

UMA LIÇÃO DA PANDEMIA: RENÚNCIA À GLOBALIZAÇÃO OU LIMITES A ESSA RENÚNCIA? RESSIGNIFICAÇÃO DO ESTADO*

Paula Veiga**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.105.19>

1. Argumento

Um dos efeitos, quiçá o mais imediato, da globalização foi a diminuição do poder dos Estados na determinação do curso deste nosso mundo¹. Com efeito, o conceito de globalização, que é polissémico, e reúne uma série de transformações, tem, como habitual denominador comum, o da constatação de uma profunda transformação do Estado-nação, na aceção do conceito tal como é percecionado pelo direito internacional e pelo direito constitucional, isto é, em que há uma intrínseca ligação desse conceito ao outro tradicional da soberania.

* O título deste Escrito é a singela Homenagem que prestamos à Colega Benedita Mac Crorie, com quem só nos cruzámos pessoalmente uma vez, inspirado na formulação da Sua tese de doutoramento – *Os limites da renúncia a direitos fundamentais nas relações entre particulares. À Sua memória, e ao que com Ela vamos continuar a aprender, através dos Seus livros.*

** Paula Veiga, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (pveiga@fd.uc.pt).

¹ Por todos, U. BECK, *O que é globalização?*, Paz e Terra, 1997.

Aparentemente, a pandemia de Covid-19 marcou a hora do renascimento deste Estado-nação soberano, a par de uma crise das instituições internacionais, bem ilustrado pelo apagamento da atuação da Organização Mundial da Saúde (OMS) durante o surto, não obstante ter sido esta organização internacional que, no dia 11 de março de 2020, declarou que o coronavírus era uma pandemia. Cabe, assim, perguntar se há, ou não, um cansaço de globalização, e se, por outro lado, a pandemia veio tornar evidente esse cansaço².

Assim, e num primeiro olhar, dir-se-á que a utopia de uma comunidade global, ou de uma mundialização, sofreu um forte abalo com a pandemia, porque todos testemunhámos uma *viragem territorial*. Tentaremos ver se assim foi, e se assim será, nas próximas linhas.

2. A pandemia como uma das peças na engrenagem para o cansaço...

Também numa primeira aproximação, parece que uma leitura consistente e abrangente para o eventual cansaço de um fenómeno tão vasto e complexo quanto o da globalização não pode depender de uma só variável, como é o caso de um cenário pandémico, por mais importante que esta seja. Mas, por outro lado, foi a pandemia que pôs em xeque governos que se consideravam poderosos, que “engripou” toda a máquina que faz funcionar a globalização – isto é, o comércio, as viagens ou a indústria – e que despertou em muitas pessoas medos atávicos, na simples medida em que lhes recordou que, afinal, são mortais.

Globalização, como já se disse acima, é um conceito polissémico, por vezes até impreciso. Efetivamente, se se estiver a pensar em termos de pessoas, e do seu *status* (ao invés de globalização no mundo da economia) – em que se considera que é preferível o conceito de cosmopolitismo ou mundialização, já que globalização é um termo originalmente ligado a essa área económica – houve um retrocesso da globalização com a pandemia. No fundo, o que se deseja significar quando se emprega o conceito para o propósito deste artigo é

² Sobre a desigualdade a nível global, *vide* Branko MILANOVIĆ, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016.

o efeito contínuo de internacionalização a nível mundial, com as suas interdependências. Por outras palavras, quiçá mais simples: *globalizações há muitas*.

Desde o início da década de 90 do século XX até à emergência da Covid-19 vinha-se propagando a bela e boa bandeira de defesa dos direitos humanos, ao ponto de alguns terem confundido essa época com a de uma nova ordem mundial ao estilo kantiano. Mas, há que não escamotear uma certa desilusão hodierna em torno desse discurso da defesa dos direitos humanos, em muito propiciada pelo facto de estes terem sido largamente expandidos em “papéis”, nacionais e internacionais, sem muitas das vezes o terem sido garantidos e /ou implementados. O mundo continua a não ser um espaço pacífico e harmonioso. Tomando como ponto de referência a Europa, pode afirmar-se que nesta, como também do outro lado do mundo, há pessoas que continuam a viver infelizes e inseguras. Com efeito, desigualdade, discriminação, pobreza, conflito, guerra, opressão, etc. são fenómenos aos quais se continua a assistir, aqui como lá.

Um dos casos paradigmáticos dessa desilusão sucedeu no espaço europeu. Desde 2007, com o Tratado de Lisboa, tentaram estabelecer-se os *valores europeus* do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, mas, progressivamente, ao longo dos anos que passaram foram aumentando percepções de crise.

Num outro campo – o da digitalização – a mobilidade e o mundo global não chegaram a todos os membros da comunidade a nível mundial.

A estes dois fatores – desilusão em torno do discurso dos direitos humanos e fraca digitalização em alguns lugares do globo – acrescem as contínuas reclamações de soberania, sobretudo da China (bem expressas no recente argumento da soberania da internet no seu espaço territorial) e da Rússia (que se encetaram com as mudanças implementadas na Constituição russa e tiveram a sua face mais dramática com a invasão da Ucrânia, culminando com o infeliz regresso da geopolítica à Europa). Tal significa que aos três grandes episódios geopolíticos da história mundial já nossos conhecidos – o fim da II Grande Guerra; a Guerra Fria; e a Era da Globalização, que se iniciou após 1990 – vem agora juntar-se mais uma convulsão.

Analisados estes aspetos, parece mais prudente afirmar que a pandemia, e a sua gestão, com a denominada *viragem territorial*, foram apenas mais uma

peça na engrenagem para a renúncia à globalização, embora não se deva deixar de lhe dar atenção. É o que vai tentar fazer-se de seguida.

3. Covid-19 e *viragem territorial*

A prevenção e o combate da pandemia exigiram muitas medidas, nacionais e internacionais. Essas medidas confrontaram-se, as mais das vezes, com a necessidade de concordância prática entre vários direitos em jogo, porque havia que equilibrar entre liberdades e interesse coletivo³, o que nem sempre foi bem acolhido pelos titulares dos direitos.

Entre essas medidas destacam-se políticas de saúde excepcionais a nível nacional, mediante a constatação da ausência de uma *governance* global que atingisse um consenso, bem como a disputa entre Estados para aquisição de equipamentos médicos, de fármacos, de máscaras ou de respiradores.

As medidas restritivas de direitos, nomeadamente as que decorreram da quarentena e do isolamento, como, por exemplo, as restrições à liberdade de deslocação, foram, sobretudo, decretadas a nível estadual e não por instituições internacionais. Por quê esse silêncio de instituições internacionais? Quiçá uma não atuação mais musculada da Organização Mundial da Saúde (OMS) se justifique por uma atitude cautelosa, ou seja, um comportamento que tenha visado assegurar um multilateralismo global e uma não crítica de atuação de uma instituição de cariz tecnocrático. Com efeito, é necessário não esquecer que a OMS pode ser vista sob duas óticas, de acordo com a sua missão, óticas que têm, muitas vezes, sido discutidas, justamente por gerarem confusão e ineficácia: a) como organização técnica e científica; b) como organização internacional na sua vertente de fórum de negociação política, de diplomacia e de centro de decisão. Não há dúvida de que a atuação da OMS poder-se-ia ter efetivado através de mecanismos de *soft law*, essa categoria do direito internacional que favorece o compromisso e o consenso. Mas o alerta

³ Neste sentido, vejam-se, de entre os novos meios de difusão da informação, *inclusive* hoje já de carácter científico, F. PIOVESAN e M. Morales ANTONIAZZI, “Covid-19 e a necessidade de uma abordagem holística e integral da proteção dos direitos humanos”, *Blog Constitucional*, 25 de abril de 2020; M. Morales ANTONIAZZI e S. STEININGER, “Como Proteger os Direitos Humanos em Tempos de Corona? Lições do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, *EJIL:Talk!*, 1 de maio de 2020.

para o silêncio da OMS já vinha sendo dado perante as crises de ébola, quer nos finais dos anos 80 do século XX, quer perante a respetiva crise de 2014⁴. Essa não atuação parece, pois, indiciar um declínio da OMS nesta situação em particular e, portanto, um decréscimo da cooperação internacional, e das instituições internacionais em geral, em detrimento do poder de atuação dos Estados. Essa menor atuação pode dever-se a diferentes fatores, sejam deficiências estruturais, seja uma desconfiança dos Estados. No entanto, não deixa de ser evidente que a OMS enfrentou sérias dificuldades de *voz* e de *atos* durante a pandemia⁵.

De entre as várias instituições internacionais, coloca-se a tónica na OMS, naturalmente que em virtude das suas competências no quadro de doenças epidémicas. Como se sabe, enquanto organização especial da Organização das Nações Unidas, a OMS foi fundada após Segunda Guerra Mundial e consagra, no preâmbulo da sua Constituição, ter como objetivos e funções centrais: a) a organização da política internacional de saúde enquanto organização intergovernamental; b) a promoção da saúde como direito humano; e c) o combate de *doenças infecciosas*⁶. A vida desta organização internacional amadureceu durante um período em que muitos temiam as viagens aéreas, a migração em massa, bem como o ritmo da globalização, o que tudo somado permitiu que doenças cruzassem o mundo em velocidades anteriormente desconhecidas. Nesses anos após a sua fundação, a OMS esteve no centro da vida da saúde a nível internacional. O seu amadurecimento está, portanto, intrinsecamente ligado aos fenómenos da globalização e da mundialização. Um grande impulso foi dado no final da década de 1990, marcado pela luta contra o HIV; por um melhor acesso a medicamentos, porque a preços acessíveis; bem como por um aumento do compromisso global com a saúde nos países em desenvolvimento. Estes fatores poderiam ter concorrido para um crescimento da importância da OMS no mundo global (da saúde), mas tal não se verificou. Assim, e apesar de já neste novo milénio ser decisiva

⁴ Neste sentido, Andrew LAKOFF, *Unprepared. Global Health in a Time of Emergency*, University of California Press, 2017.

⁵ Luigi FERRAJOLI, *O vírus põe a globalização de joelhos*, trad. Moisés Sbardelotto, Instituto Humanitas UNISINOS, 18, 2020, disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597204-ovirus-poe-a-globalizacao-de-joelhos-artigo-de-luigi-ferrajoli> [22.03.2022].

⁶ Itálico aditado.

uma governança global ao nível da saúde, a OMS continuou com um fraco impacto de liderança política no seu âmbito de competência. No entanto, não deixa de ser, pelo menos *no papel*, a autoridade diretora e coordenadora de trabalho de saúde internacional, nomeadamente através do Regulamento Sanitário Internacional, um acordo (internacional) que a estabelece como a instituição-chave para a proteção contra a disseminação internacional de doenças. Crê-se que as razões para um decréscimo da voz da OMS estão, muitas vezes, relacionadas com tensões “geopolíticas” que se têm estabelecido entre a sede (e direção geral) e as estruturas regionais.

A par da atuação de instituições internacionais, os cidadãos da União Europeia em particular esperavam também uma resposta a nível europeu, vinculativa para todos os Estados-membros, em face da pandemia, não obstante as limitadas competências da União Europeia na área da saúde.

É nestes termos que, um pouco à margem do discurso comum (que aponta para restrições a direitos fundamentais em tempos da pandemia), se decidiu com este texto lançar os olhos sobre o problema mais macro de decréscimo da importância das instituições globais durante a crise pandémica, tentando verificar quais serão as repercussões jurídicas deste fenómeno. Por tudo quanto se referiu até estas linhas, parece haver indícios de um certo cansaço da globalização, com uma eventual reconfiguração do poder do Estado.

4. Esforço de compreensão

No plano institucional internacional, a *viragem territorial* pode ser sintoma de que as instituições internacionais, bem como as suas normas e princípios, estarão sob pressão em face de relações de poder disfuncionais.

Já no que respeita ao que acima se designou reconfiguração do poder dos Estados, parece evidente que, no essencial, as ordens constitucionais nacionais foram capazes, num momento de extrema tensão como o foi o da pandemia, de dar resposta aos desafios da crise. Tal resposta não se traduziu, via de regra, numa ditadura de saúde, o que não se pode deixar de aplaudir, ainda que a defesa da saúde pública tivesse sido um dos bens constitucionais mais protegidos durante o tempo em que vigorou o maior pico da pandemia. Além disso, apesar da resposta mais imediata ter sido o isolamento, em

detrimento da cooperação entre Estados, a verdade é que as estratégias adotadas não diferiram significativamente entre os diferentes Estados, manifestando até um certo efeito de imitação. Com efeito, do ponto de vista constitucional, os Estados de tradição ocidental, confrontaram-se, no essencial, com quatro questões principais, às quais, via de regra, conseguiram dar resposta, a saber: a) o sistema de competências para a restrição de direitos; b) o equilíbrio de poderes entre parlamento e executivo em face das circunstâncias epidémicas⁷; c) a base jurídica para as medidas que iam sendo adotadas, com especial destaque para a sua proporcionalidade.

5. Só benefícios?

O mote desta reflexão foi o de perceber se a Covid-19 tem vindo a confirmar um cansaço do fenómeno da globalização.

Não se escamoteia a percepção, cada vez mais difundida, de que as estruturas multilaterais (está a pensar-se nas centradas no Ocidente) prometeram demais e cumpriram pouco. Tal é particularmente importante, porque a forma crua com que convivemos com o medo e o sofrimento pode dar azo a caminhos menos férteis em termos de humanização, o que é especialmente perigoso se isso redundar numa coisificação da pessoa humana.

A pandemia também permitiu perceber, embora tal pertença mais a uma visão cultural, e não tanto jurídica, que os nacionalismos e as identidades nacionais continuam “vivíssimos” em pleno Século XXI.

No entanto, não se pode olvidar que enveredar por um discurso radical de cansaço de globalização dá lugar ao reforço de um atributo dos Estados que tem muitas vertentes negativas – pensa-se na soberania. Com efeito, ascensões da soberania, pelo menos na sua formulação clássica, voltará a gerar uma fragmentação do direito internacional, fenómeno que se deve, a todo o custo, evitar. Desde logo, porque não se sabe se seria possível, uma vez que os antigos “arranjos soberanos” da modernidade sofreram uma erosão. Depois porque a proliferação de instituições internacionais que lidam com

⁷ Neste sentido, *vide* Tim GINSBURG e Mila VERSTEEG, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, nº 5, Dezembro 2021, pp. 1498-1535.

setores especializados, como, entre outros, o comércio, o ambiente, os direitos humanos, a segurança, ...não deixaram, pura e simplesmente, de existir.

Daí que seja essencial manter viva a ideia de funções de *governance* que permanecem em estruturas internacionais, porque estas são as únicas que podem defender direitos das pessoas em todos os lugares⁸. Além disso, um eventual crescimento do Estado não seria garantia de mais humanização, desde logo porque a resposta de um Estado rico seria sempre diferente da resposta de um Estado com menos recursos.

Como vem sendo assinalado pela doutrina, há hoje uma tendencial dissociação entre política e Estado. Por outras palavras: com o processo da globalização, o sistema político expandiu-se para além da esfera do Estado, nomeadamente para a política internacional, embora o *espaço* continue a existir e a assumir relevância em alguns aspetos.

Assim, ainda que a globalização que caracterizou o final do século XX possa estar em crise, não se pode abandonar a globalização ética que já foi encetada, na tradição defendida, nomeadamente, por Luhmann, Habermas e Teubner. Com efeito, o campo do direito internacional continua a ser um espaço privilegiado para atuar, na medida em que é agora estruturado em códigos de juricidade, designadamente assentes na defesa do Estado de Direito e dos Direitos Humanos. De resto, nem se sabe se seria possível abandonar, de todo em todo, a globalização em face da digitalização, uma vez que se se compreender a primeira enquanto conectividade entre pessoas físicas (ou coletivas) de diferentes partes do mundo, a segunda é um fenómeno que impede o fim da primeira. E assim, com esta crescente interligação entre Estados, organizações e indivíduos, tornam-se globais não só as relações económicas, mas, também, as relações sociais e políticas.

No entanto, como já escrevia Jürgen Habermas em 2012, há “razões empíricas” que justificam a falta de expectativa de uma expansão global da solidariedade, porque, apesar de as organizações não governamentais chamarem a atenção do “público mundial”, essa ideia só se desperta “seletivamente por

⁸ Em sentido tendencialmente diferente, embora a análise seja restrita à pandemia e à questão da saúde, *vide* Thana C. de CAMPOS-RUDINSKY e Mariana CANALES, “Global health governance and the principle of subsidiarity: in defense of a robust decentralization approach”, *International Journal of Constitutional Law*, 2022, pp. 1-27, disponível em <https://doi.org/10.1093/icon/moac002>.

este ou aquele grande evento”, não é “estruturalmente permanente”⁹. Daí que se acredite que é, justamente, a manutenção de uma ideia de interdependência (ou de globalização, se assim se lhe quiser chamar), ainda que em moldes diferentes dos que se conheciam pré-pandemia, que permitirá, por exemplo, a prioridade multilateral de fazer chegar vacinas a todas as pessoas em todos os Estados. Dito por outras palavras: a *governance* para além do Estado continua a ter um grande papel a desempenhar, com a ajuda de humanização que tem sido trazida nomeadamente pela mão das organizações não governamentais.

Relativamente a esta *governance*, há muito tempo que se percebe que esta não é apenas estabelecida por processos formais de deliberação. Pode ocorrer de modos muito diversos e por muitas entidades diferentes. Além disso, a *governance* de hoje assenta numa relação entre o global (baseada em organizações internacionais e nos seus instrumentos reguladores multilaterais) e o local (possibilitando que os Estados estejam aptos a lidar com os problemas globais e uma produção que assente em cadeias locais de produção) – trata-se do que já se apelida de *glocal*. Esta *governance* tem, necessariamente, que se nortear pelo princípio da prevenção, através de uma análise estratégica de problemas, identificação de prioridades e de soluções ao nível de toda a humanidade.

É em mecanismos de deliberação informal, mas, também formais que se pode continuar a efetivar a humanização, não esquecendo que se não há um padrão internacional para os direitos humanos, há, pelo menos, um padrão regional, sobretudo na Europa, nas Américas e em África. Nesse quadro, interessa enriquecer o padrão mínimo de proteção de direitos humanos a nível nacional e disseminar, quase universalmente, esse padrão mínimo, como vem sendo feito por meio dos Pactos Internacionais de Direitos e da Convenção Europeia de Direitos Humanos (para o caso europeu). Se existe uma consequência benéfica da Covid-19 é a de ter colocado, novamente, em cena o debate sobre os direitos humanos e a importância do multilateralismo. Nesse debate, o constitucionalismo para além do Estado, enquanto metodologia que busca a aplicação de princípios constitucionais na esfera jurídica internacional, e o consequente reforço das legitimidade, efetividade e justiça

⁹ Jürgen HABERMAS, “Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas”, *ZaöRV*, vol. 1, 2012.

desta área do direito, continua a ter uma palavra a dizer e a ser o caminho que mais favorece não só esse multilateralismo como, também, essa proteção dos direitos humanos de todos em todos os lugares. É sob o mantra da “unidade e interdependência de todos os direitos humanos” que a humanização ética tem tido um profundo impacto em todas as áreas do direito, aí incluído o direito internacional, considerando todas as suas subáreas (por ex., comércio internacional, direito económico, direito dos refugiados e dos conflitos armados, ...).

A finalizar esta breve explanação dir-se-á que o panorama da globalização na época pós-Covid é novo, mas tem menos originalidades do que poderia, à partida, parecer. Com efeito, o direito internacional tem estado sempre em constante pressão para provar a sua credibilidade. É o que continua a acontecer. Assim, trata-se de um “recomeço”, como bem escrevem Miguel Poiares Maduro e Paul W. Kahn, na introdução da sua recente obra *Democracy in Times of Pandemic: Different Futures Imagined*¹⁰.

¹⁰ Edição dos autores pela Cambridge University Press, 2020.