

Covid-19 Como Impulsionadora do Constitucionalismo Abusivo

Covid-19 as a Booster of Constitutionalism Abusive

SUÉLLYN MATTOS DE ARAGÃO¹

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

EWERSON WILLI DE LIMA PACK²

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

MARCELO PAULO MAGGIO³

Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

RESUMO: O legalismo autocrático ou constitucionalismo abusivo é uma forma de governar em que líderes eleitos pelo povo utilizam-se da legitimidade de seus mandatos eleitorais para sequestrar ordens constitucionais, inclusive promovendo alterações normativas, com o objetivo de concentrar o poder e diminuir o grau de democracia e liberdade política em um determinado país. A partir do pressuposto de que existe, atualmente, uma onda de autocratização global, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar de que forma a pandemia de Covid-19 tem impactado este contexto de práticas autoritárias abusivas. Para tanto, utilizou-se de metodologia qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, com análise de atos governamentais e de julgados. Como resultado, foram encontrados diversos exemplos de medidas, inclusive algumas advindas de países considerados democracias liberais estáveis, que indicam como a emergência sanitária do coronavírus pode ser usada para fins de restrição indevida de direitos fundamentais e para a concentração de poder do líder do Executivo. Infere-se, da análise, que há sinais claros de que algumas ordens constitucionais podem ser desmanteladas sob a justificativa de “estado de emergência” provocado pelo Covid-19, restando à democracia participativa, aos Paramentos, às Cortes Constitucionais e aos órgãos internacionais de controle lançar mãos de mecanismos que refreiem, obstem ou detenham esses movimentos.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalismo abusivo; legalismo autocrático; autocratização; Covid-19; emergência sanitária.

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4497-1621>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1668-1678>>.

3 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5284-5417>>.

ABSTRACT: Autocratic legalism or abusive constitutionalism is a way of governing in which leaders elected by the people use the legitimacy of their electoral mandates to assault constitutional orders, including promoting normative changes, with the aim of concentrating power and decreasing the degree of democracy and political freedom in a certain country. Based on the assumption that there is currently a wave of global autocratization, the objective of this article is to analyze how the pandemic of Covid-19 has been impacted this context of abusive authoritarian practices. For this purpose, we used a qualitative methodology, of a descriptive and exploratory nature, with analysis of government acts and judgments. As a result, several examples of measures were found, including some from countries considered to be stable liberal democracies, which indicate how the health emergency of the coronavirus can be used for the purpose of undue restriction of fundamental rights and the concentration of power of the Executive leader. It can be inferred from the analysis that there are clear signs that some constitutional orders may be dismantled or weakened under the justification of a “state of emergency” caused by Covid-19, being up to participatory democracy, the Parliaments, the Constitutional Courts, and the organs international control bodies to use mechanisms that curb, obstruct or stop these movements.

KEYWORDS: Abusive constitutionalism; autocratic legalism; autocratization; Covid-19; health emergency.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Constitucionalismo abusivo; 2 Covid-19 e a interface com o direito público; 3 Covid-19 como propulsora das formas de legalismo autocrático; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Legalismo autocrático ou constitucionalismo abusivo é como tem sido chamada a prática de governos de utilizar artifícios de instrumentos legais com a finalidade, explícita ou velada, de ampliar seu próprio poder e restringir os meios de controle público sobre seus atos, reduzindo, ao final, o grau de democracia e de direitos básicos a ela vinculados em um dado país. Nesse sentido, regimes políticos mais liberais – com eleições livres e proteção a direitos fundamentais – transfiguram-se em democracias iliberais ou em regimes híbridos ou autocráticos – com redução do pluralismo político e abandono gradativo e sistemático de direitos fundamentais. Uma espécie de corrosão gradativa em que, de maneira furtiva, a democracia desliza em direção ao autoritarismo.

O fenômeno tem aparecido com certa constância em diversas nações, tanto naquelas comandadas por meio de regimes substancialmente autoritários (a exemplo de Rússia e Venezuela) quanto em países com maior tradição democrática e/ou eleitoral (como Hungria, Polônia, Equador, Turquia), sem se descuidar da possibilidade de, em alguns, ocorrer de modo episódico (rol no qual pode se inserir, atualmente, o Brasil).

Essa tendência de expansão geográfica do fenômeno parece ter se acentuado, sobremaneira, com o estado de emergência em saúde pública, de importância internacional, decorrente da pandemia de Covid-19.

Neste contexto, o objetivo do presente artigo é debater a forma como a pandemia de Covid-19 tem impulsionado o constitucionalismo abusivo na ordem jurídica brasileira e na de outros países. Para tanto, adotou-se uma metodologia qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Foi realizada revisão bibliográfica de: a) artigos (SciELO, PubMed, Frontiers, ScienceDirect, MDPI, Taylor&Francis, JSTOR, Scopus) e livros que embasaram o marco teórico adotado (constitucionalismo abusivo e onda de autocratização atual); b) atos normativos, decisões judiciais e práticas governamentais tomadas desde o início da pandemia que se enquadram no conceito de constitucionalismo abusivo (via portais oficiais e notícias difundidas pela mídia nacional e internacional).

Autores como Kim Lane Scheppele, Javier Corrales, Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, David Landau, Anna Lührmann e Staffan Lindberg têm se debruçado sobre o estudo do constitucionalismo abusivo, da atual onda autocrática global e da crise da democracia. A partir deles, será apresentada breve conceituação sobre o constitucionalismo abusivo, indicando-se suas principais práticas e países envolvidos. Na sequência, expor-se-á, em breve síntese, um panorama geral sobre a Covid-19, indicando os dados epidemiológicos e a interface dessa temática com áreas do direito público. Por fim, discutir-se-á sobre as formas pelas quais a crise sanitária trazida pelo novo coronavírus pode funcionar como propulsora de condutas abusivas por líderes, eleitos ou impostos, em diversas partes do mundo.

1 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

O legalismo autocrático, também chamado de constitucionalismo abusivo ou democracia iliberal, pode ser definido como um fenômeno em que novos líderes populistas⁴, geralmente carismáticos, são eleitos democraticamente, pelo voto popular, e, após legitimamente empossados, usam seus

4 Scheppele reconhece a dificuldade de se definir com precisão o populismo e de se qualificar como “populistas” as práticas de diversos líderes políticos. Esses representantes, habitualmente, são eleitos em um contexto de retirada de representantes anteriores taxados como corruptos e em um cenário no qual há poucas opções disponíveis de escolha do eleitorado. A aprovação popular eventual é tratada pelos líderes populistas contemporâneos como mero instrumento de legitimação para a tomada de medidas menos democráticas e de combate retórico às críticas que eventualmente recebiam (Scheppele, 2019, p. 330). Sobre esta temática, Inglehart e Norris (2017) entendem que o crescente apoio a partidos autoritários populistas é motivado por uma reação contra a mudança cultural presenciada nos últimos trinta anos e por uma queda na “segurança existencial” das camadas mais pobres: os ganhos econômicos foram, em maior parte, para os que estão no

mandatos para promover mudanças iliberais com o objetivo de dismantelar os sistemas constitucionais (Scheppele, 2018, p. 548). Em síntese, os governos assim considerados não buscam privilegiar a democracia como regime político, mas visam, antes, invadir limites jurídicos para a perpetuação de seu poder. Justificam suas ações a partir de promessas e apelos bem-sucedidos a grande parcela do eleitorado, defendendo, no mais das vezes, ideias antiliberais sob a máscara de ideias aparentemente liberais. Nesse sentido, em seus primeiros mandatos, visam alterar a legislação eleitoral para que os pleitos subsequentes não representem riscos reais à manutenção do governo que chefiam (Scheppele, 2019, p. 329-330). Em outras palavras, trata-se do majoritarismo disfarçado de democracia⁵, vez que o sistema mantém uma aparência de democracia (mascara-se como democracia liberal) e legalidade, escondendo, porém, em sua essência, manobras constitucionais e legais com o objetivo de reduzir, progressivamente, o grau de democracia e a liberdade do povo de uma nação. É o que Mudde (2013) chama de abordagem oportunista em relação às Constituições. Corrales (2015, p. 38) fala em três formas fundamentais pelas quais essas práticas se manifestam: “uso da lei”, “abuso da lei” e “não uso da lei”, sempre com aparente juridicidade. Os líderes autocratas populistas habitualmente usam mudanças constitucionais para desempenhar três funções: desconstruir a antiga ordem institucional, desenvolver um projeto substancialmente baseado na crítica dessa ordem e consolidar o poder em suas próprias mãos (Landau, 2018, p. 521-523). Muitas vezes o fazem com apoio popular, em frentes de movimentos majoritários⁶.

O fenômeno tem surgido inclusive em alguns países tidos como “democracias liberais estáveis”, casos particulares dentro de uma tendência geral mundial dos chamados “declínio democrático”/“onda de autocratização”. Muitos desses países têm se transformado em autocracias eleitorais, regimes híbridos ou “democraturas”, nos quais se fundem alguns aspectos da democracia com alguns aspectos do autoritarismo, fazendo-se o uso de instrumentos juridicamente previstos contra a democracia para ceifar, ao fim e ao cabo, o pluralismo político (Landau, 2013; Mechkova; Lührmann;

topo, enquanto uma grande parte da população experimentou declínio da renda real e segurança no emprego, tendo que enfrentar simultaneamente competição contra imigrantes e refugiados.

5 Estruturalmente, pressupõe-se aqui a democracia como o regime político em que haja Estado de Direito que garanta o respeito às liberdades civis (sobretudo liberdade de associação política, liberdade de expressão, fontes alternativas de informação), eleições livres, sufrágio universal e Executivo eleito (Mechkova; Lührmann; Lindberg, 2017, p. 162; Lührmann; Lindberg, 2019, p. 1096).

6 Turquia, Rússia e Venezuela são exemplos bastante visíveis desse cenário (Lührmann; Lindberg, 2019, p. 1108).

Lindberg, 2017). Tanto o aumento dos casos é expressivo que, de acordo com o Instituto de Variações da Democracia, órgão internacional que acompanha e classifica os regimes políticos de todo o mundo, pela primeira vez neste século, a maior parte dos países não se constitui em uma democracia (Lürhmann *et al.*, 2020).

A principal forma pela qual agem legalistas autocráticos é a desativação coordenada do sistema de freios e contrapesos de uma dada ordem constitucional (Scheppelle, 2016)⁷. Isso se dá, principalmente, por meio de mudanças (emendas) e substituições constitucionais com o objetivo de transformar o que era inconstitucional em constitucional, uma verdadeira erosão silenciosa e sutil do corpo e do processo democrático. Com efeito, embora o legalismo autocrático seja uma concepção própria do contexto contemporâneo, é possível entender que sua difusão torna-se mais favorável em países com Constituições semânticas ou nominais – na clássica classificação ontológica de Loewenstein (1951-1952, p. 396 ss.): a existência de uma constituição semântica (mero instrumento de perpetuação das forças fáticas do poder, sem capacidade de limitar a dominação política de determinado grupo) ou nominal (que visa limitar o poder, mas em m contexto em que os pressupostos institucionais ainda não existem) (Loewenstein, 1951-1952, p. 403, 404), é um condicionante essencial para que práticas abusivas e desmoderadas encontrem terreno fértil para crescimento⁸.

Assim considerado, o constitucionalismo abusivo torna-se um dos piores inimigos da democracia, pois o desenvolvimento da presente “onda de autocratização” (Lührmann; Lindberg, 2019) acaba vindo não de mecanismos tradicionais externos – como a tomada do poder via golpes políticos ou mesmo revoluções –, mas sim de verdadeiras implosões ocorridas dentro da estrutura democrática.

Se, no passado, os colapsos democráticos ou o aprofundamento de autocracias eram, geralmente, eventos repentinos e relativamente fáceis de serem identificados empiricamente⁹, na atualidade, por outro lado, observa-

7 O sistema de freios e contrapesos é o mecanismo pelo qual se estabelecem áreas de inserção e de controle recíproco entre os três Poderes, a partir da supremacia da Constituição e da rigidez de suas normas. Visa assegurar a permanência dos valores, princípios e direitos constitucionais em face das circunstâncias políticas de ocasião e de eventuais maiorias eleitorais (Barroso, 1996, p. 157/161).

8 Por outro lado, constituições normativas, por efetivamente dominarem e controlarem o processo político (Loewenstein, 1951-1952, p. 404), são, a partir de sua própria definição, mais capazes de controlarem e suprimirem práticas do legalismo autocrático.

9 Embora o fascismo (movimento político antidemocrático e antiliberal no século XX, cujo auge fora a década de 1930) seja relevante exemplo de regime surgido da extenuação e manipulação sistemática dos mecanismos e valores próprios da democracia em países com tradição de Estado de Direito (Loewenstein, 1937,

-se que os líderes dominantes evitam mudanças drásticas em direção à autocracia e, em vez disso, imitam as instituições democráticas enquanto corrompem gradualmente suas funções. Nesse sentido, mostra-se mais adequado conceituar a autocratização (o oposto da democratização) como uma questão de grau que pode ocorrer tanto nas democracias quanto nas autocracias: as democracias podem perder traços democráticos substanciais (ainda que não necessariamente em sua totalidade) em graus variados muito antes de desmornar (Lührmann; Lindberg, 2019, p. 1095-1098).

Por conseguinte, e embora instrumentos conceituais e empíricos ainda estejam em constante aperfeiçoamento para mensurar o grau de autoritarismo e de liberdade democrática, Lührmann e Lindberg (2019, p. 1096) lembram que é necessário que uma avaliação sistemática nesse tema seja apta a observar processos de autocratização gradual, evitando-se que a análise fique restrita a mudanças súbitas e bruscas.

Assim, considerando também que o poder normativo das instituições em muitos países ainda exige aos autocratas (e a seus pretendentes) a realização continuada de um jogo de sombras contra o jogo normal e transparente da democracia, há diversas práticas que, uma vez presentes, autorizam um prognóstico de autocratização ou de constitucionalismo abusivo: a) enfraquecimento da oposição política, inclusive com a intimidação de adversários políticos; b) destruição e/ou desqualificação do pluralismo da mídia e da liberdade de imprensa; c) desativação de instituições de controle e prestação de contas; d) redução dos controles sobre o Poder Executivo; e) controle indevido sobre os mecanismos de responsabilização horizontais e verticais; f) fraude eleitoral e rejeição às regras do jogo eleitoral; g) captura de magistrados (corrupção ou coação); h) redução do papel de Parla-mentos; i) remoção de prazos-limite para reeleição; j) adoção de processos legislativos acelerados e simplificados; k) aniquilação de organizações da sociedade civil; l) concentração e monopolização de poder e de tomada de decisões (inclusive técnicas), muitas vezes em nome de uma ideologia autoritária; m) mordada em tribunais constitucionais; n) decretação de estado de emergência/exceção; o) golpes constitucionais; p) forte interferência na organização partidária; q) restrição progressiva à liberdade de expressão; r) discursos reiterados contra valores democráticos e defesa de programas

p. 431), o *discrímén* principal entre a ascensão desse regime no entreguerras (1918-1939) e o legalismo abusivo atual reside no fato de que este é gradual, enquanto aquele foi súbito (Lührmann; Lindberg, 2019, p. 1105). Para uma análise minuciosa sobre a ascensão do fascismo na Alemanha (regime vigente durante o referenciado trabalho de Loewenstein) e a relação desta com a crise da democracia, conferir: Evans (2017, p. 321-332/427 ss.).

político-partidários extremistas, inclusive por inflamação de apoiadores contra instituições, grupos de pessoas ou indivíduos dissidentes (Landau, 2013; Scheppele, 2016; Scheppele, 2018; Levitsky; Ziblatt, 2018; Lührmann; Lindberg, 2019).

Nesse universo, Scheppele (2016, p. 5-8) alerta para uma prática que tem se tornado cada vez mais frequente: a de líderes autocratas que pesquisam no cenário mundial quais são as “piores práticas”¹⁰, de preferência realizadas pelos “melhores países”¹¹, para utilizarem em suas próprias ordens político-constitucionais. Os principais alvos visados pelos líderes autocratas são a separação dos poderes, a independência do Judiciário e a autonomia das agências de controle e prestação de contas.

Atualmente, os principais países que passam por esses processos são Hungria, Rússia, Polônia, Turquia, Ucrânia, Filipinas, Equador e Venezuela, muito embora, como dito anteriormente, outras nações também apresentem episódios em que essas práticas abusivas vêm sendo, em alguma medida, implementadas. Na América Latina, há ao menos três rupturas democráticas recentes que denotam essa tendência: Honduras, em 2009; Paraguai, em 2012; e Brasil, em 2016. Essas iniciativas ficaram conhecidas como golpe institucional ou “novo golpismo” e podem ser consideradas como exemplos de ações constitucionalistas abusivas (Teixeira; Castilho, 2018).

No Brasil contemporâneo, muito embora não subsista, fundamentalmente, um constitucionalismo abusivo estrutural, se considera que existe um constitucionalismo abusivo episódico, com a utilização de alguns mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988 contra aspectos do Estado Democrático de Direito (Barboza; Robl Filho, 2018)¹². Em 2019, por exemplo, com a eleição de Jair Bolsonaro, o País passou a figurar na lista do Observatório Mundial de Direitos Humanos de nações governadas por líderes autocráticos (Roth, 2019). De acordo com o índice de democracia da The Economist Intelligence Unit de 2019, o Brasil vive, atualmente, uma democracia imperfeita. No *ranking*, elaborado a partir de uma pesquisa cujos critérios foram processo eleitoral e pluralismo, cultura política, participação

10 Piores práticas no sentido de mais eficazes para seus objetivos, isto é, cujo resultado seja uma concentração de poder maior.

11 Melhores países no sentido de nações que gozam de certo poder e prestígio no cenário político internacional e que, por tal razão, há menor chance de suas práticas serem contestadas.

12 Nesse sentido, exemplificam Barboza e Robl Filho (2018) que, entre os abusos episódicos observados desde a promulgação da Constituição de 1988, enquadram-se o processo legislativo de emendas constitucionais sem observância de ampla e suficiente discussão no Congresso, o hiperpresidencialismo e a realização de dois processos de *impeachment* em um período inferior a 30 anos, fato incomum em democracias consolidadas.

política, liberdades civis e funcionamento do governo, o Brasil ficou em 52º lugar, em um total de 167 países¹³ (The Economist Intelligence Unit, 2019). Há, sem dúvida, uma “escalada autoritária”, que ora avança, ora recua, mas sempre com um permanente movimento em direção à afirmação da liderança do Executivo e de sua concentração de poder.

Como contraponto, a ordem jurídica internacional tem buscado formas de enfrentar o legalismo autocrático. A busca pela democracia autossustentável, os tribunais constitucionais internacionais, os limiares de aprovação de emendas constitucionais em camadas, a revisão judicial das emendas constitucionais, a democracia militante, as sanções internacionais em decorrência de interrupções nas ordens democráticas e a previsão de disposições constitucionais específicas (ouvidorias, tribunais, conselhos) são os principais mecanismos utilizados (Landau, 2013).

Por certo, a atual conjuntura de pandemia do Covid-19, de inseguranças, temor e incertezas, traz implicações de toda ordem aos diferentes regimes políticos adotados mundo afora, sobretudo a essas ordens que já sofrem certo grau de “sequestro” de seus sistemas constitucionais por líderes autoritários. Há o risco real de que reformas constitucionais ou legais realizadas nesse momento excepcional possam significar a redução das esferas de proteção oferecidas pelos direitos fundamentais e pela ordem democrática. Com essa perspectiva, será apresentado no tópico seguinte um panorama geral e atualizado sobre a Covid-19 e um breve comentário sobre sua interface com áreas do direito público (constitucional e administrativo).

2 COVID-19 E A INTERFACE COM O DIREITO PÚBLICO

É em um cenário global que não enfrentava, havia uma década¹⁴, emergências sanitárias de alcance global que surge uma doença causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2): a

13 No Brasil, não se pode afirmar haver um legalismo autocrático hegemônico, pois a Constituição ainda preserva seu caráter normativo. Todavia, tem-se observado momentos de tensão que retratam uma área cinzenta sobre o grau de democracia do País. Embora seja possível considerar que as instituições estabelecidas estão ainda se mostrando capazes de controlar episódios de indevida concentração – ou de intenções autoritárias –, não se pode considerar a continuidade de práticas dotadas de manifesta contrariedade aos valores da ordem constitucional como parte do jogo institucional. O antijogo – embora controlável e punível em regimes políticos abertos e democráticos –, quando reiterado e visivelmente orientado contra o funcionamento correto e normativamente previsto das instituições, não deve ser minimizado. Condescendência é uma das maiores aliadas aos processos de autocratização, graduais em democracias imperfeitas. Assim, se atos de gestão necessitam constantemente serem obstados pelos outros Poderes, por manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade, então há indícios de haver tensionamento fora da lógica normal do jogo democrático.

14 Realizando uma análise especializada sobre o aspecto histórico de pandemias, tem-se Monto/Fukuda (2020) e Wijdicks (2020).

Covid-19. Com uma origem ainda desconhecida pelos ramos científicos especializados (Tu *et al.*, 2020)¹⁵, o surto inicialmente foi declarado e reconhecido em Wuhan, China, em dezembro de 2019, tornando-se uma pandemia poucos meses após seu surgimento, e indicando possuir, com efeito, uma alta capacidade de transmissão (Nadeem *et al.*, 2020)¹⁶.

Apresentando um índice de letalidade considerável – cerca de 4 a 6% dos casos de contaminação (Nadeem *et al.*, 2020) –, a Covid-19 representa um grande desafio mundial. As características epidemiológicas do novo coronavírus impactam os sistemas de saúde nacionais e internacionais e a economia global como um todo (Nadeem *et al.*, 2020). Isso impõe aos profissionais de saúde, aos governos e à população do planeta a necessidade de cooperação global não apenas para a limitação, ao máximo grau possível, de sua propagação – sobretudo se considerada a extrema dificuldade, sob a ótica científica, de sua contenção sem a adoção de medidas adequadas de prevenção e controle¹⁷ (Tu *et al.*, 2020) –, mas também para a célere disponibilização de dados epidemiológicos necessários a estratégias de conscientização e intervenção sistemáticas (Dey *et al.*, 2020).

Pode-se afirmar que o surto de coronavírus espalhou-se mais rapidamente fora da China do que dentro, a partir de análise de dados disponibilizados pela Organização Mundial da Saúde – OMS (2020a): até 26 de março de 2020, mais de 462.801 pessoas foram infectadas em todo o mundo, das quais mais de 380.723 estariam fora da China. Da observação do panorama global e nacional presenciado no primeiro semestre de 2020 acerca da Covid-19, nota-se que a falta de capacidade administrativa, o apoio financeiro insuficiente e a inadequação de equipamentos e de estrutura física de assistência afetaram o controle efetivo da pandemia, considerando mesmo os estágios iniciais de contaminação no planeta (Tu *et al.*, 2020).

Após seu surgimento na China, a Covid-19 se espalhou para outros locais do planeta, mudando o eixo geográfico preponderante de propagação e de transmissão no transcurso do primeiro semestre de 2020. Assim,

15 A partir da observação de fatores como o período de incubação do vírus, a primeira infecção pela Covid-19 pode ter surgido no final de novembro de 2019 ou até mesmo antes (Tu *et al.*, 2020).

16 Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou o surto do novo coronavírus uma emergência de saúde pública de interesse internacional, e, em 11 de março de 2020, uma pandemia (Turci *et al.*, 2020).

17 Dadas as características infectológicas do novo coronavírus, a principal medida de prevenção contra a transmissão consiste no distanciamento e isolamento sociais. Todavia, importa destacar que estudos ainda estão sendo desenvolvidos para a compreensão suficiente do comportamento epidemiológico do vírus, sendo que muitas pesquisas nesse tema ainda são embrionárias. Conforme se verá, as poucas certezas envolvendo a Covid-19 acabam ensejando a tomada de medidas arbitrárias legalmente abusivas, inclusive com fundamentação científica insuficiente, sob a justificativa da necessidade da tomada de ações de emergência.

ainda segundo dados da OMS (2020a), em 13 de março a Europa transformara-se no novo epicentro. Desta data até 23 de junho, o continente confirmara quase 2 milhões e meio de casos. No dia 26 de março de 2020, os Estados Unidos, por sua vez, se transformaram no país com o maior número de casos no mundo, tendo atingido, até 23 de junho de 2020, mais de 2,2 milhões de casos confirmados.

No Brasil – que lidera esses números na América Latina, novo epicentro mundial a partir de maio de 2020 –, embora a doença tenha levado um período um pouco maior para alcançar o País em um grau efetivamente considerável, a Covid-19 tem tido uma transmissibilidade alta, com uma escalada no quantitativo oficial a partir do mês de abril de 2020, sendo que, até 23 de junho de 2020, mais de 1 milhão de casos haviam sido confirmados.

No cenário inédito que emerge das circunstâncias ensejadas direta e indiretamente pela Covid-19, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional, as normas próprias do direito público são trazidas, por seus titulares e destinatários, à arena de enfrentamento da emergência sanitária, de modo, inclusive, a ser autorizado a se pensar em um “direito público da crise”. Neste contexto, a Covid-19 passou a exigir que a hermenêutica e as práticas jurídicas mantenham sintonia com a realidade sanitária em vigor, a fim de que alcancem eficácia capaz de adequadamente organizar, gerir e solucionar as diferentes questões afetas ao interesse público.

Nesse sentido, para além da questão do sistema público de saúde¹⁸ (Oliveira *et al.*, 2020; Aquino *et al.*, 2020), a crise gerada pela Covid-19 impõe, simultaneamente, um tensionamento político, social e econômico. Na medida em que a produção de bens e serviços, pela necessidade de distanciamento social e, também, pela contaminação própria da pandemia, acaba sendo afetada significativamente, o Estado é chamado para cumprir seu papel constitucional de atuar positivamente nas áreas em que o setor privado não possui capacidade para responder adequadamente às necessidades da população (Ferreira Jr.; Rita, 2020; Lemos *et al.*, 2020).

Também é afetada a organização do Estado. Sobre tudo em contextos federativos, o debate sobre a repartição de competências, em especial as relativas a normas sanitárias, é problema presente e que inclusive foi, no

18 A Covid-19 impõe que os gestores e as autoridades de saúde planejem, orientem e executem medidas preventivas contra a contaminação, altere a regulação de leitos e o direcionamento de recursos, busque permanente e sistematicamente levantar dados epidemiológicos, adote providências regular e tecnicamente embasadas, adquira celeremente os equipamentos e medicamentos necessários, etc.

Brasil, objeto de questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341/DF perante o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2020a), reconhecendo-se, ao final, a presença do denominado federalismo cooperativo incidente na espécie.

O direito administrativo ordenador¹⁹ também consiste em matéria juspublicística de relevo em face do referido cenário, pois a restrição, em maior ou menor grau, da liberdade e da propriedade, enquanto medida técnica protagonista da prevenção à Covid-19 – por intermédio da decretação de quarentenas, isolamento social, *lockdowns* –, é problemática inafastável do interesse público, tanto que somente podem ser determinadas com fundamento em “evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”, conforme preceitua o art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020.

Outros subsetores do direito público diretamente impactados pela pandemia podem ser mencionados: o funcionamento das repartições públicas e o atendimento à população, o direito administrativo sancionador, o regime de licitações e contratações públicas, o controle da atividade governamental, o orçamento, a responsabilidade civil do Estado por condutas ilícitas (em especial por aquelas medidas tomadas no enfrentamento da crise sanitária) e suspensão de atividades em caso de calamidade pública, o direito à educação e o Terceiro Setor.

Considerado o contexto apresentado, depreende-se quão grande é o volume de situações produzidas pela Covid-19 com reflexos para o direito público, os quais permitirão não apenas diversas leituras hermenêuticas do ordenamento, mas também o próprio desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos ou mesmo a alteração daqueles já existentes. Com essa perspectiva, procura-se tratar, no presente trabalho, de uma das interfaces entre a Covid-19 e o direito público: o constitucionalismo abusivo. Interessa debater aqui o cenário em que práticas que já vinham sendo difundidas em contextos de crescimento do legalismo autocrático encontram terreno propício de fortalecimento em um ambiente extraordinário de crise sanitária. É justamente sobre isso que será tratado no próximo tópico.

19 Sobre esta escolha conceitual, importa registrar a opção pela utilização terminológica de “direito administrativo ordenador”, ou ordenação/regulação, em relação ao tradicional “poderes de polícia”. Nesse sentido: Sundfeld (2003) e Binenbojm (2016).

3 COVID-19 COMO PROPULSORA DAS FORMAS DE LEGALISMO AUTOCRÁTICO

Algumas das necessárias medidas preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (2020b) para controle e combate à Covid-19, como o distanciamento social, a quarentena, a realização compulsória de exames e tratamentos médicos e a proibição da circulação de pessoas, implicam, inevitavelmente, importantes restrições a direitos fundamentais. Ainda que, por vezes, tecnicamente justificáveis, quando excessivas ou desvirtuadas de seu objetivo original podem se tornar um campo fértil às investidas autoritárias em diferentes nações.

É fato que a crise mundial causada pela Covid-19 tem intensificado atos autoritários e práticas constitucionalistas abusivas em diversos países. Mandatos e poderes ilimitados justificados com base na pandemia podem ser utilizados, e assim se tem visto, como modo de impulsionar ondas antidemocráticas e práticas constitucionalistas abusivas (Gebrekidan, 2020).

O caso da Hungria é emblemático nesse sentido. A lei de emergência aprovada pelo Parlamento húngaro (lei de proteção contra o coronavírus), que confere ao premiê Victor Orbán poderes ilimitados para “conter” a pandemia da Covid-19 (Hungria, 2020), é um bom exemplo do que se está a tratar aqui: a utilização de uma emergência sanitária de dimensões mundiais para a consolidação do autoritarismo e da concentração de poder pelo chefe do Executivo. A referida norma, sob o argumento de garantir a segurança da vida e da saúde da população, permite a Orbán suspender a aplicação de determinadas leis e sessões do Parlamento, afastar-se dos regulamentos estatutários, implementar medidas extraordinárias adicionais por decreto, alterar permanentemente artigos do Código Criminal que limitarão ainda mais a liberdade de expressão. Além disso, confere a Orbán poder irrestrito para determinar quando se encerra o período de emergência que justificou a emenda. Acerca das punições, a lei húngara estabelece prisão de até cinco anos para quem espalhar informações consideradas falsas sobre a pandemia e de até oito anos para quem interferir nos esforços do governo para conter a doença (violação da quarentena, por exemplo). A Corte Constitucional do país permanece como único freio nacional remanescente com força para fiscalizar as ações do Premiê; todavia, o Tribunal sofreu uma espécie de aparelhamento de aliados de Orbán nos últimos anos (Duarte, 2018, p. 20-21). A situação é de “poderes extraordinários” e o perigo reside no fato de o caráter temporário das medidas poder ser substituído pelo fulcro permanente ou bastante duradouro, como já ocorreu recentemente, quando Orbán prorrogou o “estado de emergência”, em razão da migração em massa iniciada no país em 2015, por cerca de quatro anos (até 2019), mesmo

após integralmente fechadas as fronteiras. Não se sabe até onde a União Europeia possui poderes para frear Orbán. Além dessas, outras “soluções” repressivas foram adotadas por Orbán, a exemplo da expulsão de estudantes iranianos, sob alegação de infração às regras da quarentena (Coronavírus, 2020).

Em Israel, o primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, autorizou a agência de segurança interna do país a rastrear cidadãos usando uma ferramenta, até então sigilosa, de dados de celulares desenvolvidos para o combate do terrorismo. Além disso, fechou tribunais (Holmes, 2020). A China passou a rastrear cidadãos por meio de um aplicativo de vigilância que analisa dados pessoais e classifica os indivíduos em categorias de risco para a Covid-19, o que vem sendo chamado por grupos de direitos humanos de “tirania automatizada” (Dukakis, 2020). Da mesma forma, Singapura e Coreia do Sul estão utilizando uma combinação de dados de localização, imagens de câmeras de vídeo e informações de cartão de crédito para rastrear a Covid-19 em seus países (Kharpal, 2020). As possibilidades de afronta aos direitos fundamentais são incontáveis, vão desde a forma de utilização desses dados, passam por questões de segurança na manipulação e armazenagem, até a potencial permanência de seus usos, mesmo após findadas as medidas extraordinárias motivadas pelo coronavírus.

Na Jordânia, após uma “lei de defesa” emergencial conceder maiores poderes ao Executivo, o primeiro-ministro Omar Razzaz afirmou que agiria com firmeza contra qualquer pessoa que espalhasse rumores ou notícias falsas sobre a infecção. Na Tailândia, o primeiro-ministro Prayuth Chan-ocha impôs toque de recolher e censurou a mídia (jornalistas foram processados após criticar a resposta do governo ao surto do Covid-19). Na Bolívia e na Polônia, a eleição presidencial foi suspensa (Ciobanu, 2020). Nos Estados Unidos, o Departamento de Justiça pediu ao Congresso novos poderes, inclusive para eliminar proteções legais para requerentes de asilo e deter por tempo indefinido pessoas ainda não julgadas. Na Grã-Bretanha, foi aprovada lei que confere ao Executivo poder de deter e isolar pessoas por tempo indeterminado, proibir reuniões públicas, incluindo protestos, e fechar portos e aeroportos (Gebrekidan, 2020). Em Hong Kong, indivíduos foram obrigados a usar uma pulseira conectada a um aplicativo de celular apto a alertar as autoridades caso o morador saísse do local determinado para quarentena. Em alguns Estados da Índia, as autoridades estão usando uma mistura de registros de chamadas telefônicas, filmagens de câmeras de vigilância e dados de localização de telefones para rastrear pessoas que podem ter tido contato com pacientes com coronavírus (Kharpal, 2020).

No Brasil, o STF barrou uma decisão que rumava para o incerto terreno das medidas antidemocráticas fundamentadas em nome de um “estado de emergência”. Trata-se da decisão em sede da ADI 6351, que suspendeu a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020. O aludido artigo suspendia os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação de alguns órgãos e entidades da Administração Pública cujos servidores estivessem sujeitos a regime de quarentena. Na decisão monocrática inicial (e posteriormente referendada pelo pleno), o Ministro Alexandre de Moraes considerou que o dispositivo “transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade” (Brasil, 2020b).

Mas não foi só. Outras atos e práticas do Executivo federal durante a pandemia também divergiram sobremaneira daquilo que se espera de governos tidos como democráticos. Ainda no âmbito das medidas provisórias, a Presidência da República, sob o manto da relevância e urgência, editou a MP 966/2020 e a MP 979/2020.

A MP 966/2020 – visando dispor sobre a responsabilização de agentes públicos em condutas relacionadas com a Covid-19 – determinava que, em relação às medidas de enfrentamento à pandemia, somente poderiam ser responsabilizados agentes nas esferas civil e administrativa se houvesse dolo ou erro grosseiro. Significa dizer: o controle da Administração Pública, aspecto essencial do Estado Democrático de Direito, ficaria sobrepujado pelo respaldo dado pela MP a atos eventualmente desconformes a mandamentos técnico-científicos. Coube, mais uma vez, ao STF, a partir de diversas ADIs ajuizadas²⁰, apreciar a questão. Analisando as medidas cautelares, a Corte conferiu interpretação conforme ao texto da medida provisória, no sentido de que os agentes públicos, no transcurso da emergência da Covid-19, devem buscar a autocontenção se existirem dúvidas sobre a eficácia das medidas que venham a ser implementadas. Ainda, as decisões administrativas necessitarão se motivar em opiniões técnicas embasadas, por sua vez, em parâmetros científicos e de precaução de instâncias médicas e sanitárias (Atos de agentes públicos, 2020).

Já a MP 979/2020 visava designar dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante a pandemia. Em síntese, essa medida normativa autorizava o Ministro da Educação a nomear os reitores dire-

20 Tratam-se das ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431 (Atos de agentes públicos, 2020).

tamente (quando findasse os mandatos anteriores), sem a necessidade de realizar qualquer consulta prévia à comunidade acadêmica no âmbito de cada instituição. Por violar a Constituição e a gestão democrática das universidades, o Presidente do Congresso devolveu esta MP ao Executivo, que, então, a revogou posteriormente (Governo, 2020). Se restrições informais à liberdade acadêmica e cultural já configuram tática típica de governos direcionados a ondas autocráticas (Mechkova; Lührmann; Lindberg, 2017, p. 166), uma alteração desproporcional da estrutura da escolha da direção de universidades por meio de medida provisória é ato ainda mais grave.

Em um ato cujas pretensões pareciam se aproximar da praxe do Ministério da Verdade orwelliano²¹, no dia 6 de junho de 2020 o Governo Bolsonaro, via Ministério da Saúde, retirou dados acumulados da Covid-19 do portal oficial que, até então, registrava o total do número de infectados e mortos desde o início da crise sanitária do País. Além disso, ocultara os coeficientes de incidência de contaminação e óbitos e a ferramenta virtual de *download* dos dados, essencial a análises científicas (Rodrigues, 2020). Em um cenário já deficiente de levantamento sobre a quantidade real de casos existentes, essa ação apenas ofuscou a necessária transparência em um momento de emergência, em que informações se mostram imprescindíveis para a compreensão do cidadão e mesmo para a publicidade, princípio constitucional da Administração Pública. Novamente, essa conduta foi questionada perante o STF, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690. Em decisão liminar, o Ministro Alexandre de Moraes determinou o retorno da divulgação da forma como era feita até antes da ocultação (Brasil, 2020c).

Conforme os exemplos brasileiros enumerados antes, em face das ações do Executivo, os outros dois Poderes atuaram controlando e enfrentando aquilo que representava afronta a normas constitucionais. Todavia, em que pese isso possa ser visto, em um primeiro momento, como comprovação de um cenário institucional de normalidade de equilíbrio entre Poderes, a repetibilidade de condutas com pouca deferência aos valores democráticos afeta e desgasta gradualmente as dinâmicas governantes constitucionalmente previstas. Ademais, outras práticas do governo, não relacio-

21 No Estado distópico de Oceânia, cenário do romance "1984", de George Orwell, o Ministério da Verdade é o órgão responsável por alterar sistematicamente os fatos, a fim de deixar incólume a doutrina do partido único governante: "[...] embora seja possível alterar o passado, o passado jamais foi alterado em nenhuma instância específica. Isso porque nas ocasiões em que é recriado na forma exigida pelas circunstâncias, a nova versão passa a ser o passado, e nenhum outro passado pode ter existido algum dia. Esse sistema funciona inclusive quando – como acontece muitas vezes – o mesmo fato precisa ser profundamente alterado diversas vezes no mesmo ano" (Orwell, 2017, p. 251, grifo do autor).

nadas ao processo legislativo, também têm sido observadas, divergindo-se frontalmente de condutas esperadas em democracias estáveis. São exemplos (a) a mudança de protocolos de medicamentos para tratamento da Covid-19 sem base técnico-científica suficiente, em um contexto de pressão constante sobre o Ministério da Saúde – que inclusive resultou na demissão de dois Ministros desta Pasta durante a pandemia (Sem base científica, 2020); (b) o discurso, dado em reunião com seus Ministros de Estado, sobre as vantagens que uma hipotética resistência armada da população contra medidas locais de combate à Covid-19 traria, pois seria uma legítima reação contra supostos atos autoritários de prefeitos (Marques, 2020); e (c) a incitação à invasão de hospitais pela população, a fim de que fosse realizada uma espécie de controle social parva e arbitrária para comprovar supostos ganhos políticos que governantes locais angariariam durante a pandemia (Adler, 2020).

A análise do exposto permite ainda alguns apontamentos. Com efeito, a ameaça maior reside na aparente confusão, premeditada ou não, entre o tecnicamente recomendável e a arbitrariedade desmedida. Separar o que é vigilância invasiva e excessiva do Estado, e, portanto, violadora de liberdades individuais e coletivas, daquilo que é medida adequada e recomendada para diminuir a velocidade das infecções e mortes pela Covid-19, eis aqui o grande desafio da sociedade civil e dos órgãos de controle: linha tênue e nem sempre de fácil identificação.

Nesse cenário, o legalismo autocrático e a utilização da Covid-19 como sua propulsora – conforme os casos elencados antes – podem trazer à mente (sobretudo à mente dos legalistas autocráticos) o instituto do Estado de exceção, originalmente desenvolvido por Carl Schmitt, cujo pensamento buscava, em parte, compreender o funcionamento do Estado perante situações de emergência. Para o autor, situações excepcionais levariam necessariamente à arbitrariedade do exercício do poder, esta entendida como a ausência de limitações jurídicas possíveis (Schmitt, 1934, p. 19-20). E, justamente, seguindo-se as lições de Agamben (2004), ainda seria possível se cogitar, em uma ótica fatalista e pessimista, a conversão da (hipotética ou alegável) situação persistente de excepcionalidade em um Estado de exceção permanente, inclusive com a perpetuação da restrição aos direitos fundamentais e ao regime democrático²².

Todavia, sobreleva notar que o conceito de Estado de exceção e os seus efeitos fatalistas não se amoldam ao que está a se viver na pandemia

22 Para explicações mais aprofundadas do estado de exceção, conferir Rossiter (2006).

do coronavírus, uma vez que as características da presente situação não indicam a permanência da emergência sanitária a longo prazo. De maneira similar, mesmo considerando a tomada de medidas de natureza restritiva às liberdades fundamentais e de concentração de poder nos governos, a manutenção do próprio regime democrático impede, formalmente, a suspensão da aplicação do direito²³, na medida em que as limitações ao exercício de direitos fundamentais devem estar autorizadas previamente pela ordem jurídica nacional e precisam ser absolutamente necessárias, sobretudo do ponto de vista técnico, à superação da emergência sanitária e à restauração da normalidade (Brandão, 2020).

E, no âmbito nacional, entendendo-se inaplicável o sistema constitucional de crise (intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio para a presente situação) (Câmara; Moreira, 2020)²⁴, o desafio maior parece ser o de apartar o que é medida de cunho técnico – com interesses legítimos e humanitários – daquilo que é – a depender especialmente dos efeitos de interação – medida constitucional ou legal de caráter autocrático, que busca a consolidação de poder de determinado líder e a diminuição do grau de democracia de um país.

Diante de referido desafio, modelos propositivos democráticos de uma atividade ordenadora do Estado (o antigo “poder de polícia”) podem auxiliar na avaliação sobre as normas e práticas restritivas tomadas durante a pandemia, a fim de se verificar se houve o respeito (a) ao regime dos direitos fundamentais, (b) aos respectivos conteúdos essenciais desses mesmos direitos – de eficácia bloqueadora da atuação da polícia administrativa excessiva (Binenbojm, 2016, p. 122-123) – e (c) às exigências de um agir positivo do Estado via direito administrativo ordenador – ação esta que irradiava uma eficácia habilitadora dos direitos fundamentais (Binenbojm, 2016, p. 128-129).

Nesse sentido, ainda que se possa defender a necessidade jurídica de uma normatividade distinta para momentos de emergência, o Estado precisará legitimar eventuais atos excepcionais, em forma e conteúdo, por parâ-

23 E isso também nos países “imperfeitamente democráticos”, conforme classificação do Índice de Democracia da revista britânica *The Economist* (The Economist Intelligence Unit, 2019).

24 Os autores ainda consideram que “ao mesmo tempo em que há consenso da necessidade de medidas específicas na esfera do direito constitucional e administrativo, não há qualquer menção séria ao uso do estado de defesa ou do estado de sítio (mesmo porque estes mecanismos não fornecem nenhum instrumento útil para a atual situação). A emergência sanitária demanda respostas distintas daquelas próprias a crises políticas e jurídicas, de forma que mesmo os instrumentos excepcionais são incapazes de fornecer diretrizes úteis (além do risco de uso para supressão das liberdades)” (Câmara; Moreira, 2020).

metros reconhecíveis pelo regime político democrático (e.g., observância da singularidade e transitoriedade do perigo, cujas medidas de enfrentamento devem ser necessárias e adequadas, boa-fé das autoridades administrativas e sujeição ao controle por órgãos independentes) (Binenbojm, 2016, p. 149-150). Sem esta legitimação, haverá indícios de que os horizontes do legalismo autocrático estejam se assomando à vista de determinado contexto político criado como derivação de também determinado projeto político²⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que a pandemia da Covid-19 avança, a população, receosa sobre o que está por vir, no campo sanitário e econômico, exige ágil tomada de decisão e ação por parte de líderes de todo o mundo. O temerário é que, exatamente sob o argumento de uma suposta “necessidade” e “urgência”, líderes autocratas têm invocado mais poderes, ainda que em afronta às demais funções do Estado, conquistando, pouco a pouco, mais autoridade e poderio com pouca ou nenhuma resistência popular.

É claro que há limites impostos pela ordem jurídica internacional para o avanço dessa empreitada autoritária; entretanto, também o sistema jurídico internacional possui fragilidades no enfrentamento desse avanço, mormente em virtude da sutileza das medidas que corroem a democracia e dificilmente são identificadas sem uma análise global, holística, que busque os efeitos de interação e combinação derivados da conjunção das ações isoladas adotada por esses líderes (Landau, 2013). Isso é especialmente difícil em uma conjuntura em que todas as atenções estão voltadas para a ameaça tormentosa do coronavírus, em uma circunstância em que o risco de morte e a necessidade de se proteger o direito fundamental à saúde, ao menos à primeira vista, parecem ressoar mais alto que o risco do autoritarismo.

A velocidade assombrosa da pandemia facilita o trabalho de líderes autoritários: “Não há tempo para nada”, argumentam, inclusive para deba-

25 Em face de erosões democráticas, Souza Neto (2020) defende que os Parlamentos e as Cortes Constitucionais moderem os “ciclos autoritários”, a partir de um controle de constitucionalidade anticíclico: “Diante de governos que não revelam compromisso com as instituições democráticas, a função anticíclica da jurisdição constitucional implica a adoção de parâmetros mais rigorosos de controle dos atos estatais, *i.e.*, a ‘redução situacional da deferência’ em relação, em especial, aos atos do Executivo. [...] As instituições que exercem atribuições contramajoritárias, em particular as cortes constitucionais, devem, ordinariamente, cultivar ‘virtudes passivas’. Porém, os parâmetros de autocontenção associados a essa atitude deferente não operam de forma estática e descontextualizada. Nas condições atuais, demanda-se o exame rigoroso quanto à compatibilidade dos atos do Poder Público com os princípios que se condensam na fórmula do estado democrático de direito”.

ter e publicizar adequadamente propostas, planos e gastos. É a oportunidade que a Covid-19 furtivamente tem engendrado, isto é, um inegável benefício aos governos com inclinação autoritária. Fato é que não está claro o que acontecerá com as leis e medidas de emergência quando a crise passar. Não há garantias ou sequer indicativos de que as agências governamentais irão, de fato, atuar no sentido da revisão de todas as medidas de restrição aos direitos fundamentais quando o vírus for erradicado ou controlado.

O que se vê é que o enfraquecimento da democracia de diferentes nações por meio do uso de ferramentas de mudança constitucional e de processos legislativos ordinários parece cada vez mais comum no contexto da infecção mundial pelo novo coronavírus. Mais grave que isso, verifica-se que a ordem jurídica internacional possui poucas respostas adequadas para enfrentar o referido cenário. As avaliações sistemáticas e globais das manobras constitucionais, ainda pouco implementadas, talvez sejam as principais.

A agudização da ascensão de líderes autocráticos por todo o mundo, desnudada pela pandemia do novo coronavírus, escancara um ponto fundamental alertado por Landau (2013), a de que as regras formais incorporadas às constituições nacionais são surpreendentemente fracas, e mesmo as perceptivelmente fortes podem ser capturadas por um número consideravelmente alto de circunstâncias. Estamos bem diante de uma delas.

Sem “paranoia ou mistificação”, a reação a esses horizontes parece exigir o retorno de uma democracia participativa, que busque a implementação constante de aparatos normativos antiautoritários, que enfrente o constitucionalismo abusivo a partir da compreensão e proteção dos pontos vulneráveis dos sistemas democráticos, que perceba a autocracia legalista como técnica de dominação (e não como mera ideologia) padronizada e convencional, factível, portanto, de ser barrada ativamente por meios legítimos nos planos político e jurídico. Na década de 1930, Karl Loewenstein já demonstrava que os direitos fundamentais e a ordem democrática, por si só, não seriam obstáculos fortes o bastante contra o autoritarismo e o totalitarismo (Loewenstein, 1937, p. 429-431) – passados quase cem anos, apaziguamentos continuam ineficazes.

REFERÊNCIAS

ADLER, Matheus. Bolsonaro recomenda invadir hospitais: “Arranja jeito de entrar e filmar”. *Correio Braziliense*, Brasília. 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/11/interna_politica,863124/>

bolsonaro-recomenda-invadir-hospitais-arranja-jeito-de-entrar-e-film.shtml>.
Acesso em: 14 jun. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2004.

ATOS de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 maio 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto.

Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 39, p. 79-97, 2018. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641>>. Acesso em: 17 maio 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRANDÃO, Rodrigo. Coronavírus, “estado de exceção sanitária” e restrições a direitos fundamentais. *Jota*, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coronavirus-estado-excecao-sanitaria-direitos-fundamentais-04042020>>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341/DF. Liminar referendada, Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, 15 abr. 2020a. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 26 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 27 mar. 2020b. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690. Liminar parcialmente deferida ad referendum. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 9 jun. 2020c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5931727>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; MOREIRA, Egon Bockmann. Entre exceções, estado de exceção e normalidade: o perigo da permanência do provisório. *Jota*, 26 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/entre-excecoes-estado-de-excecao-e-normalidade-26042020>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CIOBANU, Claudia. Poland postpones presidential election. *Reporting Democracy*, Varsóvia, 7 maio 2020. Disponível em: <<https://balkaninsight.com/2020/05/07/poland-postpones-presidential-election/>>. Acesso em: 25 maio 2020.

CORONAVÍRUS: Another 13 Iranian Students Expelled for Violating Quarantine Rules. *Hungary Today*, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://hungarytoday.hu/coronavirus-iranian-students-hungary-expelled/>>. Acesso em: 25 maio 2020.

CORRALES, Javier. The Authoritarian Resurgence. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-authoritarian-resurgence-autocratic-legalism-in-venezuela/>>. Acesso em: 18 maio 2020.

DEY, Samrat K. et al. Analyzing the epidemiological outbreak of Covid/19: A visual exploratory data analysis approach. *Journal of Medical Virology*, v. 92, n. 6, p. 632-638, 2020. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jmv.25743>>. Acesso em: 22 maio 2020.

DUARTE, Mariana Carmo. Hungria: O Estado de Direito em Crise? *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n. 9, p. 13-30, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10071/17199>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DUKAKIS, Ali. China rolls out software surveillance for the Covid-19 pandemic, alarming human rights advocates. *ABC News*, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://abcnews.go.com/International/china-rolls-software-surveillance-covid-19-pandemic-alarming/story?id=70131355>>. Acesso em: 25 maio 2020.

EVANS, Richard J. *A chegada do Terceiro Reich*. 3. ed. 1. reimpr. Trad. Lúcia Brito. São Paulo: Planeta do Brasil, 2017.

FERREIRA JR., Reynaldo Rubem; RITA, Luciana Peixoto Santa. Impactos da Covid-19 na economia: limites, desafios e políticas. *Cadernos de Prospecção*, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 459-476, abr. 2020. Disponível em: <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/nit/article/view/36183>>. Acesso em: 21 maio 2020.

GEBREKIDAN, Selam. For Autocrats, and Others, Coronavirus Is a Chance to Grab Even More Power. *The New York Times*, 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/30/world/europe/coronavirus-governments-power.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

GOVERNO revoga MP que autorizava Weintraub a nomear reitores durante a pandemia. *Agência Senado*, Brasília, 12 jun. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/12/governo-revoga-mp-que-autorizava-weintraub-a-nomear-reitores-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

HOLMES, Oliver. Israel to track mobile phones of suspected coronavirus cases. *The Guardian*, Jerusalem, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www>.

theguardian.com/world/2020/mar/17/israel-to-track-mobile-phones-of-suspected-coronavirus-cases>. Acesso em: 25 maio 2020.

HUNGRIA. Decreto Governamental nº 41/2020, de 11 de março de 2020. On the measures to be taken during the state of danger declared for the prevention of the human epidemic endangering life and property and causing massive disease outbreaks, for the elimination of its consequences, and for the protection of the health and lives of Hungarian citizens. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/h-measures-covid19.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2020.

INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa. Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 2, p. 443-45, 2017. Disponível em: <doi:10.1017/S1537592717000111>. Acesso em: 7 jun. 2020.

KHARPAL, Arjun. Use of surveillance to fight coronavirus raises concerns about government power after pandemic ends. *CNBC*, 26 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnn.com/2020/03/27/coronavirus-surveillance-used-by-governments-to-fight-pandemic-privacy-concerns.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. 47 *UC Davis Law Review* 189, FSU College of Law, *Public Law Research Paper*, n. 646, 2013, p. 191-246. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629>. Acesso em: 17 maio 2020.

_____. Populist Constitutions. *University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 521-543, 2018. Disponível em: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6084&context=uclrev>>. Acesso em: 17 maio 2020.

LEMOS, Pedro et al. Covid-19, desastre do sistema de saúde no presente e tragédia da economia em um futuro bem próximo. *Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences*, v. 2, n. 4, p. 39-50, 27 abr. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.36557/2674-8169.2020v2n4p39-50>>. Acesso em: 22 maio 2020.

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

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/7f12/c37ba1c0e0c04ad3b53404a701f73be00416.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

_____. Verfassungsrecht und Verfassungsrealität: Beiträge zur Ontologie der Verfassungen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, v. 77, n. 4, p. 387-435, 1951-1952. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/44303218?seq=1>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

LÜHRMANN, Anna et al. Democracy Report 2020: Autocratization Surges, Resistance Grows. Gothenburg: V-Dem Institute, Department of Political Science,

University of Gothenburg, mar. 2020. Disponível em: <https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfc/b/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

_____; LINDBERG, Staffan I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

MARQUES, Gilvan. Bolsonaro associa medida de prefeitos contra coronavírus a “ditadura”. *UOL*, São Paulo, p. 1-2, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/22/nao-queiro-uma-ditadura-mas-nao-da-pra-segurar-mais-diz-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

MECHKOVA, Valeriya; LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. How Much Democratic Backsliding? *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 28, n. 4, p. 162-169, out. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

MONTO, Arnold S.; FUKUDA, Keiji. Lessons from influenza pandemics of the last 100 years. *Clinical Infectious Diseases*, v. 70, n. 5, p. 951-957, 2020. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cid/article-abstract/70/5/951/5550918>>. Acesso em: 22 maio 2020.

MUDDE, Cas. Are Populists Friends or Foes of Constitutionalism? *The Foundation for Law, Justice and Society*, 2013. Disponível em: <https://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Mudde_0.pdf>. Acesso em: 17 maio 2020.

NADEEM, Muhammad Shahid et al. Origin, Potential Therapeutic Targets and Treatment for Coronavirus Disease (Covid-19). *Pathogens*, v. 9, n. 4, p. 307, 2020. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2076-0817/9/4/307/htm>>. Acesso em: 20 maio 2020.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de et al. Como o Brasil pode deter a Covid-19. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 29, n. 2, abr. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000200023>>. Acesso em: 24 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Coronavirus disease (Covid-19): situation report, 2020a. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. Country & Technical Guidance: coronavirus disease (Covid-19), 2020b. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications?healthtopics=b6bd35a3-cf4f-4851-8e80-85cb0068335b&publishingoffices=aeebab07-3d0c-4a24-b6ef-7c11b7139e43&healthtopics-hidden=true&publishingoffices-hidden=true>>. Acesso em: 28 maio 2020.

ORWELL, George. 1984. 34. reimpr. Trad. Alexandre Hubner e Heloisa Jahn [1949]. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

RODRIGUES, Mateus. Após reduzir boletim diário, governo Bolsonaro retira dados acumulados da Covid-19 do site. *G1*, Brasília, p. 1-2, 6 jun. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/apos-reduzir-boletim-governo-bolsonaro-retira-dados-acumulados-da-covid-19-de-site-oficial.ghtml>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

ROTH, Kenneth. Autocratas enfrentam crescente resistência ao redor do mundo. Human Rights Watch, 2019. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/325787>>. Acesso em: 23 maio 2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, p. 545-583, 2018. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>>. Acesso em: 17 maio 2020.

_____. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal*, v. 20, n. 3, p. 314-331, 2019. Disponível em: <[doi:10.1017/glj.2019.25](https://doi.org/10.1017/glj.2019.25)>. Acesso em: 3 jun. 2020.

_____. Worst Practices and the Transnational Legal Order (or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). *Background Paper: Wright Lecture, University of Toronto*, 2016. Disponível em: <<https://perma.cc/Q266-MJEK>>. Acesso em: 17 maio 2020.

SCHMITT, Carl. *Politische Theologie*. 2. ed. Munique e Leipzig: Duncker & Humblot, 1934. Disponível em: <<http://www.bard.edu/library/arendt/pdfs/Schmitt-Politische.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2020.

SEM base científica, governo amplia uso da cloroquina. *Deutsche Welle*, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/sem-base-cient%C3%ADfica-governo-amplia-uso-da-cloroquina/a-53514841>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Democracia militante e jurisdição constitucional anticíclica. *Jota*, 16 maio 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-militante-e-jurisdicao-constitucional-anticiclica-16052020>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, João Paulo Allain; CASTILHO, Natalia Martinuzzi. Desafios ao constitucionalismo na América Latina: uma visão geral sobre o “novo golpismo”. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, n. 3, p. 303-323, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/56042>>. Acesso em: 17 maio 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (Ed.). Democracy Index 2019. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

TU, Huilan et al. Current epidemiological and clinical features of Covid-19: a global perspective from China. *Journal of Infection*, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jinf.2020.04.011>>. Acesso em: 23 maio 2020.

TURCI, Maria Aparecida. A vigilância epidemiológica diante do Sars-Cov-2: desafios para o SUS e a Atenção Primária à Saúde. *Revista da Rede de Pesquisa em Atenção Primária à Saúde*, v. 2, n. 1, p. 44-55, jan./abr. 2020, Especial Covid-19. Disponível em: <<https://apsemrevista.org/aps/article/view/70/48>>. Acesso em: 23 maio 2020.

WIJDICKS, Eelco F. M. Historical Lessons from Twentieth-Century Pandemics Due to Respiratory Viruses. *Neurocritical Care*, 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12028-020-00983-7.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2020.

Sobre a autora e os autores:

Suélllyn Mattos de Aragão | *E-mail:* suellyn@ufpr.br

Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2019), Especialista em Medicina do Trabalho pela UFPR (2010), Médica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) (2008), Pesquisadora associada da Clínica de Direitos Humanos Biotecjus UFPR, do grupo de pesquisa Política, Avaliação e Gestão em Saúde da UFPR e do grupo de pesquisa em Direitos Humanos do Ministério Público Estadual do Paraná (MPPR), Servidora da UFPR e do MPPR. Entre 2010-2016, atuou como Perita Médica Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Ewerson Willi de Lima Pack | *E-mail:* ewerson.pack@gmail.com

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Pós-Graduando *lato sensu* em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional.

Marcelo Paulo Maggio | *E-mail:* mpmaggio@mppr.mp.br

Promotor de Justiça, Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público (Fempar), Doutor em Ciências – área de concentração: Direito Sanitário – pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito – área de concentração: Direito Processual Civil – pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Data de submissão: 29 de julho de 2020.

Data do aceite: 4 de novembro de 2020.