

Marco Aurélio Cardoso  
Doutorando em Filosofia pela Universidade do Porto  
marcoaurelio1469@hotmail.com

É importante pensar em uma Democracia de Emergência na atual conjuntura? Pensar uma Democracia de Emergência hoje (ou em qualquer momento de crise), como por exemplo, aquele vivido pela administração Bush em seu primeiro mandato (2001-2004) com os ataques de 11/09, significa falar de uma modificação constitucional demasiada complexa do ponto de vista jurídico. Isso quer dizer que é conferido maior poder ao representante do governo para fazer modificações significativas na ordem estrutural jurídica. Esse poder excepcional vem camuflado de várias formas.<sup>1</sup>

Quando se trata de medidas emergenciais, percebemos várias ações dos governos na atualidade para combater a crise sanitária que o mundo vive devido a ameaça da COVID-19, por exemplo. Medidas emergenciais foram adotadas por todos os países do globo terrestre com o objetivo de impedir que o vírus se alastrasse.<sup>2</sup> Podemos pensar esse momento de crise sanitária da mesma forma que presenciamos o momento de crise vivido pelos países que sofrem com a ameaça terrorista no decorrer deste século XXI. Neste sentido, como podemos definir o conceito de Emergência dentro de um regime

---

<sup>1</sup> Devemos estar preparados para novos ataques terroristas. Este é o ponto inicial do livro de Bruce Ackerman. O impacto político de um ato terrorista provoca insegurança e medo entre os cidadãos e o próprio governo; deste modo, o poder de emergência deve ser uma ferramenta essencial para combater os momentos de crise política. Ver: ACKERMAN, Bruce. *La Costituzione di Emergenza - Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*. Trad. Alessandro Ferrara. Roma: Meltemi Editore, 2005, p. 14-18.

<sup>2</sup> COVID-19, do inglês CORonaVirus Disease 19, também conhecido como doença respiratória aguda por SARS-CoV-2 ou doença de coronavírus 2019, é uma doença respiratória infecciosa causada pelo vírus chamado SARS-CoV-2 pertencente à família coronavírus. Os primeiros casos foram encontrados na China em 2019 e se alastrou pelo mundo gerando uma pandemia e ocasionando milhares de mortes. Para mais informações a Covid-19 ver: LIMA, Claudio Márcio Amaral. *Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19)*. 2020 Mar/Abr. Disponível em: <<file:///C:/Users/Utente/Downloads/abelpacker,+0100-3984-rb-53-02-000V-pt.pdf>>. Último acesso em: 14/01/2022; ver também: SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA - SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI. *L'organizzazione mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2*. Nota n. 16, aprile/2020. Disponível em: <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149143.pdf>>. Último acesso em: 05/01/2022; sobre a relação entre a Covid-19 e o direito à saúde ver ainda: CARFAGNO, Maria Chriara. *Diritto alla salute e Stato d'Emergenza*. Trabalho acadêmico apresentado ao Departamento de Ciências Humanas e Sociais da Università Degli Studi di Napoli 'L'Orientale' sob a orientação da professora Dra. Emma A. Imperato. Napoli – 2020. Disponível em: <<https://www.academia.edu/44553236/DIRITTO ALLA SALUTE E STATO DEMERGENZA>>. Último acesso em: 02/06/2022.

democrático-constitucional-jurídico? É possível relacionar as medidas antiterroristas da democracia de emergência com os preceitos da razão de Estado tendo como finalidade salvaguardar a segurança dos cidadãos e manter a integridade territorial? A democracia de emergência pode ser considerada um estado de exceção? As medidas emergenciais adotadas pelo governante num momento de crise são medidas autoritárias dentro de um regime democrático constitucional?

A democracia de emergência hoje é utilizada por diversos países tendo como finalidade confrontar a ameaça terrorista para fazer valer a segurança estatal. Olhar numa perspectiva de emergência para sanar uma crise seja ela política, sanitária, ambiental, econômica, dentre várias outras existentes, não é tarefa fácil para aqueles que estão a frente da máquina governamental democrática representativa.

Para o professor de Direito da Università degli Studi di Messina, Roberto Ravi Pinto, a emergência é caracterizada segundo coordenadas espaço-temporais, onde haverá emergência de caráter externo e de caráter interno. Ele avalia que no caso externo a emergência “si esaurisce (probabilmente) nello stato di guerra (argomento che, in ogni caso, esula dalle considerazioni qui espresse)” e, no interno, a emergência pode-se manifestar de muitos modos: “può essere politica, economica, sanitaria, ambientale e rileva a seconda che investa una parte o l’intero territorio nazionale” e acrescenta que a

estensione spaziale del fenomeno considerato non è di secondaria importanza, come si vedrà, sotto il profilo del bilanciamento dei rapporti centro/periferia (forma di Stato in senso orizzontale) e delle misure che possono essere adottate per contrastarla. L’altra coordinata interpretativa è quella temporale: l’emergenza si assume, già sul piano fattuale, come limitata nel tempo. Un’emergenza duratura e costante cessa di essere tale, per divenire normalità. A quel punto anche l’ordinamento giuridico ne verrà mutato radicalmente.<sup>3</sup>

A democracia de emergência se dá em determinado espaço e tempo, isto é, se dá no plano da imanência dentro do próprio Estado. Cabe a determinado governo, diante de uma situação limite, decidir se alterações deve ser feita no plano jurídico constitucional. Se pode definir a emergência, nas palavras de Paolo Bonetti, professor de Direito Constitucional da Universidade de Milão, como uma situação na qual as normas jurídicas vigentes

---

<sup>3</sup> PINTO, Roberto Ravi. Brevi considerazioni su Stato d’Emergenza e Stato Costituzionale. *In*: BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto. Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, n.2/2020, p. 1. Disponível em: <[Online First - BLJ 2/20: Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus / Online First - BLJ / Biodiritto - Biodiritto](#)>.

si rivelano inadeguate a rimediare alle lesioni o ai pericoli di lesioni grave ai principi fondamentali dell'ordinamento, che provengono da accadimenti naturali o da comportamenti umani imprevisi o imprevedibili: tra li eventi vi sono le guerre, le guerre civili, le crisi economiche, le catastrofi naturali e i disastri ambientali, le varie forme di criminalità organizzata, tra le quali spicca quella terroristica. Il fatto emergenziale non necessariamente è un fatto nuovo, ma comunque mette in crisi ogni ordinamento giuridico, quale sistema di norme destinate a regolare *pro futuro* un numero indeterminato di fattispecie concrete, perché si tratta di un evento non previsto dal diritto vigente, che pertanto si rivela inadeguato a provvedere per pervenire o rimediare agli effetti da esso prodotti che appaiono lesivi di beni costituzionalmente garantiti.<sup>4</sup>

Uma situação de emergência é, deste modo, estruturada no corpo político - força - para prevalecer sobre a lei, de modo derogatório ou não, no momento de ter que enfrentar a emergência. O caráter emergencial leva à utilização de ferramentas específicas e atípicas, representando uma excepcionalidade à situação ordinária, pois tendem a se colocar em tensão ou a contradizer alguns princípios e regras em vigor antes da emergência. Poderíamos, portanto, dizer que, do ponto de vista jurídico, a emergência ou o evento emergencial nada mais é do que o pré-requisito funcional para a ativação de instrumentos jurídicos particulares preparados para determinadas ocorrências em tempos de crise.

O conceito de “guerra ao terror” foi utilizado pelos governos para salvaguardar a segurança dos cidadãos e para garantir, de maneira menor, as liberdades públicas. Em um regime de emergência medidas severas de excepcionalidades são impostas para impedir que o Estado não entre em colapso. O conceito de “guerra” é utilizado como forma de transmitir a emergência que determinada nação vive para combater uma determinada ameaça, terrorista ou não, em potência. De acordo com o professor e politólogo português, Jaime Nogueira Pinto, a guerra, enquanto conflito “agonal”, faz cessar o direito comum entre os “beligerantes e mesmo as normas internas dos próprios Estados dos combatentes”. Ele aponta, acertadamente, que em um momento de crise ocasionado por uma guerra o

homicídio, que é punido em condições normais, passa a ser até enconrajado em relação aos inimigos. Por outro lado, o ‘direito de guerra’ leva ao congelamento de muitas leis e regulamentos, ou à justificação de actos praticados no seu âmbito. A guerra é a actuação das razões de Estados dos Estados inimigos, sem outro limites que não as próprias ‘leis de guerra’, isto é, os códigos internacionais do ‘*jus publicum europaeum*’, conveções de Genebra sobre prisioneiros, etc. Nas guerras ideológicas ou subversivas – e no quadro terrorismo/contra-terrorismo – afastam-se tais práticas limitativas. Na luta anti-terrorista

---

<sup>4</sup> BONETTI, Paolo. Terrorismo, Emergenza e Costituzioni Democratiche. Bologna: Il Mulino, 2006, p. 61.

criou-se um estado paralelo ao estado de guerra, que leva à suspensão declarada ou tácita e discreta de parte dos direitos, liberdades e garantias individuais.<sup>5</sup>

O conceito de razão de Estado e Democracia de emergência são expressões que são utilizadas hoje quando a ordem estatal sofre uma ameaça real e de fato, com maior ênfase na segunda expressão; deste modo, o próprio Estado, por meio de seus representantes legais, é obrigado a utilizar de mecanismos extralegais, mecanismos estes que não seriam utilizados em situações normais no Estado democrático de direito, em outras palavras, numa situação de emergência o político se sobressai ao direito.

O Estado democrático de direito consiste, a grosso modo, em organizar os direitos fundamentais e frear a utilização do poder por parte dos governantes. Deste modo, os direitos fundamentais não devem ser somente salvaguardado pelo poder público e sim, também, promovido por ele. Hodiernamente, com as medidas utilizadas pelos governos para prevenir de ameaças terroristas, percebemos claramente que existe um conflito entre democracia de emergência e direitos fundamentais.

Pensamos que a utilização de leis de emergência opera uma ruptura na ordem constitucional. Vale lembrar que a razão de Estado é o princípio que garante a segurança do próprio Estado e dos cidadãos; e é considerada necessária e legal em determinadas circunstâncias e, conforme Alessandro Arienzo, professor História das Doutrinas Políticas da Universidade Federico II, a razão de Estado está “relacionada com uma série de dispositivos e de privilégios constitucionais de natureza extraordinária ou derogatória, o contraste que se expressa entre *right* e *might*, entre liberdade e segurança, entre direito e necessidade constituiu uma das constantes da modernidade política ocidental e dos percursos constitutivos do paradigma político-jurídico da soberania”.<sup>6</sup>

No decorrer da história o estado de emergência foi utilizado, em grande medida, pela república romana na antiguidade. Bruce Ackerman, especialista em Direito Constitucional americano e professor da Universidade de Yale, afirma que

La Repubblica romana rappresenta il primo grande esperimento in fatto di stati di emergenza [...]. In un momento di crisi il Senato poteva proporre ai suoi comandanti in capo ordinari (i due consoli) che nominassero un dittatore per esercitare poteri di emergenza. Talvolta i consoli agivano di concerto; talvolta a uno dei due veniva assegnato a sorte il potere di nomina. Ma in tutti i casi vigeva una rigida regola: il nominante non

---

<sup>5</sup> PINTO, Jaime Nogueira. Democracia e razão de Estado. In: BENTO, António [org.]. Razão de Estado e Democracia. Coimbra: Edições Almedina, 2012, p. 305.

<sup>6</sup> ARIENZO, Alessandro. Razão de Estado constitucional e democracia de emergência: os percursos da conservação contemporânea. In: BENTO, António [org.]. Razão de Estado e Democracia. Coimbra: Edições Almedina, 2012, p. 247.

poteva selezionare se stesso. Di conseguenza i consoli avevano ogni motivo di resistere all'invocazione di una dittatura a meno che non fosse veramente necessaria. C'era una seconda limitazione fondamentale: i dittatori non potevano durare in carica per più di sei mesi. In nessuna circostanza il mandato poteva essere rinnovato (ACKERMAN, 2005, p. 38-39).<sup>7</sup>

Este poder de emergência funcionou eficazmente no período republicano de Roma, como bem assinalou vários especialistas no assunto.<sup>8</sup> Pasquale Pasquino, professor de Ciência Política da Universidade de *New York*, e John Ferejohn, jurista e professor de Ciência Política da Universidade de Stanford junto ao Instituto Hoover, apontam que a “costituzione” Romana tinha um ou possivelmente dois regimes constitucionais emergenciais:

---

<sup>7</sup> Pasquale Pasquino e John Ferejohn dizem que é útil relembrar que o “dittatore Romano era un magistrato nominato dai consoli per un periodo massimo di sei mesi dal momento in cui il Senato dichiarava l'esistenza di una condizione di emergenza. Il dittatore aveva la prerogativa di sospendere sia la *tribunicia potestas* – il veto che i tribuni potevano opporre alle decisioni delle altre magistrature pubbliche – sia la *provocatio ad populum* – la possibilità a disposizione di un cittadino romano di sfuggire la pena capitale in assenza di un processo regolare svolto da una corte popolare”. PASQUINO, Pasquale & FERREJOHN, John. Poteri di Emergenza. In: DINI, Vittorio [Org.]. *Eccesione*. Napoli: Edizione Libreria Dante & Descartes, 2006, p. 105. Maquiavel, na sua obra “Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio”, fala da importância que foi para a República romana eleger um ditador em tempos de crise política para sanar determinado situação de crise. No capítulo XXXVII do livro I ele apontava que a ditadura romana era um órgão do estado republicano, certamente extraordinário, mas constitucional, da mesma forma que os côsules e outros chefes. Ele afirma: “E si vede che ‘l Dittatore, mentre fu dato secondo gli ordini publici, e non per autorità propria, fece sempre bene alla città. Perché e’ nuocoeno alle republiche i magistrati che si fanno e l’autorità che si danno per vie istraordinarie, non quelle che vengono per vie ordinarie: come si vede che seguì in Roma, in tanto processo di tempo, che mai alcuno Dittatore fece se non bene alla Republica (...)” (MACHIAVELLI, 1971, p. 188). Oren Gross, professor de Direito da Universidade de Minnesota, parafraseando Maquiavel, irá dizer que esperava-se que o ditador romano restaurasse a ordem e a segurança da república diante de uma ameaça específica e que “he could not embark, of his own initiative, on an aggressive war against an external enemy. His was a defensive role. Similarly, the dictator was called to maintain and protect the existing constitutional order. He could not use his powers to change the basic character of the state or its institutional framework. Nor could he promulgate new legislation. Although the appointment of a dictator was a radical constitutional move undertaken in exceptional times of crisis, the regular institutions of the state – the consulship, the tribunes, the Senate, and all other office holders – continued to fulfill their normal functions and retained their full authority. The result was that ‘the Senate, the consuls, the tribunes, remaining in their authority, came to be like a guard on [the dictator] to make him not depart from the right way”. GROSS, Oren. *Constitutions and emergency regimes*. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind [org.]. *Comparative Constitution Law*. Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2011, p. 335. Disponível em: <<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781848445390/9781848445390.xml>>. Último acesso em: 23/05/2022.

<sup>8</sup> Dentre estes teóricos podemos citar: GROSS, 2011, p. 334-355; BRANDÃO, José Luís. Síntese sobre a História da Ditadura em Roma. In: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco De [org.]. *História de Roma Antiga – Das origens à morte de César*. Volume I, 2015, p. 429-440. Disponível em: <<https://ucdigitalis.uc.pt/pombalina/item/69695>>. Último acesso: 14/03/2022; ver também: DIREITO, Carlos Gustavo. Considerações Jurídicas sobre a Ditadura Republicana Romana. In: *Revista EMERJ*, vol. 20, n. 79, Maio/Agosto – Rio de Janeiro, 2017, p. 143-158. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista79/revista79\\_143.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista79/revista79_143.pdf)>. Último acesso: 16/03/2022.

il primo, è il ‘dittatore’ classico che era nominato dai Consoli dopo che il Senato aveva riconosciuto l’esistenza di condizione di emergenza. La dittatura venne applicata abbastanza spesso dall’inizio della repubblica fino al 200 a. C. quando tale strumento, per diverse ragioni, cadde in disuso. Il secondo, era il *senatus consultum ultimum*, utilizzato nel secolo e nel primo secolo, nel quale il Senato (così come in precedenza) proclamava un’emergenza, ma che non richiedeva che i Consoli nominassero un dittatore (PASQUINO & FERREJOHN, 2006, p. 94).

Isso não quer dizer que tal poder de emergência funcione tão bem hoje na atualidade. Pensar uma democracia de emergência permanente é demasiado perigoso para o estado democrático de direito. Ackerman salienta que tais medidas de normalização das condições de emergência pode propiciar “la creazione di precedenti legali che autorizzano misure restrittive senza fine” (ACKERMAN, 2005, p. 34). Tal concepção de Ackerman sobre este conceito de estado de emergência estamos de acordo. Não concordamos com o jurista estadunidense quando ele afirma que o terrorismo não é uma grande ameaça a democracia no ocidente. Ele afirma que “il terrorismo – esemplificato dall’attacco alle Torri Gemelle – non pone una minaccia esistenziale, almeno per ciò che riguarda le solide democrazie dell’Occidente” (ACKERMAN, 2005, p. 35).

O terrorismo provocou uma série de medidas excepcionais, por parte dos governos que sofreram com tal ameaça, com o objetivo de impedir que a ordem democrática fosse salvaguardada e a segurança de todos garantida. Acontece que tais medidas emergenciais minaram significativamente as liberdades públicas, como por exemplo o advento do *Patriot Act* nos Estados Unidos da América e a promulgação do estado de emergência na França. Bruce Ackerman apresenta uma proposta política, baseada num poder de emergência, para o Estado lidar com uma situação de crise eminente:

gli stati di emergenza possono essere proclamati solo dopo un vero attacco. Possono essere rinnovati per brevi intervalli solo sulla base di maggioranze qualificate crescenti in Parlamento e soltanto dopo che i partiti di opposizione ottengano opportunità speciali di ottenere informazioni intorno al funzionamento reale de regime di emergenza e di pubblicizzare i fatti a loro piacimento; e la portata dei poteri di emergenza è limitata alle esigenze di soccorso e prevenzione che in primo luogo ne costituiscono la giustificazione (ACKERMAN, 2005, p. 58).

Certamente que existe vários tipos que situações em momentos de crise, nas constituições dos Estados, que necessita de uma aplicação de emergência. Essas situações pode ser uma ameaça de guerra, desordens, invasão estrangeira, pandemias, desastres naturais e, também, ataques terroristas. Ackerman alerta para o fato de que os ataques terroristas estão numa outra ordem emergencial, por assim dizer, e devem ser bem

explicitadas nas constituições e cita como um bom exemplo de constituição o Canadá, por meio de seus “*Emergencies Act*” (ACKERMAN, 2005, p. 59).

Ackerman salienta que os ataques terroristas não irão cessar futuramente. Sua proposta, para impedir o autoritarismo de determinado governo em tempos de crise por meio de medidas emergenciais que não prejudique os direitos fundamentais, é que novas medidas constitucionais devem ser criadas para salvaguardar as liberdades públicas em situações emergenciais e que não haja interrupção destas mesmas liberdades. Deste modo, as medidas emergenciais adotadas devem ter um período reduzido de tempo, ou seja, é preciso a efetivação de um período de temporalidade.

A finalidade de uma democracia de emergência, no caso de ações terroristas, é amenizar a desordem provocadas junto a opinião pública e demonstrar que o governo está utilizando de todas as medidas necessárias para evitar novos ataques terroristas. Lidar com um sistema constitucional de direito em face de uma transição a uma democracia de emergência é uma tarefa hercúlea. Acreditamos que a democracia de emergência pode ser utilizada em prol da manutenção das liberdades públicas. Para tal algumas medidas dever ser levadas em consideração. Ackerman, em sua trabalho sobre democracia de emergência, irá falar de uma função retranquilizante. Tal conceito refere-se a certas medidas utilizadas por determinado governo para, por exemplo, deter suspeitos de ações terroristas, desde que seja comprovada o envolvimento de tal indivíduo.<sup>9</sup>

Uma consituição de emergência é introduzida quando uma ameaça real (terrorista ou não) atinge diretamente o Estado democrático de direito e, deste modo, a segurança e sobrevivência do Estado está em jogo. Diante de tal situação o governo deve utilizar de medidas extradionárias/emergenciais para manter a existência do Estado em todas as suas instâncias. A grande preocupação, por parte dessas medidas, é saber se tais medidas irá ou não sacrificar as liberdade públicas e os direitos fundamentais. O verdadeiro risco do modelo democrático emergencial é justamente a atribuição de poderes e fortalecimento a esfera executiva e, tendo como consequências, a destruição das liberdades políticas e civis com as medidas autoritárias utilizadas.

O professor de Direito da Universidade de Yale irá propor que em uma constiruição de emergência deve ter uma “reassurance function”. Essa “função tranquilizante” é, para Ackerman, o norteador da democracia de emergência. Ele assevera:

---

<sup>9</sup> Importante dizer que Bruce Ackerman é contra as medidas adotadas pela administração Bush contra o terrorismo, principalmente com a efetivação do *Patriot Act* após os atentados de 2001.

Call it the reassurance function: When a terrorist attack places the state's effective sovereignty in doubt, government must act visibly and decisively to demonstrate to its terrorized citizens that the breach was only temporary, and that it is taking aggressive action to contain the crisis and to deal with the prospect of its recurrence. Most importantly, my proposal for an emergency constitution authorizes the government to detain suspects without the criminal law's usual protections of probable cause or even reasonable suspicion. Government may well assert other powers in carrying out the reassurance function, but in developing my argument, I shall be focusing on the grant of extraordinary powers of detention as the paradigm.<sup>10</sup>

Essa ideia de “função tranquilizante” ocorre em situações que determinando governo se depara com uma verdadeira de crise. Sem dúvida alguma o sistema político representativo de vários governos, depois do 11/09, viveu (ou vive) um momento de crise, em outras palavras, existe uma crise no Estado democrático de direito. Neste sentido, nos perguntamos: que entendemos por crise? Tal palavra escutamos e vemos muito ultimamente nos telejornais, periódicos, roda de conversas diárias. Escutamos sobre crise econômica/financeira, crise sanitária, crise ambiental e climática, aumento de preços, dentre outras. O momento de crise que estamos a pensar e a defender é a de uma crise no Estado democrático de direito no que tange as medidas emergenciais adotadas pelos próprios Estados para dirimir as ações terroristas perpetradas por grupos ou indivíduos e que tendem a minar as liberdades dos cidadãos. Esta sim é a verdadeira crise vivida após o 11/09.

Zygmunt Bauman, filósofo polonês, e Carlo Bordoni, sociólogo italiano, apontam que o momento de crise vivido pelo mundo ultimamente perdeu seu significado originário e que gira somente em torno da “Crisi enomonica” atual.<sup>11</sup> Os autores se atentam ao fato que quando se trata de crise hoje, na atual conjuntura, é somente o lado econômico que prevalece. Eles apontam que “la parola ‘crisi’ si è legata essenzialmente al campo economico, per indicare una condizione complessa e contraddittoria, che non è definibile come ‘inflazione’, ‘stagnazione’ o ‘recessione’, ma dove una serie di cause ed effetti se mescolano in una ridda di problemi contrastanti” (BAUMAN & BORDONI, 2015, p. 05).

Bauman & Bordoni afirmam que quando um Estado passa por uma situação de crise é o momento certo de decidir quais os mecanismos que irá adotar para sanar o problema, porém, arrematam que de todas as medidas disponíveis “non sembrano esservi

<sup>10</sup> ACKERMAN, Bruce. The Emergency Constitution. *In*: The Yale Law Journal. Vol. 113, 2004, p. 1037. Disponível em: <[https://www.yalelawjournal.org/pdf/289\\_jz567rmk.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/289_jz567rmk.pdf)>. Último acesso em: 05/06/2022.

<sup>11</sup> BAUMAN, Zygmunt & BORDONI, Carlo. Stato di Crisi. Trad. Lorenza Chiesara. Torino: Einaudi Editore, 2015, p. 03.

strategie fidate tra cui scegliere” (BAUMAN & BORDONI, 2015, p. 14). Não concordamos com tal ideia apontada pelos referidos pensadores, no primeiro capítulo do livro intitulado “Crisi dello Stato”, pois se um Estado vive uma situação verdadeira de crise política certamente que o governante, no caso de uma sistema presidencialista representativo como por exemplo os Estados Unidos da América, já têm as medidas emergenciais a serem tomadas para findar com a crise por meio de sua administração. E tais medidas certamente inclui o uso da força, por meio do aparato policial e bélico, serviço de espionagem, tortura e outras medidas excepcionais. Tais poderes, deste modo, fazem parte do leque de possibilidades que um Estado possui para lidar com o momento de crise. E como bem apontam Francesco Benigno, professor de História Política Moderna da Escola Superior de Pisa, e Lucca Scuccimarra, professor de Ciência Política da Universidade de Roma, a maioria dos cidadãos estadunidenses estão dispostos, em uma situação de crise, “ad accettare senza problemi misure anche estreme di compressione della sfera di azione individuale quando esse vengono adottare in nome della sicurezza e della lotta al terrorismo”.<sup>12</sup>

Compactuamos com o argumento de Ackerman que depois de instaurado um democracia de emergência dificilmente o retorno a normalidade jurídica de determinada nação acontecerá e que também a guerra ao terrorismo não terminará jamais. Ele afiança que

Esisteranno sempre gruppi alienati da mercanti d’armi senza scrupoli e da stati canaglia. Esisteranno sempre politici guerrafondai che puntano il dito allarmisticamente verso le vuole tempestose all’orizzonte ed esisteranno sempre molte persone che, comprensibilmente, non si sono pienamente riprese dal trauma dell’ultimo vergognoso attacco. Persino i solerti difensori delle libertà civili troveranno arduo sopprimere nella loro mente un dubbio residuo: ci si può permettere veramente di far cessare lo stato de emergenza? (ACKERMAN, 2005, p. 71).

Vemos esses políticos belicistas, por assim dizer da velha ordem, claramente na administração neoconservadora de Geroge W. Bush, nas ditas duas guerras contra o terror (Afeganistão e Iraque). O Congresso dos Estados Unidos da América sob os auspícios da administração Bush, aprova uma resolução que dá plenos poderes de utilizar toda a força necessária contra as nações, organizações e pessoas que participaram dos atentados de

---

<sup>12</sup> BENIGNO, Francesco & SCUCCIMARRA, Lucca. Introduzione. In: BENIGNO, Francesco & SCUCCIMARRA, Lucca [org.]. Il governo dell’emergenza – Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo. Roma: Viella libreria editrice, 2007, p. 10.

11/09 e, também, de prevenir a nação estadunidense de sofrer novos atentados.<sup>13</sup> O desejo de mover guerra está no sangue de tal administração. As consequências nefastas de tais guerras são, por um lado, o número de mortes provocadas devido as ações belicistas de interesses duvidosos e, por outro lado, a redução das liberdades civis dos cidadãos que gera consequências civis e de natureza política-econômicas de grande porte para o espaço público, ao ponto que tais práticas podem propiciar, nas palavras de Francesco Benigno e Lucca Scuccimarra, “un attentato alle garanzie costituzionali fondamentali” e de um retorno a “pratiche inquisitorie” (BENIGNO & SCUCCIMARRA, 2007, p. 09).

O poder coercitivo de um governo, com os preceitos da razão de Estado, está fortemente ligado com a sua concepção política vigente. No caso de um regime democrático representativo, a política e o poder caminham juntas. No caso de uma democracia de emergência é difícil de conceber esta sem poderes para traçar suas metas e objetivos. Mais uma vez iremos discordar de Bordoni & Bauman. Os referidos autores, em seu livro “Stato di Crisi”, reinteram que poder e política se relacionam muito distantes um termo do outro, em outras palavras, praticamente não existem relação entre esses dois conceitos. Os autores partem da premissa que o poder está ligado ao mercado e aos grupos financeiros; estes fogem das mãos do Estado democrático, não aceitando nenhum tipo de interferência estatal (BAUMAN & BORDONI, 2007, p. 20). Entendemos que Bauman & Bordoni relacionam que a perda do poder por parte do governo se deve as questões que envolvem a política econômica de tal governo. Eles avaliam que a

perdita di potere si traduce in un indebolimento della politica economica, che a sua volta si riflette sui servizi sociali. La crisi dello Stato è data dalla compresenza di questi due elementi: l'incapacità di prendere decisioni concrete sul piano economico e, di conseguenza, l'impossibilità di fornire adeguati servizi sociali (BAUMAN & BORDONI, 2007, p. 22)

---

<sup>13</sup> A guerra ao terror iniciada por tal administração após o 11/09 dá legitimidade aos órgãos competentes de utilizarem todos os recursos necessários para salvaguardar a segurança do território estadunidense e tais medidas contrariam os ideais republicanos da liberdade. Para corroborar essa ideia de que tal administração utiliza todos os recursos como forma de minar as liberdades públicas, podemos citar o seguinte situação: de acordo com o diretor da Central de Inteligência Americana na administração Bush, James Pavitt, a Agência de Inteligência estava a desenvolver um programa de “ações clandestinas sem precedentes com o objetivo claro de lançar a destruição e eliminar os patrocinadores e apoiantes do terrorismo radical islâmico” – continua ele dirigindo aos seus agentes clandestinos – “pensem em formas novas, ainda não testadas, de realizar a missão; este programa de ação clandestina vai incluir forças paramilitares, logísticas e psicológicas, bem como espionagem clássica; por outras palavras, tudo é possível” (PAVITT *apud* WOODWARD, 2003, p. 66-67). Percebemos que essas “ações clandestinas” (em segredo) trata-se efetivamente da utilização da tortura como meio de obter informações e é um preceito da razão de Estado e também um exemplo claro de poder de emergência..

Quando um Estado se encontra em um momento de sobrevivência, em momento de crise propriamente dito, deve-se utilizar todos os mecanismos e ações que julga necessário para sanar tal crise, que pode ser uma crise sanitária, climática, social, dentre outras; deste modo, poder e política estão efetivamente concatenados e é inegável que tal Estado não possua um vínculo com o poder, pois se assim fosse o referido Estado já estaria em colapso; sem falar que, mesmo o Estado não se emiscuindo com o Mercado econômico ele ainda goza de poderes para empreender uma ação contra determinada crise visando o bem estar (segurança, saúde, educação, moradia, etc...) da população. Deste modo, segundo o ponto de vista de Ackerman, o estado de emergência “pone il governo in grado di assumere misure straordinaria nella sua lotta all’ultimo sangue per sopravvivenza” (ACKERMAN, 2005, p. 26).

Quando pensamos o estado de emergência hodiernamente, em pleno século XXI, estamos a pensar na função conservativa do Estado, por meio de uma constituição de emergência, de caráter derogativo, que é ideia central da razão de Estado democrática. Alessandro Arienzo aponta que as democracias contemporâneas, mais do que pelo recurso a dispositivos excepcionais de natureza constitucional ou a políticas secretas e extralegais,

caracterizar-se-iam como ‘democracias de emergência’, ou seja, como sistemas políticos e institucionais marcados por um quotidiano de emergências (*quotidianità emergenziale*) que transforma, em sentido conservador, a vida democrática. A operacionalização de instrumentos excepcionais, extra-legais ou derogatórios, e o recurso ao uso da força, constituem, pois, um elemento resolutivo de última instância [...] (ARIENZO, 2012, p. 250).

Um ato terrorista, de pequena ou grande proporção, dentro de um Estado democrático de direito, é motivo suficiente para se declarar uma situação de emergência. Arienzo avalia que o estado de emergência “pone l’attenzione sull’attivazione di una costituzione straordinaria nella quale il potere sovrano non si esercita più entro vincoli normativi e nella quale la titolarità del potere di eccezione, e il suo esercizio, coincidono”; neste sentido, “si dà una condizione assoluta, irriducibile al diritto, nella quale lo stato si pone esclusivamente come ‘autorità’”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> ARIENZO, Alessandro. Il governo delle emergenze e la conservazione politica: ragion di stato democratica e *security governance* internazionale In: DINI, Vittorio [org.]. Eccezione. Napoli: Libreria Dante & Descartes, 2006, p. 38.

O que está em jogo com essas medidas autoritárias, de um governo de emergência, é, seguramente, onde podemos pensar o lugar das liberdades civis dentro deste panorama excepcional.<sup>15</sup> Em relação as medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos da América, no momento de crise vivido com os ataques de 11/09, a administração Bush deveria ter pensado prementemente em novas categorias constitucionais para tratar das liberdades civis. Tais liberdades não podem ser sacrificadas em nome de desejos caprichosos de determinados políticos. Bruce Ackerman, sobre a constituição de emergência que foi adotada pela administração Bush, podenra, em favor das liberdades civis, que “nessun governo democratico può mantenere la fiducia popolare senza agire efficacemente al fine di calmare il panico e impedire un secondo attacco terroristico. Se il rispetto per le libertà civili richiede la paralisi dell’azione di governo, i politici seri non esiteranno a sacrificare i diritti a favore della guerra contro il terrorismo” (ACKERMAN, 2005, p. 14-15).

A preocupação em uma democracia de emergência é com o abuso de poder por parte dos governantes (políticos em geral que foram eleitos democraticamente para atender os interesses da nação) que podem, conforme seus desejos e predileções geopolítico-econômicos, minar todos os recursos relacionados ao direitos humanos. Em relação as medidas emergenciais adotadas por um governo por causa de um ameaça terrorista, é importante que se articule estruturas diferentes de poderes emergenciais diferentes. Ackerman considera que

per andare al punto chiave si distingua fra due diversi pericoli posto dal terrorismo: la minaccia fisica alla popolazione e la minaccia politica al regime esistente. Gli attacchi futuri sicuramente porranno una grave minaccia fisica: il prossimo attacco in grande stile porrà uccidere centinaia di migliaia o persino milioni di persone. Ma tali attacchi non pongono un pericolo chiaro e attuale al regime esistente. [...] Il governo non si disintegrerà di fronte a una minaccia terrorista ma i politici avranno un potente incentivo ad abusare della funzione rassicurativa” (ACKERMAN, 2005, p. 27).

A democracia de emergência por meio dos seus dispositivos extra jurídico-administrativos servem para garantir a segurança e ordem da esfera estatal juntamente com o bem estar dos cidadãos. O estado de emergência, portanto, de acordo com Alessandro Ferrara, professor de Filosofia Política de Roma, significa mais poder “all’esecutivo e meno garanzie sul fronte dei diritti, è evidente che vi saranno vittime

---

<sup>15</sup> Importante dizer que democracia de emergência não possui, conceitualmente falando, o mesmo significado que o estado de exceção.

dell'azione di contrasto al terrorismo, innocenti ingiustamente accusati, in misura proporzionalmente maggiore rispetto ai tempi normali in cui sono pienamente operanti le garanzie di legge".<sup>16</sup> Essa razão de Estado democrática que ocorre em momentos excepcionais, por conseguinte, serve aos interesses das democracias contemporâneas que se deparam com situações de crises e utilizam do autoritarismo e da força para salvaguardar a nação dos perigos que por ventura venham a surgir, mesmo que para isso as liberdades civis sejam abandonadas em detrimento de um bem maior, que o é a conservação do Estado por inteiro.

Para concluir, afirmamos que existe duas facetas do Estado democrático constitucioanal contemporâneo no século XXI, depois dos atentados terroristas de 11/09. A primeira faceta é a situação de normalidade político-jurídica ordinária do Estado e a segunda faceta é a situação de excepcionalidade político-jurídica extraordinária do Estado depois de uma tentativa ou efetiva ameaça terrorista ou não-terrorista.

No que tange a essas duas facetas, obeservamos que existe uma relação soberana do Estado democrático no plano político interno (doméstico) e outra no plano político externo (interestatal). Na primeira, portanto, temos o respeito as normas constitucionais jurídicas e, deste modo, existe uma garantia de moralidade política; por sua vez, a segunda faceta, opera uma ruptura na ordem constitucional vigente tendo em vista uma derrogação da lei por motivos emergenciais, que pode ser utilizado dentro ou fora da fronteira estatal.

A democracia de emergência surge como um remédio para curar os ferimentos quando a ordem constitucional ordinária está ameaçada e esta não possui recursos para se curar por si só. Arienzo fala, por outras palavras, que existe uma “separação nítida entre governo ordinário e governo extraordinário – pelo menos no plano da doutrina – permite a activação de políticas excepcionais que actuam como suspensão, e não como transformação, do sistema ordinário e constitucional de governo” (ARIENZO, 2012, p. 262).

Assim, o direito ordinário é solapado (modificado) em prol de um poder político emergencial que visa garantir a ordem, a segurança e o bem estar da soberania estatal, tanto internamente quando externamente, por meio de medidas que contrariam o poder político-jurídico vigente. Em outras palavras, portanto, é como dizer que o Estado

---

<sup>16</sup> FERRARA, Alessandro. Prefazione. In: ACKERMAN, Bruce. La Costituzione di Emergenza - Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo. Trad. Alessandro Ferrara. Roma: Meltemi Editore, 2005 p. 13.

democrático contemporâneo possui dois planos de governos: um democrático-ordinário-constitucional e outro extraordinário/emergencial jurídico-político-democrático. Neste sentido, afirmamos que existe uma nova maneira de ver a razão de Estado, conservativa, que é numa ótica política no plano internacional que implica uma diminuição dos espaços públicos ocasionando um colapso, uma mudança de paradigma, no modelo tradicional de política liberal-representativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. The Emergency Constitution. *In: The Yale Law Journal*. Vol. 113, 2004, p. 1037. Disponível em: <[https://www.yalelawjournal.org/pdf/289\\_jz567rmk.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/289_jz567rmk.pdf)>.

\_\_\_\_\_. La Costituzione di Emergenza - Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo. Trad. Alessandro Ferrara. Roma: Meltemi Editore, 2005.

ARIENZO, Alessandro. Il governo delle emergenze e la conservazione politica: ragion di stato democratica e *security governance* internazionale *In: DINI, Vittorio* [org.]. Eccezione. Napoli: Libreria Dante & Descartes, 2006.

\_\_\_\_\_. Razão de Estado constitucional e democracia de emergência: os percursos da conservação contemporânea. *In: BENTO, António* [org.]. Razão de Estado e Democracia. Coimbra: Edições Almedina, 2012, p. 245-272.

BAUMAN, Zygmunt & BORDONI, Carlo. Stato di Crisi. Trad. Lorenza Chiesara. Torino: Einaudi Editore, 2015.

BENIGNO, Francesco & SCUCCIMARRA, Lucca. Introduzione. *In: BENIGNO, Francesco & SCUCCIMARRA, Lucca* [org.]. Il governo dell'emergenza – Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo. Roma: Viella libreria editrice, 2007.

BONETTI, Paolo. Terrorismo, Emergenza e Costituzioni Democratiche. Bologna: Il Mulino, 2006.

BRANDÃO, José Luís. Síntese sobre a História da Ditadura em Roma. *In: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco De* [org.]. História de Roma Antiga – Das origens à morte de César. Volume I, 2015, p. 429-440. Disponível em: <<https://ucdigitalis.uc.pt/pombalina/item/69695>>.

CARFAGNO, Maria Chriara. Diritto alla salute e Stato d'Emergenza. Trabalho acadêmico apresentado ao Departamento de Ciências Humanas e Sociais da Università Degli Studi di Napoli 'L'Orientale' sob a orientação da professora Dra. Emma A. Imperato. Napoli – 2020. Disponível em: <<https://www.academia.edu/44553236/DIRITTO ALLA SALUTE E STATO D EMERGENZA>>.

DIREITO, Carlos Gustavo. Considerações Jurídicas sobre a Ditadura Republicana Romana. *In: Revista EMERJ*, vol. 20, n. 79, Maio/Agosto – Rio de Janeiro, 2017, p. 143-158. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista79/revista79\\_143.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista79/revista79_143.pdf)>.

FERRARA, Alessandro. Prefazione. *In: ACKERMAN, Bruce. La Costituzione di Emergenza - Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo.* Trad. Alessandro Ferrara. Roma: Meltemi Editore, 2005.

GROSS, Oren. Constitutions and emergency regimes. *In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind [org.]. Comparative Constitution Law.* Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2011, p. 335. Disponível em: <<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781848445390/9781848445390.xml>>.

LIMA, Claudio Márcio Amaral. Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19). 2020 Mar/Abr. Disponível em: <<file:///C:/Users/Utente/Downloads/abelpacker,+0100-3984-rb-53-02-000V-pt.pdf>>.

MACHIAVELLI, Niccolò. Discorsi Sopra la Prima Deca di Tito Livio. *In: MACHIAVELLI, Niccolò. Tutte le Opere.* A cura di Ezio Raimondi. Milano: Ugo Mursia Editore, 1971, p. 127-396.

PASQUINO, Pasquale & FERREJOHN, John. Poteri di Emergenza. *In: DINI, Vittorio [Org.]. Eccesione.* Napoli: Edizione Libreria Dante & Descartes, 2006.

PINTO, Jaime Nogueira. Democracia e razão de Estado. *In: BENTO, António [org.]. Razão de Estado e Democracia.* Coimbra: Edições Almedina, 2012, p. 301-313.

PINTO, Roberto Ravi. Brevi considerazioni su Stato d’Emergenza e Stato Costituzionale. *In: BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto. Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, n.2/2020. Disponível em: <[Online First - BLJ 2/20: Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus / Online First - BLJ / Biodiritto - Biodiritto](#)>.

SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA - SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI. L’organizzazione mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2. Nota n. 16, aprile/2020. Disponível em: <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149143.pdf>>.