

Desafios do estado democrático de direito no Brasil: entre crises institucionais e a pandemia da COVID-19

Challenges of the democratic rule of law in Brazil: between institutional crises and the pandemic of COVID-19

Monique Ximenes Lopes de Medeiros*
Maria Luiza Pereira Alencar Mayer Feitosa**

Resumo

O Brasil tem enfrentado graves crises de natureza econômica e político-democrática, que repercutem sobre o texto constitucional, provocando constantes alterações normativas e/ou interpretações por vezes intrigantes por parte do Supremo Tribunal Federal. A interferência do sistema econômico nos sistemas político e jurídico gera problemas que incluem até mesmo a perda de diferenciação funcional entre esses setores, associada a isso, o país enfrenta a crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19. Pretende-se, neste ensaio, abordar os impactos dessas questões no contexto do enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus pelo governo brasileiro, com foco em conflitos entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) que aportaram ao Supremo Tribunal Federal. Da análise, conclui-se que a interferência do sistema econômico nos sistemas político e jurídico tem provocado um tipo de intromissão funcional, aqui chamada “desdiferenciação”, com perda da autonomia desses últimos, além de ocasionar danos sociais expressivos, como alterações na estrutura protetiva constitucional, desmonte do Estado de bem-estar social e enfraquecimento da democracia. A conduta do governo federal no enfrentamento da crise sanitária tem levado a um tipo de centralismo inconstitucional beligerante, à revelia do federalismo de cooperação, resultando na ausência de coordenação nacional das políticas de saúde e contendas gerenciais que, por sua vez, se traduzem em mais instabilidade social e política e aumento exponencial de mortes evitáveis. Para proceder a essa análise crítica, serão utilizados estudos doutrinários e documentais, incluindo leituras de notícias jornalísticas e exame das decisões do STF que versam sobre as medidas de combate à Covid -19.

Palavras-chave: crise constitucional; crise democrática; crise sanitária; Pandemia de Covid-19; STF.

Abstract

Brazil has faced a severe economic and political-democratic crisis, which affected over the constitutional text, provoking constant normative alterations and interpretations sometimes intriguing occasioned by the Federal Supreme Court. The interference of the economic system in the political and legal systems has generated problems that even included the loss of functional differentiation among these sectors, associated to this, the country is facing a health crisis generated by the COVID-19 pandemic. It is intended, on this paper, to approach these questions' impacts on the context of Brazilian Government's confrontation of the new coronavirus pandemic, focusing on conflicts among the federal entities (Union, States and Counties) that reached the Supreme Federal Court. From the analysis, it is concluded that the interference inflicted by the economic system on the political and legal systems has provoked a type of functional intromission, named “dedifferentiation”, with loss of the autonomy of the latter, also generating expressive social damage, alike changes on the constitutional protective structure, dismantling the welfare state and weakening the democracy. The federal government's behavior in addressing the health crisis has led to a belligerent unconstitutional centralism, despite cooperation federalism, resulting in the absence of national coordination of health policies and creating managerial conflicts which, in turn, translate into more social and politics instability, as well as avoidable deaths. To proceed this critical analysis, doctrinal and documentary studies will be used, including reading news reports and examination of Supreme Court's decisions that deal with measures to combat Covid -19.

Keywords: Constitutional crisis; democratic crisis; sanitary crisis; covid-19 Pandemic; STF.

*   Doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento pelo PGCCJ/UFGP (2019-2023) e Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (2013). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2007), Professora efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Sociologia e Antropologia Jurídicas e Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos humanos; direitos sexuais e reprodutivos; teorias feministas; estudos de gênero e teorias críticas. E-mail: moniqueximenes@yahoo.com.br

**   Doutora em Ciências Jurídico-econômicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - FDUC (2006). Pós-doutorado em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil (2011). Mestrado em Ciências Jurídicas (UFPB), área de concentração em Direito Econômico. Graduação em HISTÓRIA e em DIREITO (UFPB); especialização em Direito Ambiental (UFPB); em Metodologia do Ensino Superior (UFPB); e em Direito da Regulação (Centro de Estudos de Direito Público e Regulação - CEDIPRE, Universidade de Coimbra). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Professora Titular do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. E-mail: mlulzalencar@gmail.com

1 Introdução

O constitucionalismo e o Estado Democrático de Direito representam grandes apostas da modernidade ocidental. No século XX diversos países da América Latina experimentaram períodos de exceção, com ditaduras militares, autoritarismos e repressões aos direitos humanos, civis e políticos. No Brasil, depois de vinte e um anos de regime ditatorial, conseguiu-se migrar para uma coalisão política que acabou gerando a Constituição Federal de 1988, conhecida como a *Carta da Cidadania*, que, embora desfigurada em parte significativa das demandas sociais inicialmente propostas, instituiu e/ou reinstituuiu direitos de liberdade apontando para a reconstrução da democracia, com respeito a direitos fundamentais, guiada pelo objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ao longo do século XXI, as bandeiras do Estado de Direito e do constitucionalismo democrático têm enfrentado grandes desafios. A interferência de interesses econômicos sobre os sistemas político e jurídico acaba por desvirtuar ditames constitucionais e ferir gravemente a rede de proteção social do Estado. Nesse cenário de instabilidade, tem-se visto, no mundo inteiro, o retorno de governos autoritários, embora eleitos “democraticamente”, que pregam como pauta prioritária o conservadorismo moral, agenda não-política, calcada em controles éticos e de costumes, verdadeira cortina de fumaça para os avanços do retroliberalismo político-econômico, especialmente dócil ao grande mercado financeiro.

No contexto dessas tensões, no Brasil, em 2016, houve o *impeachment* sem motivo legal real da então presidente, Dilma Rousseff, de perfil progressista e social, seguido da eleição, em 2018, do presidente Jair Bolsonaro, de perfil reacionário e neoliberal, que controla os costumes enquanto libera o Estado ao capital predador. Essa agenda conservadora foi flagrada, em março de 2020, auge de sua implantação, pela crise sanitária decorrente da Covid-19, cujos efeitos afetaram diretamente a população do país, demandando ação dos governos, nas três esferas da federação, e estressando o já combalido Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

Este texto pretende apresentar fatores de instabilidade política e democrática, enfrentando, no primeiro momento, a situação do constitucionalismo no Brasil, com foco no papel do Supremo Tribunal Federal (STF). Em seguida, serão abordados alguns motivos que desafiam a estabilidade da democracia brasileira, passando pelo enfrentamento da crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, até chegar a conclusões parciais sobre processos encaminhados para julgamento do STF, convocado, o tempo inteiro, a decidir sobre assuntos que abrangem confrontos entre os entes da federação – e deveriam se esgotar na esfera administrativa, bastando que fosse respeitado o chamado “pacto federativo”.

O percurso metodológico escolhido abrange a análise crítica do contexto atual, cotejada ao constitucionalismo democrático representado pela Carta Constitucional de 1988, seus desdobramentos e inconsistências, temperando posicionamentos teóricos de autores como Luhmann, Marcelo Neves, Di Giorgi e Callejón, em recortes que os aproximam. A discussão será instrumentalizada através do manejo de técnicas de pesquisa como revisão bibliográfica, análise de documentos legais – leis e decisões do STF – além da utilização de matérias jornalísticas como fontes de informação secundárias sobre fatos relacionados ao tema tratado.

2 O paradoxo constitucional e o papel da Corte Superior no Brasil

Durante muito tempo, sob a égide do positivismo jurídico, a norma ocupou papel central nas teorias do fenômeno jurídico. Neste trabalho, recorre-se ao enfoque epistemológico da teoria sociológica de Luhmann (2019), pelo conceito geral de funcionalidade do sistema social, que, embora controverso, é interdisciplinar (mediante colaborações de ciências como biologia, física, psicologia, economia, teoria da comunicação e outras), aplicado ao estudo dos fenômenos sociais. No conjunto teórico dos chamados sistemas funcionais, considerado o texto constitucional, observa-se que, além da norma, a decisão judicial, especialmente aquela proferida pela Suprema Corte, ganhou relevância, por operar, como disse Luhmann (2021, p. 9), a introdução de uma “assimetria na relação entre dois tipos distintos de texto, a Constituição e o outro direito”. Consequentemente, a Constituição e o tribunal responsável por interpretá-la passaram a instrumentalizar o código binário do que é direito/não direito, na medida que a Corte constitucional passou a categorizar as normas conformes e as que estão em desconformidade com o direito, devendo estas serem invalidadas.

A Constituição, como *Lei Maior*, substituiu as tutelas do direito natural e da racionalidade positivada, com poder de definir sobre a validade das demais normas a partir da dualidade da relação lícito/ilícito. Luhmann alerta para a audácia desse postulado “todas as demais leis podem agora ser observadas em vista de sua conformidade ou não ao direito! Qualquer lei [...] pode ser não conforme o direito” (2021, cit.), tudo sob a justificativa kelseniana de que a ordem jurídica seria “uma construção de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas” (KELSEN, 2019, p. 247).

Tomando-se como válida a proposição de que esse código binário representa a base do sistema jurídico e que a Corte superior será a *guardiã da Constituição*, fica fácil verificar o aumento da importância que a cúpula do Poder Judiciário passou a desempenhar. No Brasil, a Constituição que se firmara, ao longo do século XX, como promessa de organização jurídico-política capaz de conceder estabilidade ao Estado Democrático de Direito, se consolidou na “Constituição Cidadã” mencionada. Após o período ditatorial, o legislador constituinte originário afixava que a página de opressão e rejeição aos direitos humanos deveria fazer parte do passado.

Segundo Luhmann (2019, p. 113), a sociedade moderna se caracteriza por sua supercomplexidade e os sistemas sociais se apresentam face da diferenciação sistêmico-funcional da auto-poiese, desse modo, cada sistema social é autorreferente, na medida em que se justifica através de seus próprios fundamentos. Neves (2016, p. 17; 2018, p. 106) explica que na sociedade moderna atual a questão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento diz respeito à cisão da modernidade em centro e periferia¹, segundo a qual nos países de modernidade periférica, a exemplo do Brasil, a auto-poiese dos sistemas jurídico e político seria bloqueada por outros subsistemas, especialmente o econômico e os sistemas regionais jurídicos-políticos do centro, nestes termos, a insuficiência de acoplamentos complexos entre sistema e ambiente acarreta a degeneração da correspondente segurança de expectativas.

A Constituição Federal de 1988, ao menos formalmente, pretendia implantar o Estado Democrático de Direito, de perfil social de bem-estar, ampliando os direitos fundamentais individuais e sociais e suas garantias. Contudo, a realidade brasileira revelou que somente inauguramos novo nominalismo constitucional² (NEVES, 2018, p. 208), posto que os direitos garantidos na Carta Magna não chegaram a ser, de fato, usufruídos pela população brasileira. Isso porque em países periféricos como o Brasil, caracterizados pela estratificação social, desigualdade econômica e marginalização das massas, verifica-se a divisão da sociedade em subintegrados e sobreintegrados, fato que inviabiliza o exercício pleno dos direitos fundamentais por toda a população. Os sobreintegrados utilizam o texto constitucional desde que seja favorável aos seus interesses, entretanto, a mesma norma é prontamente rechaçada quando impõe limites às suas possibilidades políticas e econômicas de ação. Por sua vez, os subintegrados (a maioria da população brasileira) não têm acesso aos direitos garantidos pela ordem jurídica, contudo, não se trata de exclusão, tendo em vista não estarem liberados dos deveres e responsabilidades do aparelho estatal, especialmente no que tange às estruturas punitivas. (NEVES, 1994, p. 261). Destarte, a falta generalizada no sistema jurídico, no que tange à ausência de direitos e deveres partilhados reciprocamente, enseja a inexistência de cidadania (NEVES, 2016, p. 248).

No contexto das contradições de um país como o Brasil, o sistema jurídico tem sofrido com a interferência indevida do sistema econômico e a Constituição de 1988 tem sido seguidamente desfigurada pela grande quantidade de emendas constitucionais. Mais ainda, o STF, nos últimos anos, tem adotado decisões guiadas por grupos de interesse revelando-se, em geral, cooptado pela opinião da grande mídia e alheio ao texto constitucional explícito, com será mencionado adiante. Em um cenário como esse, quem garante a estabilidade dos princípios do regime democrático e dos direitos humanos? Na atualidade brasileira, o STF seria instituição forte e estável o suficiente para exercer sua tão necessária missão? Pela teoria geral do constitucionalismo, a Corte Superior seria a responsável por cumprir a função de resguardo do texto e do espírito da norma constitucional, filtrando as interferências dos sistemas político e econômico sobre a estrutura de justiça e fortalecendo a diferenciação funcional do inteiro sistema social. Ocorre que, na realidade brasileira, há grande dificuldade do Direito em manter sua autonomia e autorreferência, assim, segundo Neves, o Brasil possui história constitucional representada por um círculo vicioso entre o nominalismo e o instrumentalismo constitucional, sendo que, nos últimos anos, teria migrado do nominalismo para verdadeira “degradação constitucional” (2018, p. 414).

¹ Ressalte-se que a noção centro/periferia pode ocorrer também entre os países periféricos e no interior dos países, sejam eles periféricos ou centrais (NEVES, 2018, p. 103)

² Segundo Marcelo Neves (2018, p. 128), o nominalismo constitucional refere-se à cópia dos modelos constitucionais por países periféricos sem que isso implique em efetiva mudança da realidade da população, ocorrendo verdadeira discrepância estrutural entre a norma constitucional posta e a vivenciada pela sociedade.

O texto constitucional brasileiro foi modificado por 117 Emendas – somente nos últimos cinco anos, foram 22 alterações na Carta Magna, tendência que não parece arrefecer, ao contrário. Na verdade, a Constituição de 1988 padeceu de tantas alterações que diversos doutrinadores a associam metaforicamente a uma “colcha de retalhos”, sem unidade e cada vez mais distante dos ideais iniciais de desenvolvimento socioeconômico inclusivo e equilibrado, com redução das desigualdades, bem-estar social e dignificação da pessoa humana. Como dito anteriormente, o STF, ao invés de conter a decomposição, exerceu papel relevante nesse processo degenerativo, visto que a interpretação do texto constitucional é fundamental para a efetividade da norma. Como lembra Giorgi (2015, pp. 117-118), a cada interpretação, o juiz “transforma o próprio texto [...] somente a interpretação da constituição distingue-se cada vez entre interpretação constitucional e interpretação inconstitucional: a autologia repete-se e reflete-se sobre si mesma”.

No caso brasileiro, verifica-se que o judiciário, ao atuar como protagonista da política legislativa, frequentemente, desrespeita as fronteiras entre os sistemas jurídico e político. O processo no qual o juiz deixa de aplicar a lei para construir o Direito (SILVA, 2018) é denominado “Governo dos Juízes”, não concebendo mero exercício interpretativo observar-se, por vezes, nas decisões da Suprema Corte, sentidos diferentes do texto constitucional e até mesmo construção de normas próprias. A realidade da Constituição é a diferenciação social e o juiz constitucional tem como função reativar continuamente esse processo de construção da realidade (GIORGI, 2015, p. 117). Quando se observa, no Brasil, o processo de judicialização da política e a politização do judiciário, em especial no âmbito do STF, vê-se o juiz constitucional deixar de exercer sua função de construção da realidade, na medida que as fronteiras entre os sistemas político e jurídico se misturam, em verdadeiro fenômeno de “desdiferenciação”.

Além disso, não se pode deixar de observar o “envolvimento juridicamente inconsistente do STF como parte interessada em temas de conflitos políticos” (NEVES, 2018, p. 407). Se o “guardião da Constituição” promove instabilidade constitucional, ao mudar constantemente suas decisões a partir de critérios políticos e ao ampliar demasiadamente a interpretação do texto constitucional, significa que a situação do Brasil é grave – o próprio texto normativo é modificado pelo recurso excessivo e descabido a princípios inaplicáveis ao caso³, o que poderá ensejar a judicialização simbólica, ou o deslocamento do caráter simbólico da Constituição para o Judiciário que, longe de promover eficácia de direitos fundamentais, acaba por revelar ampla discricionariedade e aproximar a jurisdição constitucional de um “compromisso irresponsável” e antidemocrático (CARNEIRO, 2015, pp. 162-163). Essa falta de congruência entre as decisões, que poderia até ocorrer dentro do sistema político, é, de regra, incompatível com o sistema jurídico (GIORGI, 2015, p. 114).

Nessa perspectiva, a utilização no Brasil da doutrina do “neoconstitucionalismo” ensejou o uso exagerado de princípios sob a justificativa de concretização constitucional e isso acabou por superestimar o papel do Judiciário, em detrimento do Legislativo e do Executivo. Este fato teria desaguado na distorção que representa a inserção do Judiciário na política partidária, no estrelato midiático e na judicialização simbólica, em prejuízo da concretização jurídica da Constituição (NEVES, 2018, p. 409-410; CARNEIRO, 2015, p. 163). Essa descrição confirma a fragilização e a instabilidade do sistema jurídico brasileiro, revelando que a CF/88 não conseguiu atuar como acoplamento estrutural do sistema de justiça, tampouco exercer sua função de filtrar as interferências do sistema político no Direito.

Verifica-se, pois, na prática judicante brasileira, compreensões de que “a democracia não se realiza na política e sim no direito” (SILVA, 2018), leitura que ocasiona graves falhas no sistema de justiça. Embora não seja desejável o alargamento excessivo do Poder Judiciário, ao ponto de se ingressar em um tipo de “democracia judiciária” ou de “ditadura dos juízes”, é certo que não se pode ter o Judiciário omissivo, pelo contrário, o ideal seria “um poder judiciário, ao mesmo tempo autônomo com relação ao poder político, mas fortemente ativo, capaz de vigiar as exigências de coerência de um direito altamente complexo” (SANTORO, 2005, p. 114), no seu campo de análise.

Além dessa circunstância desafiadora vivenciada pelo constitucionalismo brasileiro, nos itens seguintes serão mencionadas duas outras faces da crise enfrentada pelo Brasil: a político-democrática e a sanitária.

3 Os desafios do Estado Democrático de Direito: crises constitucional e democrática

Após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, vive-se no Brasil uma espécie de “nova era”, nos contextos político e jurídico. O crescente tensionamento da população conduziu à eleição de um governante

³ Verifique os julgamentos do STF seguintes e o uso do princípio da presunção de inocência para justificar conclusões diametralmente opostas: Ações Declaratórias de Constitucionalidade n° 43, 44 e 54; Habeas Corpus n° 126.292/SP e Habeas Corpus n° 152.752/PR.

com perfil autoritário, sem propostas reais para os problemas do país, fato que piora com relação a propósitos desenvolvimentistas, cada vez mais evidenciado diante da crise imposta pela pandemia da Covid-19. Percebe-se que em diversas regiões do mundo tem ocorrido eleição de candidatos de extrema direita; manipulação do Estado pelo poderio financeiro, em geral vindo do capital especulativo; realização de “reformas” que alteram a proteção social; extrema fragilidade democrática.

No Brasil, esse processo degenerativo, conforme anunciado por cientistas sociais, se potencializa. Alguns explicam “como as democracias morrem” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 19); outros discorrem sobre “processos de involução democrática” (BALAGUER CALLEJÓN, 2018, p. 682); enquanto há quem analise os paradoxos da constitucionalização pela virada do “capitalismo democrático à democracia capitalista” (BRUNKHORST, 2014, p. 94). As questões em comum são: estaríamos diante de novo paradigma? O regime democrático estaria fadado ao fracasso? Existe outra forma de governo mais adequada nessa era “pós-moderna”? Qual instituição pode proteger o Estado Democrático de Direito?

Não é possível responder com soluções simples perguntas tão complexas, mas cabe tentar traçar, no caso brasileiro, panorama geral dos motivos que geraram a fragilização democrática e constitucional e que parecem ser semelhantes em outras partes do globo. De início, importa ressaltar o processo de polarização política da população como fator de grande relevância, episódio verificado no Brasil e em outros países, a exemplo do que ocorreu nas duas últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos. Esse fenômeno tem-se potencializado pelos avanços tecnológicos e pela ampliação do uso das redes sociais, novas formas de se comunicar que deveriam servir para promover a ampliação do diálogo, mas que a realidade tem mostrado o oposto: ausência de debate, fragmentação do espaço público e mentalidade de manada.

Para Empoli (2019), em seu livro *Os engenheiros do caos*, explica como as novas mídias foram utilizadas, em vários países, para canalizar a raiva de parcela da população direcionando-a a fins comerciais e eleitorais. Nesta nova forma de comunicação, predomina o engajamento e não a veracidade ou o conteúdo da informação e assim prevalece a disseminação de teorias da conspiração e de polêmicas preconceituosas, racistas ou de gênero. O objetivo, em geral, é fidelizar os seguidores em torno de um candidato eleitoral supostamente apolítico, que seria contrário aos interesses das elites e dos políticos tradicionais e que, em defesa do povo, promoveria a verdadeira justiça, contudo, em geral, esses candidatos não são capazes de propor soluções concretas para os problemas que ajudaram a alardear e acabam por formar gestões autoritárias, antidemocráticas, semeadoras de raiva, medo e segregação.

A utilização das redes sociais através da disseminação de *fake news* associada à manipulação da propaganda eleitoral também têm gerado significativo impacto nos processos eleitorais e, até agora, o sistema jurídico não encontrou modos eficazes de deter essa destruição. No Brasil, apesar dos esforços adotados, a Justiça Eleitoral falhou em conter a desinformação e em manter a integridade do processo eleitoral de 2018 (SANTOS, 2020, p. 441). Balaguer Callejon mostra como a internalização do poder dos agentes globais através das redes sociais intervieram também no referendo do *Brexit* inglês e nas eleições presidenciais norte-americanas, gerando nova crise constitucional, mais destrutível do que as anteriores por afetar “o próprio núcleo dos processos democráticos e constitucionais internalizando o poder dos grandes agentes globais através das redes sociais” (2018, p. 692).

Isso tudo vem associado ao sentimento de ausência de representação e de legitimidade, que, por fatores diversos, retiram ainda mais a confiança no regime democrático. O resultado tem sido a eleição de presidentes de extrema direita, que frequentemente emitem opiniões de descrédito do processo eleitoral, contra o regime democrático, a favor do autoritarismo e da instabilidade institucional. Infelizmente, no Brasil, há vários anos, o atual Presidente da República, desde quando exercia seguidos mandatos como deputado federal, tece elogios à ditadura militar, participa de manifestações contra a democracia e insinua o fechamento do Congresso Nacional e do STF, declarando que o processo eleitoral brasileiro, especialmente o voto eletrônico, é permeado por fraudes. No entanto, nenhuma atitude efetiva tem sido adotada pelas instituições políticas e judiciais visando conter esses pronunciamentos.

Durante o período da pandemia da Covid-19, várias manifestações contra a democracia, em favor do fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal e em defesa da ditadura militar, contaram com as presenças do pPresidente da rRepública e de ministros de Estado, entre outros políticos ligado a esse grupo (G1, 2020; MOURA, SAMPAIO, 2020). Atitudes semelhantes foram adotadas pelo ex-presidente dos EUA, Donald Trump, que acabaram culminando, em janeiro de 2021, na invasão do Capitólio, sede do poder legislativo

central, por extremistas que não aceitavam o resultado das eleições presidenciais, mediante o mesmo argumento de fraude eleitoral.

Outro ponto que confirma a fragilidade do Estado Democrático de Direito é o crescimento da interferência de interesses econômicos, de viés neoliberal, na democracia. A crise constitucional (institucional) se agudiza em decorrência de política de ‘colonização econômica’ que subordina o Estado social aos resultados positivos da balança comercial ou à atuação dos agentes econômicos hegemônicos” (MORAIS, 2011, p. 47). Nessa conjuntura, o Estado deixa de se preocupar com o bem-estar da população e com a garantia de seus direitos, para preservar os interesses do capitalismo, assim, também no Brasil, “durante os últimos trinta anos de hegemonia neoliberal global, a frágil balança de poder entre democracia e capitalismo pendeu dramaticamente em favor do capitalismo” (BRUNKHORST, 2014, p. 105).

A preocupação fundamental dos governos de perfil neoliberal é a chamada “austeridade fiscal”, implantada por reformas ditas para “modernizar a administração pública”, mediante mudanças legislativas que diminuam os “custos empresariais”. Na verdade, as reformas servem para amortizar ou extinguir direitos sociais⁴. Nos últimos cinco anos, o Brasil realizou diversas alterações legislativas com essas finalidades, algumas delas no próprio texto constitucional, como a Emenda constitucional n° 103/2019, que modificou os direitos previdenciários, sem esquecer a Lei n° 13.467/2019, que realizou a chamada “reforma trabalhista”.⁵

A Emenda Constitucional que mais afetou o perfil desenvolvimentista e social do Estado brasileiro veio imediatamente após a posse de Michel Temer. Trata-se da EC n° 95, de dezembro de 2016, que congelou os gastos públicos pelo prazo de 20 anos, desconsiderando as taxas de crescimento econômico e demográficas das próximas duas décadas, com efeitos diretos sobre os direitos sociais, como saúde e educação, que dependem de contraprestação estatal. A consequência previsível será o sucateamento das políticas sociais, fato verificado na pandemia da Covid-19, conforme exposto adiante. Associado a isso, a nova redação do texto constitucional, no fim das contas, retira do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo e as políticas públicas que considera necessárias ao desenvolvimento econômico (MARIANO, 2017, p. 261), tendo em vista que os futuros governantes ficarão atrelados a agenda de ajuste fiscal das contas públicas.

Outra questão relevante da relação entre o sistema econômico e o político é que o processo de globalização alterou a dinâmica das empresas com os países. Como elas não possuem vínculo territorial, podem migrar para Estados com menos custos trabalhistas – atente-se que na linguagem neoliberal, por vezes aqui chamada de retoliberal, direitos viram custos e investimentos viram gastos – e mais incentivos fiscais. O resultado disso é que “os empregos surgem e somem assim que aparecem, fragmentados e eliminados sem aviso prévio, como as mudanças nas regras do jogo de contratação e demissão” (BAUMAN, 1999, p. 113).

O capital não tem fronteiras, mas os Estados e sua soberania, sim, além disso, os seres humanos, ligados aos territórios, sofrem as consequências dessa mobilidade. Mais grave ainda, na nova onda liberalizante, é o crescimento do poder do capital financeiro especulativo, que não gera emprego e possui pouquíssima conexão com a vida real da população. Esse dinheiro é fluido e pode estar em diversos lugares (empresas ou países) no mesmo dia, paradoxalmente, apesar de não possuir vínculo territorial, determina políticas públicas, posto que os governos são controlados por quem detém o poder econômico, sabendo-se que esse “seleto grupo” determina o destino de enorme parte da população do planeta.

Assim, a separação entre os sistemas econômico, político e jurídico como heterônomos, normativamente fechados e cognitivamente abertos, pode se corromper. Na prática, verifica-se a existência de conjuntura na qual ocorre “a transformação de uma ordem de mercados enraizados *em* e controlados *por* Estados para uma ordem de Estados enraizados *em* e controlados *por* mercados” (BRUNKHORST, 2014, p. 102). O sistema operacional que se fecha normativamente atende a interesses do mercado quando emite o seu *output*. No Brasil, para piorar, essa dicotomia resta ainda mais problemática, em razão da chamada desdiferenciação funcional, proposta pelo próprio Luhmann (2021), para quem o modelo constitucional exige “que preliminarmente seja garantida a separação e o fechamento operacional tanto do sistema do direito quanto do da política”.

Conforme pontuado anteriormente, o sistema jurídico brasileiro, seja pela intensa judicialização da política (interferência crescente do judiciário em questões e decisões políticas, além da apreciação de transgressões

⁴ Seja através de leis que diminuam os direitos trabalhistas e previdenciários, seja através da redução de verbas para educação e assistência social.

⁵ Além dessas outras alterações legislativas também estão previstas para futuro próximo, como é o caso das reformas administrativa e tributária e do “Plano Mais Brasil” composto por várias Propostas de Emendas Constitucionais (n° 186/2019, 187/2019 e 188/2019).

ilegais), seja pela politização do jurídico stricto sensu (uso de recursos e métodos próprios da esfera política pelos juristas, como invasão do campo jurídico pelo político) enfrenta dificuldades em manter a Constituição como acoplamento estrutural forte o suficiente para conter as interferências indevidas no Direito. Para piorar, no conjunto do neoliberalismo autoritário e descomprometido com o social desenvolvimentismo, o sistema jurídico sofre aguda interferência do econômico, posto estar a ele subordinado, cenário em que o Direito se adequa aos interesses econômicos e políticos, com prevalência dos códigos dinheiro/poder sobre o lícito/ilícito, em detrimento dos direitos fundamentais e do fortalecimento do Estado democrático.

As instituições brasileiras precisariam de estruturas aptas a lhes fortalecer para poderem resistir a essas duas pressões, do econômico e do político manipulado pelo econômico, intervenções indevidas, que provocam risco de total desdiferenciação, ou seja, de fusão de interesses inconfundíveis, em detrimento dos direitos sociais. Vive-se no país um tempo de desafios, no qual a interpretação econômica da Constituição, associada à crise gerada pela visível fragilidade democrática, impõe atenção redobrada, caso ainda se pretenda que o Estado Constitucional e Democrático de Direito se apresente como opção justa e viável.

Como se não bastassem as crises simultâneas que afetam o país, o surgimento do novo Coronavírus, que atingiu os sistemas de saúde de todo o mundo, produz no Brasil particulares impactos, diante da fragilidade institucional mencionada.

4 A atuação do Brasil na crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19

O mundo ainda enfrenta os efeitos da pandemia provocada pela Covid-19. Segundo a OMS (2022), em 25 de abril de 2022, são mais de 507 milhões de casos confirmados de Covid-19, totalizando mais de 6 milhões de mortos no mundo. No Brasil, a quantidade de mortos ultrapassa os 662 mil, com mais de 30 milhões de casos registrados. Esses dados alarmantes revelam a péssima gestão do governo central brasileiro diante da crise sanitária, fato que colocou o Brasil na segunda posição em número de mortos no mundo, só perdendo para os Estados Unidos. Conforme salienta Balaguer Callejón (2020, p. 25), não é à toa que esse cenário de destruição afeta EUA e Brasil, como resultado da ação de líderes populistas (Trump e Bolsonaro), que boicotaram as políticas de sua própria equipe técnica e dos governadores locais.

Para completar, as *fake news* negacionistas, disseminadas nas redes sociais a partir de postagens do próprio Presidente da República, causam perplexidade e dificultam direcionamento articulado pela ciência. Na pandemia, o Presidente desaconselhou o isolamento social e afrontou dirigentes estaduais e municipais, sendo que o próprio Ministério da Saúde orientou o uso de cloroquina e hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19, em discordância com a norma que exige a análise pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias em Saúde (VIEIRA, SERVO, 2020, p. 11). Com isso, o sistema político, nesses atos representado pelo chefe do Executivo Federal, afastou-se ainda mais dos princípios constitucionais para se aproximar da lógica de manutenção de lucros imposta pelo sistema econômico.

No contexto da pandemia, até mesmo aqueles agentes de viés neoliberal reconheceram que a crise exigia resposta estatal rápida e harmônica para o enfrentamento eficaz e célere dos problemas econômicos e sociais gerados. Entretanto, o que se verificou foi grande e proposital desordem em torno das competências federativas – Estados e Municípios se viram perdidos ao tentar conter a proliferação do vírus e garantir a saúde de sua população. Diante da conjuntura, nesta última sessão do artigo, serão mostradas medidas desastrosas adotadas pelo governo federal, especialmente as que geraram conflitos de interesses tipificados em ações junto ao Supremo Tribunal Federal.

Ante as edições da Lei nº 13.979/2020 e da Medida Provisória nº 926/2020, em face da ameaça feita pelo Presidente da República de suspender as medidas de isolamento por meio de decreto (PEREIRA, ARANTES, 2020), Estados e Municípios passaram a recear que o governo federal dificultasse a adoção de medidas restritivas para conter o avanço da doença. Sendo assim, através da ADI nº 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, esses atos normativos foram questionados junto ao STF, ocasião em que a Corte Constitucional efetuou mensagem direta ao executivo federal fixando a competência concorrente entre os entes federados para atuar, normativa e administrativamente, no campo da saúde pública, sem qualquer hierarquia. O Supremo ainda determinou que as diretrizes no combate à pandemia deveriam obedecer a orientações da OMS, por embasamento científico, conforme expõe trecho importante da ementa:

3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. (...). É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços de saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. (...) 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. (grifo nosso). (STF. ADI nº **6.341/DF**. Órgão julgador: Plenário. Relator do acórdão: Min. Edson Fachin).

A decisão do STF foi acertada, tendo em vista que a Constituição fixa a competência comum de todos os entes federados para cuidar da saúde (art. 23, II), assim, a atuação de um dos entes federados não exclui a competência do outro, posto que seus poderes são cumulativos. Essa deliberação do STF, adotada no início da pandemia, tem relação direta com o tipo de federalismo adotado no Brasil e serve para orientar os entes federativos. Tradicionalmente, em nosso sistema, os poderes e a competência da União são dilatados, restando limitado o campo de atuação dos Estados-membros. Significa que, em geral, o modelo centrípeto do federalismo brasileiro “exerce potencial influência em Estados e Municípios, por meio de normas e políticas orçamentária, financeiras e tributárias comumente desfavoráveis à permanência de riquezas com os entes federados mencionados” (BONIZZATO, 2019, p. 103), enquanto acarreta o fortalecimento da União.

Entretanto, o constitucionalismo brasileiro tem, historicamente, migrado para o modelo de federalismo de cooperação, a começar pela Constituição de 1946 até a Constituição Federal de 1988 (HORTA, 2002). Essa tendência foi ratificada quando se inseriram, na Constituição de 1988, competências concorrentes (art. 24) e comuns (art. 23, I a XII), exigindo-se nestas últimas o caráter cooperativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (HORTA, 1999, p. 17). O federalismo de cooperação tem na solidariedade sua característica basilar, à medida em que o ente central possui o dever de atuar conjuntamente com os entes parciais, direcionando as atuações regionais e locais. Todavia, essa cooperação, mediante a elaboração de diretrizes nacionais, não se discerne no enfrentamento da pandemia no Brasil.

A colaboração mútua exigida na esfera da saúde pública realizava-se na prática cotidiana do Sistema Único de Saúde - SUS. Para além do disposto no art. 23 da Constituição, a descentralização municipalista da saúde, com foco na atenção primária, revelou atuação principal da União e dos Municípios (VIEIRA, SERVO, 2020, p. 7), tendo os Estados ocupado um segundo plano. Todavia, houve verdadeira fragilização dos mecanismos de coordenação federativa do SUS, fato que se iniciou com a mencionada EC 95/2016, com a limitação dos gastos mínimo obrigatório da União na saúde e, recentemente, se potencializou com o descaso do governo federal no combate à pandemia.

Esse fato ficou evidente diante da dificuldade na aquisição dos respiradores necessários ao tratamento da síndrome respiratória aguda grave, no início da pandemia. Em janeiro de 2021 verificou-se o início do colapso do sistema público de saúde, tendo faltado oxigênio nas UTIs de vários Estados brasileiros, a começar pelo Amazonas.

A sequência de fatos revela que a União perdeu o protagonismo na coordenação da saúde. Em regra, governos estaduais e municipais procuraram se unir no combate ao Coronavírus, mesmo em situações em que havia disputas político-eleitorais, rompendo, ao menos momentaneamente, a competição histórica de incapacidade de produzir governança cooperativa (PEREIRA, ARANTES, 2020). Entretanto, não há recursos suficientes para, junto com os Municípios, os Estados solucionarem todas as demandas, regulares ou decorrentes da pandemia.

Por sua vez, em 02/03/2021, a Ministra Rosa Weber concedeu tutela provisória em três Ações Cíveis Originárias movidas pelos Estados de São Paulo, Maranhão e Bahia (respectivamente nº 3474, 3473 e 3475) para condenar a União a “analisar, imediatamente, os pedidos de habilitação de novos leitos de UTI” formulados pelos Estados junto ao Ministério da Saúde (STF, **ACO nº 3473**. Relatora: Ministra Rosa Weber). Nos três processos, os referidos Estados alegavam “o abandono do custeio, pela ré (União), da manutenção dos leitos de UTI necessários ao enfrentamento da pandemia de COVID-19.” (STF, **ACO nº 3474**. Relatora: Ministra Rosa Weber). Ocorre que, provavelmente, devido a divergências político-partidárias, o Governo Federal reduziu o repasse de verbas feito pelo Ministério da Saúde para os leitos exclusivos de Covid-19, sabendo-se que, no Estado do Maranhão, por exemplo, em janeiro e fevereiro de 2021, nenhum leito estava sendo financiado com recursos federais.

A conduta descrita fere frontalmente os princípios da legalidade e da impessoalidade administrativa. Ademais, o corte abrupto de verbas públicas federais quando o país inteiro sofria o agravamento da pandemia atinge diretamente a vida das pessoas que dependem do Sistema Único de Saúde para tratar a síndrome respiratória grave causada pela Covid-19. Apesar do vírus atingir todas as pessoas, as consequências mais graves são sofridas por aquelas que precisam do sistema de saúde público. Quando sua assistência é afetada devido à falta de recursos o resultado são mortes evitáveis.

Infelizmente, conforme apontam os diversos casos de judicialização colacionados, o governo federal não tem atuado conforme os ditames do federalismo cooperativo (HORTA, 2002). O negacionismo e a rejeição das pesquisas científicas foram perceptíveis a cada pronunciamento presidencial. Tanto é que o STF, nos julgamentos acima elencados, menciona, repetidamente, a obrigatoriedade do governo de seguir critérios técnico-científicos e as diretrizes traçadas pela OMS.

Contudo, até o presente momento, a medida mais eficaz adotada pela Corte Constitucional com o fito de apurar as responsabilidades do descontrole na saúde pública brasileira foi a determinação para que o Senado Federal instalasse a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de investigar eventuais omissões do governo federal no enfrentamento da Covid-19, não cabendo análise de conveniência política da parte do presidente da Casa Legislativa (STF, **MS nº 37760**. Órgão julgador: Plenário. Relator: Min. Roberto Barroso).

Se é certo que as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, nesse período pandêmico, afetaram, de alguma forma, a instalação do caos na saúde pública brasileira. Não podemos dizer que sua atuação tenha afastado a fase de degradação constitucional apontada anteriormente. Os “recados” enviados, através dos acórdãos, ao governo federal acerca negacionismo científico não surtiram efeitos, enquanto isso a falta de atuação da União em promover políticas públicas concretas e eficazes de enfrentamento à pandemia se evidenciaram pelos péssimos resultados alcançados pelo país. Como enfatizou Balaguer Callejon (2020, p. 33), o Brasil possui medidas úteis para controlar a ação do Estado, mas elas não são tão úteis para controlar a inação. Nesses termos, se a Corte tem acertado no teor das decisões proferidas acerca da pandemia ela não tem interferido positivamente na permanente omissão do governo federal.

Desde o início da pandemia o Presidente da República foi contra as medidas sanitárias preventivas sob a justificativa de aumento da crise econômica e de que medidas de distanciamento social impactavam o direito à liberdade. Se, de fato, houvesse preocupação com a crise econômica, com a vida, a saúde, a dignidade e a liberdade das pessoas, o Governo Federal deveria ter investido, de forma célere e eficiente, na produção e na compra de vacinas contra a Covid-19. Ao contrário, atuou imputando descrédito às vacinas existentes, promovendo publicidade negativa à vacinação e recusando propostas das empresas farmacêuticas. Resta evidente que somente com a imunização massiva da população o Brasil terá chances reais de vencer a luta contra a doença, com a redução de casos graves e mortes e, por consequência, a desobstrução dos sistemas de saúde e o retorno com segurança ao trabalho⁶. A clássica oposição entre desenvolvimento e direitos fundamentais não se sustenta, a recuperação econômica e o cuidado com a vida e saúde da população brasileira só serão bem-sucedidos se ocorrerem simultaneamente.

Na verdade, a despesa pública com a compra dos insumos seria recuperada posteriormente pela redução dos gastos com o tratamento dos infectados e a consequente recuperação gradual da economia. O atraso na implantação de políticas voltadas à imunização da população brasileira não trará de volta a vida dos brasileiros tampouco o tão propagado crescimento econômico, ao contrário, provavelmente colocará o Brasil numa crise econômica de longa duração, com alto custo de recuperação para o Estado, tornando as estratégias de saída da intervenção do Estado mais complexas e onerosas (LAZZARINI, MUSACCHIO, 2020).

O que dizer desse novo paradoxo? O governo federal, que tanto dizia prezar pela economia, na verdade acaba se tornando responsável pelo agravamento da crise sanitária e econômica, na medida em que a população e o setor privado demandarão mais recursos públicos para retomar o desenvolvimento. Não obstante, o governo federal aproveitou-se da crise sanitária para aprovar a chamada PEC Emergencial que, originalmente, não tinha correlação com a pandemia, visto que a aprovação de nova rodada de auxílio emergencial aos necessitados foi condicionada, pelo mMinistro Paulo Guedes, à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional. Esta, por sua vez, não tem propostas novas, representando, na verdade, o resultado da reformulação da antiga PEC nº 186/2019,

⁶ Fato que restou comprovado com o arrefecimento da pandemia em meados de abril de 2022, quando, segundo o Ministério da Saúde, mais de 80% da população havia sido vacinada com a segunda dose.

anteriormente prevista pelo governo federal através do “Plano Mais Brasil”, conforme mencionado no tópico 2. A PEC Emergencial foi convertida na EC nº 109, de 15 de abril de 2021.

Em contrapartida, a omissão do governo federal com a pandemia não foi repetida na agenda reformista da atual gestão. A equipe econômica aproveita o momento delicado vivenciado pela população brasileira para aprovar nova emenda constitucional de austeridade fiscal, ao invés de conter os efeitos econômicos e sociais causados pela pandemia. Ou seja, mesmo nessa situação, as preocupações centrais do Governo Federal giram em torno, tão somente, da redução dos gastos públicos, assim, na antiga disputa entre direitos humanos e desenvolvimento econômico, o capitalismo neoliberal consegue se impor e segue o desmonte do Estado de bem-estar social.

5 Considerações Finais

O constitucionalismo brasileiro sofre a interferência de fatores econômicos no sistema jurídico e do crescente risco à estabilidade do regime democrático. Uma conjugação de fatores, agravada pela polarização do ânimo da população e pela interferência externa nas eleições nacionais, com vitória de candidatos de perfis autoritários, em meio à propagação de *fake news*, mantém elevada a temperatura política no país. O Brasil é um país periférico, com histórico constitucional de oscilação entre o nominalismo e instrumentalismo, enfrentou a derrubada de dois presidentes da república por processos de *impeachment* somente no período pós-redemocratização. Esse cenário agudizou o processo de degradação da Constituição Federal em paralelo ao desmonte do Estado de bem-estar social.

Associado a isso, enfrenta-se no Brasil problema concreto de homogeneização (desdiferenciação) funcional do sistema jurídico impactados pela intromissão inapropriada dos sistemas políticos e econômicos. A luta pelo fortalecimento da democracia e pelo que resta da Constituição Federal, atingida, desde o nascedouro, pela agenda de reformas neoliberais, precisa ser reforçada para que a Magna Carta possa, a despeito de tudo, cumprir sua função de acoplamento estrutural do sistema de justiça e conter as interferências indevidas dos demais sistemas. Cientes do histórico de instabilidade constitucional é urgente assegurar que as instituições da República estejam atentas às suas responsabilidades funcionais.

Apesar das dificuldades comuns a um país periférico, dominado por interesses estranhos ao interesse nacional e à defesa de direitos da população, faz-se necessário que as instituições cumpram o seu papel constitucional de maneira a diminuir a incerteza e o medo que permeiam o ambiente atual. O sistema de freios e contrapesos previsto na CF/88 faz o contraponto positivo para a manutenção da diferenciação funcional do sistema, na partição de poderes, assim, se cada poder da república exercer suas funções e se a Corte Constitucional, guardiã da Constituição, se mantiver fiel ao seu papel, poder-se-á garantir maior efetividade da Carta Magna.

Diante da confusão armada no Brasil, o STF, criticado pelo fenômeno de judicialização da política, tem protagonizado papel de relevo e, diante do absurdo, direcionado suas decisões para maior respeito à sua condição de guardião do processo constitucional. A situação caótica vivenciada pelo país fez com que o STF tentasse corrigir rumos, amortizando os impactos da politização do processo judicial, como no caso da revogação de decisões da Lava Jato, embora mantenha em alta a sua atuação na judicialização da política. Parece que não há outra coisa a fazer, diante do cenário de caos imposto pela inação do governo federal no contexto da pandemia.

Se é certo que o STF, como intérprete da Constituição, tem desempenhado papel importante no enfrentamento dos desafios atuais, não se pode olvidar que o sistema político também tem sido chamado também a agir, em ambiente de grande instabilidade. É o funcionamento dos poderes legislativo e judiciário, especialmente em esfera federal, que tem contido os arroubos de despreparo e autoritarismo do executivo federal, correndo o risco de se tornar, por excesso, em novo perigo à ausência de diferenciação entre os poderes.

No contexto das tensões políticas e econômicas, o país, surpreendido pela crise sanitária ocasionada pela pandemia da Covid-19, identifica demandas de restauração do papel do Estado de bem-estar social e do chamado federalismo de cooperação. Os efeitos da pandemia, embora ataque indiscriminadamente a todos, são especialmente sentidos pela população vulnerável e pobre – os subintegrados –, que necessita de assistência social para prover suas necessidades básicas e possui no SUS o único caminho de enfrentamento.

O cenário de confronto de interesses, no auge da pandemia, atingiu em cheio o setor de saúde. O STF foi diuturnamente demandado para resolver problemas da esfera administrativa da federação, mostrando que, na crise da Covid-19, o Legislativo, os Tribunais, nomeadamente o Supremo, e os governos estaduais e locais tentam driblar a inação da União, fato que acaba por agravar o fenômeno da chamada desdiferenciação funcional

e embaralha novamente capacidades e jurisdições. O Brasil não apenas se transformou no palco da descontrolada disseminação do vírus, mas também no picadeiro de alterações federativas e de desobediência à ordem jurídica que ensejam estudos e responsabilizações, presentes e futuras, com impactos ainda não antevistos nas competências constitucionais, na atuação, com independência e repartição, dos poderes da República e no perfil do Estado Democrático de Direito.

Associadas a essas diversas crises, está-se diante de possível ruptura institucional e democrática, em face dos reiterados ataques sofridos pelo sistema eleitoral, especialmente por parte de Bolsonaro e seus apoiadores, na tentativa de deslegitimar os resultados oficiais. As próximas eleições brasileiras, a se realizarem em outubro de 2022, representarão um dos maiores desafios desde a redemocratização do país. O sistema jurídico, nesse ato representado pelo STF e TSE, terá que ser firme o suficiente para garantir a manutenção da democracia e do que nos resta de constitucionalismo.

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BONIZZATO, Luigi. Anúncios e escolhas teóricas e fáticas para um estudo e crítica da contemporânea Federação Brasileira. In: BOLONHA, C.; LIZIERO, L., SEPULVEDA, A. (org.). **Federalismo: desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 73-111.
- BRUNKHORST, Hauke. A decapitação do legislador: a crise europeia – paradoxos da constitucionalização do capitalismo democrático. **Direito UnB**, Brasília, v.1, n.1, p. 93-118, jan./jun. 2014.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. As duas grandes crises do constitucionalismo diante da globalização no século XXI. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 19, n. 3, p. 681-702, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/20205/pdf>. Acesso em: 09 jun. 2022.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. Direitos constitucional, pandemia e globalização. **Prim@ Facie**, João Pessoa, v. 19, n. 42, p. 16-36, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/56459/3208>. Acesso em: 09 jun. 2022.
- CARNEIRO, Wálber Araújo. Crise e escassez no Estado Social: da constitucionalização à judicialização simbólicas. In: MORAIS, José Luis Bolzan de; COPETTI NETO, Alfredo (org.). **Estado e constituição: Estado Social e poder econômico face a crise global**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 147-173.
- EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. Tradução: Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019. *E-book* Kindle.
- GIORGI, Raffaele de. O desafio do juiz constitucional. Tradução: Ricardo Menna Barreto. **Campo Jurídico, Guarulhos**, v. 3, n. 2, p. 107-120, out. 2015. Disponível em: <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/76/75>. Acesso em: 09 jun. 2022.
- HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista Legislativa**, Belo Horizonte, n. 25, p. 14-25, jan./mar. 1999.
- HORTA, Raul Machado. **O federalismo no direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 2002. p.223-249. Disponível em: www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contemporaneo.pdf. Acesso em: 09 jun. 2022.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.
- LAZZARINI, Sergio; MUSACCHIO, Aldo. Leviathan as a partial cure? Opportunities and pitfalls of using the state-owned apparatus to respond to the COVID-19 crisis. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 54, n. 4, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400561 Acesso em: 08 mar. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. **Rechtshistorisches Journal**, [s. l.], v. IX, p. 176-220, 1990. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5613248/mod_resource/content/1/SEMIN%C3%81RIO%2011.%20LUHMANN.%20A%20constituição%20como%20aquisição%20evolutiva.pdf. Acesso em: 05 jan. 2021.

LUHMANN, Niklas. O paradoxo dos direitos humanos e três formas de seu desdobramento. Tradução: Ricardo Henrique Arruda de Paula e Paulo Antônio de Menezes Albuquerque. **Themis**, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 153-161, 2000.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: diferenciação funcional e modernidade. Tradução: Érica G. de Castro e Patrícia S. Santos. Petrópolis: Vozes, 2019. v. 2.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução: Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 253-275, 1994.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático do Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

PEREIRA, Carla Galvão; ARANTES, Rafael de Aguiar. O enfrentamento ao Covid-19 em Salvador: cooperação e conflito nas relações intergovernamentais. **Meio Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/VhxVchb5sqGX39SW4nSVcWv/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 09 jun. 2022.

SANTORO, Emílio. **Estado de Direito e interpretação**: por uma concepção jusrealista e antiformalista do Estado de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Social media, disinformation, and regulation of the electoral process: a study based on 2018 Brazilian election experience. **Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba**, v.7, n. 2, p. 429-449, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/smjsTVv5BVxHr5Dy74xN9pR/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 09 jun. 2022.

SILVA, Luciano Nascimento. "O Observador é o Governo dos Juízes- entre direito e política". In: XXXII JORNADAS DE FILOSOFIA DO DIREITO "DERECHO, POLITICA Y MORAL", 32, 2018, Buenos Aires. **Anais [...]**. Asociacion Argentina de Filosofia de Derecho: Buenos Aires, 2018.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SERVO, Luciana Mendes Santos. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 44, n. esp. 4, p. 100-113, 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1370/2146>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MOURA, Rafael Morais; SAMPAIO, Dida. Ao lado de Bolsonaro, ministro da Defesa sobrevoa manifestação a favor do governo em Brasília. **Estadão**, São Paulo, 31 maio 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ao-lado-de-bolsonaro-ministro-da-defesa-sobrevoa-manifestacao-antidemocratica-em-brasilia,70003320474> Acesso em: 08 mar.2021.

G1. Bolsonaro volta a apoiar ato antidemocrático e diz que não vai mais 'admitir interferência'. **G1 Distrito Federal**, Brasília, 03 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/05/03/manifestantes-fazem-carreata-pro-bolsonaro-na-esplanada-dos-ministerios-em-brasilia.ghtml> Acesso em: 08 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. **OMS**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://covid19.who.int> Acesso em: 25 abr. 2022.

NA ANTESSALA do caos: nota da Rede CoVida sobre a situação da pandemia no Brasil. **Rede Covida**, Salvador, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://redecovida.org/relatorios/na-antessala-do-caos-nota-da-rede-covida-sobre-a-situacao-da-pandemia-no-brasil/> Acesso em: 03 mar. 2020.

Recebido em: 24.05.2022

Aceito em: 10.05.2023