendo medidas de exceção, conforme expressa o quadro abaixo.

Disposição	Identificação	Objeto
Lei	23.631, 23.651, 23.657, 23.658, 23.659, 23.660, 23.661, 23.663, 23.664, 23.665, 23.666, 23.668, 23.669, 23.671, 23.673, 23.675, 23.677, 23.678, 23.681 e 23.684	Dispõem sobre a adoção de medidas para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia.
Lei	23.655	Dispõe sobre a responsabilidade de autoridade estadual pelo exercício irregular do poder regulamentar.
Decreto	113	Declara situação de emergência em saúde pública no Estado.
Decreto	47.891	Reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia.
Decreto	48.040	Mantém o reconhecimento do estado de calamidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor com base dos dados do portal Coronavírus SES-MG (https://coronavirus.saude.mg.gov.br/).

Dessa forma, verifica-se a promulgação de 21 leis e 3 decretos envolvendo o objeto proposto para análise. Não foram encontradas portarias ou resoluções relacionadas com o objeto da exceção. Nesse universo de disposições publicadas a respeito da crise causada pela pandemia, convém destacar inicialmente o Decreto 113, de 12 de março de 2020, editado antes ainda da promulgação de uma série de medidas em território estadual que, a partir do dia 17 do mesmo mês, alterou a normalidade dos serviços cotidianos. Nesse decreto, o governo de Minas Gerais já declarava a situação de emergência em saúde pública, alertando para um contexto de excepcionalidade em razão do surto de coronavírus. Cumpre ressaltar que essa medida entrou

em vigor em consonância com a Lei Federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispunha sobre as medidas de enfrentamento da pandemia. No âmbito da legislação mineira, o decreto determinou a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos, ainda que, naquele momento, não houvesse qualquer vacina disponível no mundo para aplicação na população nem tratamento comprovadamente eficaz da doença. Outra medida de exceção explicitada no decreto foi a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus.

Alguns dias depois, em 20 de março de 2020, o Decreto 47.891 reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia em Minas Gerais. Como já apresentado, essa é uma nomenclatura que aparece com frequência nas legislações relativas à pandemia, expressando uma das manifestações de um estado de exceção. Possui como particularidade, contudo, a transitoriedade entre normas constitucionais nacionais e normas infraconstitucionais, disponível a estados e municípios em situações emergenciais. O ocorrido em Minas Gerais atesta a existência e a utilização desse estado de exceção infraconstitucional, composto por suas características mais marcantes: a excepcionalidade da medida, a temporalidade prevista e a aprovação pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o referido decreto instituía o estado de calamidade pública em Minas Gerais até o dia 31 de dezembro de 2020, mediante conhecimento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, autorizando a ocupação e o uso temporário de bens e serviços necessários ao enfrentamento da crise. Em razão da ausência de solução para a crise decorrente da pandemia, o estado de calamidade pública foi ratificado pelo Decreto 48.040, de 17 de setembro de 2020, em todo o território mineiro.

Verifica-se em maior profusão a edição de leis em Minas Gerais para o enfrentamento da pandemia de covid-19. Uma legislação própria foi produzida no Estado para regulamentar as medidas adotadas possíveis no enfrentamento do surto de

coronavírus no contexto do estado de calamidade pública. Esse movimento teve início com a Lei 23.631, de 2 de abril de 2020, que dispunha sobre a adoção de medidas emergenciais. Depois dessa data, a referida lei sofreu mais 19 alterações, conforme seus identificadores apresentados no quadro acima. A princípio, a lei estabeleceu como medidas excepcionais possíveis de serem adotadas pelas autoridades públicas competentes o isolamento, a quarentena, a realização compulsória de alguns procedimentos e a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas. Essas medidas permaneceram presentes nas adições posteriores, que incluíram outros aspectos funcionais sobre a utilização de recursos médicos, leitos hospitalares, trabalho remoto, escala de trabalho e afins. De modo que convém destacar a edição de outras três normas, nesse contexto de pandemia, com implicações mais diretas para a excepcionalidade, no que concerne à limitação de direitos e à responsabilização pelos atos tomados, sendo uma delas a de maior relevância para esta abordagem.

Nesse sentido, a Lei 23.655, de 10 de junho de 2020, dispunha sobre a responsabilidade da autoridade estadual pelo exercício irregular do poder regulamentar. Essa norma ressaltou que a expedição de ato normativo infralegal (decretos, instruções, portarias, circulares, memorandos e afins) em desacordo com a legislação estadual seria considerado como ato de improbidade administrativa. Além disso, vedou a criação de direitos ou deveres não previstos em lei, bem como a ampliação, restrição, modificação, extinção ou anulação de direitos e deveres não previstos em lei. A promulgação dessa medida denota a preocupação e o cuidado necessários para contenção dos abusos possíveis em contextos excepcionais, revelando-se como aspecto salutar das ações tomadas pelo governo de Minas Gerais nesse contexto emergencial.

Por fim, apresenta-se abaixo uma nuvem de palavras derivada da legislação produzida durante a pandemia no período referenciado pela presente pesquisa, um recurso que nos permite visualizar os termos mais recorrentes nessas leis e nesses decretos.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação mencionada anteriormente.

Conforme pode-se perceber, evidencia-se aquilo que é mais urgente no contexto da pandemia de covid-19, isto é, a preservação da vida e da saúde da população mineira. Nesse levantamento realizado com a legislação produzida em Minas Gerais durante a pandemia, a palavra "saúde" foi a que mais figurou nas leis e nos decretos analisados (31 vezes), seguida por termos que são motivadores da emergência sanitária "covid" (28 vezes) e "pandemia" (18 vezes). Para o escopo desta pesquisa, destaca-se a grande recorrência relativa dos termos "emergência" (7 vezes), "direitos" (4 vezes), "crise" (2 vezes), "urgência" (1 vez), "necessidade" (1 vez), "extraordinário/extraordinárias" (1 vez) e "emergenciais" (1 vez). Dessa forma, percebe-se que a questão da excepcionalidade esteve sempre em voga orbitando a saúde, como demonstra a imagem, atestando, em vias de conclusão, a relevância da abordagem proposta nesta pesquisa.

5 – Considerações finais

É inegável o impacto da pandemia de covid-19 para esta primeira metade do século XXI. Sem dúvida, trata-se de um dos eventos de maiores proporções para a humanidade, resultando em uma onda de repercussão pelo mundo desde o seu surgimento na China, em 2019. Ainda que as pandemias não sejam

novidades na história humana, o fenômeno mundial envolvendo a nova cepa do coronavírus trouxe consequências incalculáveis para a vida social, econômica e, claro, sanitária. A nova pandemia difere das anteriores pela marcada presença da tecnologia na vida cotidiana. Hoje dispomos de meios de comunicação que são instantâneos e capazes de conectar pessoas em qualquer lugar do mundo por meio de uma tela de dispositivo. Também somos capazes de realizar os mais diversos tipos de trabalho a distância, minimizando os efeitos do isolamento. E, sobretudo, o avançado estado científico de nossa época é capaz de proporcionar o desenvolvimento de vacina em tempo recorde para o enfrentamento de uma crise sanitária dessa proporção.

Ainda assim, conforme visto no decorrer do texto, a gravidade da pandemia de covid-19 alterou significativamente as práticas ordinárias e cotidianas das sociedades, envolvendo liberdades e a própria atuação da administração pública. Governos e lideranças sociopolíticas mundiais precisaram agir com muita rapidez e qualidade para evitar o completo colapso de sistemas de saúde, extremamente sobrecarregados por pacientes contaminados pelo vírus. As experiências internacionais prévias mostraram ao Brasil a importância de se respeitar a doença e de efetuar as devidas medidas cautelares visando a preservação da vida humana. No entanto, o levantamento documental e bibliográfico desta pesquisa constatou o difundido cenário de ausência de coordenação nacional no enfrentamento da doença. De tal modo que o governo federal não se empenhou em articular com os estados da Federação uma ação comum capaz de potencializar a limitação da propagação da covid-19. Essa ausência de coordenação fez do País um epicentro da doença, levando o Brasil à infeliz marca de 2º país do mundo em número de mortes decorrentes da pandemia.

Quando pensamos os mecanismos de crise existentes na legislação brasileira, vemos que não havia nas normas nacionais nenhum dispositivo de exceção disponível para o governo federal lidar com um problema dessa categoria. De modo que os institutos do estado de defesa e do estado de sítio existentes na Constituição Federal de 1988 não são efetivamente aplicáveis para o

caso de crises sanitárias, sobretudo para uma pandemia como a testemunhada. Estando em defasagem em relação a um contexto legislativo internacional, o levantamento desta pesquisa demonstrou que o Brasil procurou formular emergencialmente uma nova categoria de estado de exceção para lidar com a questão pandêmica. Os legisladores brasileiros desenvolveram, então, um "estado de calamidade pública decorrente da pandemia", criando condições para que os agentes executivos desempenhassem as ações necessárias ao enfrentamento da pandemia. Importante ressaltar, contudo, que se trata de uma iniciativa legislativa nacional para aplicação em todo o território brasileiro.

Este trabalho, no entanto, procurou avaliar as implicações da pandemia em uma escala mais reduzida dentro do contexto nacional, tomando o Estado de Minas Gerais como um laboratório para análise de possíveis manifestações de estados de exceção. Para tanto, seguiu-se a perspectiva que sustenta a existência de estados de exceção infraconstitucionais, ou seja, situações que possibilitam a adoção de medidas excepcionais para viabilizar ações emergenciais em estados e municípios sem a necessidade de aprovação do governo federal ou do Poder Legislativo nacional. Tendo, então, outras prerrogativas, essas manifestações de estados de exceção estão disponíveis para prefeitos(as) e governadores(as) lidarem com tipos de crises e de ameaças distintos daqueles previstos na Constituição Federal de 1988. Essas ações emergenciais visam atribuir competências aos agentes executivos para que eles possam enfrentar questões que envolvem desastres naturais e emergências sanitárias, como no caso da pandemia. Assim, esses agentes executivos podem excepcionalmente mobilizar recursos, alterar o funcionamento de serviços e instituições e mesmo suspender alguns direitos fundamentais por tempo predeterminado, como medidas necessárias para superação da crise.

Seja como for, as manifestações dos estados de exceção em sua manifestação clássica nacional e dos estados de exceção infraconstitucionais são percebidas com base nos mesmos pressupostos, quais sejam: o enfrentamento emergencial de uma crise, a alteração da ordem cotidiana por período predefinido,

o empoderamento do Poder Executivo para lidar com a crise e a autorização para suspensão de direitos e garantias justificável para o retorno da normalidade. Diante dessas prerrogativas – que são de grande impacto e, por isso mesmo, excepcionais –, há vasta reflexão teórica e prática acerca da implicação das manifestações desses estados de exceção na sociedade. Vimos, a partir do referencial teórico apresentado, que a exceção é tratada como marca da contemporaneidade, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. O ímpeto pela suspensão de direitos com base em pressupostos legais de enfrentamento de ameaças constitui uma lógica que se difundiu pelo mundo adaptando o discurso com base em diferentes supostas ameaças. Nesse contexto mencionado, podem ser elencadas as ameaças que envolvem a violência, as ameaças terroristas e, mais recentemente, a pandemia de coronavírus. Conforme aponta Günter Frankenberg (2018), a noção de suspensão de direitos em razão da preservação da segurança ganhou espaço em diferentes contextos sociais. E, associado a isso, a tendência ao arbítrio faz da exceção uma pragmática da contemporaneidade, de acordo com as reflexões de Giorgio Agamben (2004).

Mas a pandemia de covid-19 é um elemento inteiramente novo nesse cenário, com proporções não esperadas e consequências imprevistas até há muito pouco tempo. Nesse sentido, o enfrentamento de um inimigo não humano e microscópico, como é o caso de um vírus com alta capacidade de dispersão e de letalidade, não era algo contemplado por legislações de diversos países, entre os quais o Brasil. Seja como for, e mediante as características mobilizadas pela exceção, a tradicional tendência ao arbítrio e ao abuso do poder se manifesta mesmo em um contexto de crise sanitária como esse. Então, e não por menos, autores como Gábor Mészáros (2020) alertam para a necessidade de se pensar a teoria da exceção após a crise decorrente da covid-19, já que, por um lado, cientistas alertam para o risco de frequência cada vez maior de pandemias decorrentes de doenças respiratórias e, por outro lado, há a necessidade de conter os ímpetos abusivos do poder, o arbítrio e o autoritarismo que podem ganhar condições muito propícias para expansão em contextos de estados de exceção.

O empenho para construir uma reflexão a respeito das manifestações de estados de exceção infraconstitucionais com base na experiência do Estado de Minas Gerais, em decorrência da pandemia de covid-19, é, em certa medida, uma inovação teórica e metodológica que reduz escalas de observação e atenta para a ação de agentes executivos não nacionais. Dedicamos toda uma parte do texto para descrever as ações adotadas pelo governo mineiro entre os meses de março de 2020 e dezembro de 2021 a fim de averiguar manifestações de estados excepcionais criados em decorrência da pandemia e de constatar possíveis abusos desse poder decorrente. Vimos, por meio de levantamento feito em acervos institucionais e oficiais, que uma legislação específica envolvendo leis e decretos foi produzida para lidar com a crise sanitária. Constatou-se que o governo de Minas Gerais esteve em convergência com o governo federal no reconhecimento da manifestação de um estado de calamidade pública decorrente da pandemia, a fim de viabilizar ações emergenciais.

Por meio de leis e decretos próprios do Estado de Minas Gerais, foi declarada situação de emergência em saúde pública no território mineiro. Iniciando suas ações emergenciais em março de 2020, com o agravamento da pandemia no Brasil, o governo de Minas se valeu dessa excepcionalidade para suspender alguns direitos, fechando as fronteiras do Estado e limitando o direito de ir e vir, de modo a restringir a circulação de pessoas em seu território. Entretanto, isso não foi suficiente para frear a contaminação e o número de óbitos no Estado. Averiguadas as ações formais adotadas por Minas Gerais, percebe-se que tais condutas não estão distantes daquelas aplicadas por outros estados da Federação e mesmo por outros Estados nacionais, com justificativa plausível de contenção da propagação do vírus. Dessa forma, não foi verificada, na legislação consultada, qualquer ação que implicasse significativos impactos na governança pública, ameaçando a existência ou o correto funcionamento das instituições mineiras, bem como não se verificou a perda desproporcional de direitos por parte da sociedade. Ou seja, as ações do governo de Minas Gerais mantiveram-se consonantes com o princípio da razoabilidade e com o princípio da proporcionalidade das ações para o enfrentamento da crise.

6 – Referências

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

CORRADETTI, Claudio; POLLICINO, Oreste. The "war" against covid-19: state of exception, state of siege, or (constitutional) emergency powers? The italian case in comparative perspective. **German Law Journal**, v. 22, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

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. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

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

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Estado de exceção e supressão das liberdades: da normatização francesa à pragmática da contemporaneidade. **Cadernos de História**, v. 21, n. 35, dez. 2020a.

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

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Técnicas de exceção no Estado de Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 26, n. 3, 2021b.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio (org.). **Medidas de emergência na administração pública**. Nova Xavantina: Pantanal, 2020b.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio; TANAGINO, Pedro Ivo Dias (org.). **Democracia e estado de exceção**: entre o temporário e o permanente. Curitiba: CRV, 2020.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Binding the unbound executive: checks and balances in times of pandemic. **Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, v. 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**. Brasília: Enap, 2021.

GOMES, Gabriel de Moraes; MONTORO, Rafael Siqueira. Covid-19, fontes do Direito e estado de exceção: análise transnacional. **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. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, v. 8, n. 2, 2021.

GUTARRA, Edwin Figueroa. Estados de excepción, Covid-19 y derechos fundamentales. **Revista Oficial del Poder Judicial**, v. 11, n. 13, 2020.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; SCHERCH, Vinícius Alves. A normalização do estado de exceção na pandemia coronavírus. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 3, 2020.

MÉSZÁROS, Gábor. Rethinking the theory of state of exception after the coronavirus pandemic? The case of Hungary. In: **Regional Law Review**, 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1989. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 113, de 12 de março de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=113&comp&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47891&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.040, de 17 de setembro de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48040&comp=&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.655, de 10 de junho de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23655&comp=&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. Estados excepcionais e restrição de direitos. *In*: PILAU SOBRINHO; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo (org.). **Covid-19 e seus paradoxos**. Itajaí, SC: UNIVALI, 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. O constitucionalismo subnacional nos estados federados. **Revista Jurídica Direito e Paz**, v. 15, n. 43, 2021.

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

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

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

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Madrid: Trotta, 2009.

TÓBON, Mary Luz; MENDIETA, David; GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Los modelos constitucionales de los estados de excepción en época de crisis global. **Revista Jurídica UniCuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 65, 2021.

Recebido em 20/4/2022
Aprovado em 22/7/2022