

Pandemia e Erosão da Democracia Constitucional: uma Análise dos Ataques à Transparência no Brasil

Pandemic and Constitutional Democracy Erosion: an Analysis of the Attacks to Transparency in Brazil

MARIANA TORMIN TANOS LOPES¹

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

EMILIO PELUSO NEDER MEYER²

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

EMANUEL ANDRADE LINHARES³

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

RESUMO: A pandemia de Covid-19 suscita debates sobre o abuso de poderes emergenciais para a subversão da democracia, especialmente em locais como o Brasil, onde há histórico de desmonte da ordem constitucional pelo alargamento autocrático do Executivo. Este trabalho levanta a hipótese de que os ataques à transparência pelo Governo Federal durante a crise sanitária aprofundam o processo de erosão democrática em curso no País. Cumulados com abuso de poder, facilitam a inércia, aspecto que será explorado sob as lentes do *executive underreach*, termo cunhado por Pozen e Schepelle para compreender a omissão dolosa do Executivo na solução de problemas públicos. A metodologia mescla análise normativa da transparência, sua intersecção com o direito à saúde e pesquisa bibliográfica sobre erosão das democracias constitucionais. Também propõe uma análise institucional crítica das políticas públicas adotadas durante a pandemia. Conclui que os freios institucionais, apesar de relevantes, não foram suficientes para conter a intensificação da erosão no decorrer da crise sanitária.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência; pandemia; erosão democrática; *executive underreach*.

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8409-2827>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7500-0705>>.

3 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8359-3889>>.

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic sparked debates about the abuse of emergency powers to subvert democracy, especially in places such as Brazil, where there's already a history of dismantling the constitutional order by the autocratic enlargement of the executive. The present work raises the hypothesis that the attacks on transparency by the federal government during the health crisis deepen the process of democratic erosion underway in the country. Cumulated with abuse of power, they facilitate inertia, which is an aspect that will be explored under the lens of *executive underreach*, a term coined by Pozen and Scheppele to understand the willful omission of the executive in solving public problems. The methodology mixes normative analysis of transparency, its intersection with the right to health and bibliographic research on the erosion of constitutional democracy. It also proposes a critical institutional analysis of public policies during the pandemic. It concludes that there are important institutional obstacles to the anti-democratic attacks, but they were not enough to prevent the erosion from intensifying during the health crisis.

KEYWORDS: Transparency; pandemic; democratic erosion; *executive underreach*.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Transparência e pandemia; 2 Erosão democrática no Brasil; 3 Pandemia, transparência e erosão democrática; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

As respostas estatais à pandemia da Covid-19 suscitam debates acerca da governança constitucional em tempos de crises, notadamente quanto aos papéis que devem desempenhar os diferentes ramos governamentais e as perspectivas empírico-normativas de interação entre eles, seja por meio de cooperação ou por acionamento de mecanismos recíprocos de freios e contrapesos.

Situações emergenciais de calamidade pública podem depositar no Executivo expectativas de protagonismo na busca por soluções rápidas e eficazes para amenizar danos e riscos à população afetada. Por vezes, tais contextos são caracterizados pela delegação massiva de poder àquele ramo do Estado que, por excelência, é detentor do maior número de informações e órgãos técnicos com capacidade de atuação nas múltiplas demandas que se apresentam. Assim, o recurso a poderes ilimitados sob o pretexto de solucionar a crise sanitária preocupa estudiosos e entidades ligadas à proteção de direitos humanos⁴.

4 Anistia Internacional, *Humans Rights Watch* e Comissão Interamericana de Direitos Humanos encontram-se entre os que já expressaram preocupação e lançaram diretrizes sobre o tema: cf. Anistia Internacional (2020); Human Rights Watch (2020); Terra de Direitos (2020). No âmbito das iniciativas acadêmicas, destaca-se o Simpósio *Covid-19 and States of Emergency*, organizado pela Professora Joelle Grogan junto aos *Verfassungsblog*, que acompanha o uso de poderes emergenciais dentro de uma perspectiva comprometida com direitos humanos, à democracia e ao Estado de Direito. Também no âmbito acadêmico, porém com maior perspectiva de engajamento social, o *Covid-DEM Infohub* dedica toda uma sessão para respostas

O afrouxamento das amarras próprias das democracias constitucionais é fonte perene de ameaças institucionais sistêmicas, porquanto acentua tendências a abusos políticos, fragiliza o equilíbrio entre os poderes e é capaz de comprometer direitos fundamentais. Para conter tais ameaças, e independentemente de declaração de estado de emergência, o Poder Público sujeita-se a controle, transparência e diálogo.

O acesso a relatórios governamentais fidedignos – já relevante em tempos de normalidade – é alçado ao *status* de medida sanitária durante a pandemia, que impõe difusão ampla de informações de interesse público, tanto quanto à atuação estatal no seu enfrentamento, quanto aos dados que a subsidiam. A inobservância do dever de transparência impacta diretamente na qualidade de vida dos cidadãos e da democracia em si: favorece a concentração de poderes, diminui a confiança nas instituições, compromete a destinação eficiente de recursos e a fiscalização dos governantes pela sociedade civil e órgãos de controle⁵.

A administração do governo Bolsonaro é marcada, desde o início, por acusações de manipulação e ocultação de dados. O pouco apreço à transparência, informações corretas e adequadamente coletadas para a formulação de políticas públicas e ao corolário de controle social de suas implementações alertavam especialistas antes mesmo da pandemia (Lis, 2019; O Globo, 2020)⁶. Sua gestão da informação contribui para erodir⁷ a democracia brasileira e situa o País no epicentro dos debates acadêmicos⁸ sobre uma terceira onda de reversão democrática, tomando por referência a clássica distinção do início dos anos 1990 (Huntington, 1991). Essa erosão lenta e gradual, mascarada de legalidade, atinge – em diferentes proporções

institucionais, estatísticas e trabalhos sobre a pandemia. Veja mais em: <<https://verfassungsblog.de/category/debates/covid-19-and-states>>; <<https://www.democratic-decay.org/covid-dem>>; <<https://www.idea.int/gso-d-indices/#/indices/world-map?covid19=1>>; <<https://www.amnesty.org/en/get-involved/covid-19>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

- 5 A discussão sobre a responsabilidade do governo federal ante as mais diversas omissões no combate à Covid-19 já foi alçada à categoria de eventual cometimento de crime contra a humanidade. Inclusive, já foram protocoladas denúncias para que o Tribunal Penal Internacional de Haia apure eventuais crimes de extermínio e genocídio (Chade, 2020).
- 6 Problemas semelhantes ocorreram em 2019 com relação aos dados coletados pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) sobre o desmatamento da Amazônia e, do mesmo modo, quanto às estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acerca do desemprego no Brasil.
- 7 Neste estudo, adota-se a distinção entre colapso e erosão democrática de Ginsburg e Huq (2018), sendo a primeira para designar a derrocada rápida da democracia e a segunda, para processos graduais de decadência.
- 8 Nos últimos anos, foram publicadas obras em diferentes campos do conhecimento como Direito Público, Filosofia e Ciência Política, todas voltadas à compreensão da erosão das democracias constitucionais. Para compreender melhor esse universo de conceitos e perspectivas, cf. Daly (2019).

e formas – tanto democracias jovens como consolidadas e, geralmente, é conduzida por líderes eleitos.

A crise sanitária de Covid-19 aprofundou as investidas contra a transparência. Em março de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 928, que alterou a Lei de Acesso à Informação – LAI. Entre os objetivos estava o de suspender o prazo de resposta aos requerimentos formulados durante o período de emergência. Os impactos foram sentidos: houve crescimento de 40% no indeferimento de pedidos afetos à área da saúde (Artigo 19, 2020). No primeiro semestre deste ano, foi registrado o pior índice da história da legislação: apenas 54% dos requerimentos formulados foram atendidos, patamar que nunca tinha sido inferior a 65% (Folha de São Paulo, 2020a).

O governo também colocou pareceres ministeriais sob sigilo e atrasou, deliberadamente, a divulgação das estatísticas sobre número de contaminados e mortos. Durante dias, o portal que compila essas informações ficou fora do ar e, atualmente, a confiabilidade e os critérios metodológicos de apuração desses dados são questionados (Lupion, 2020). Aparentemente mais preocupado com os impactos econômicos e sua imagem pessoal, Bolsonaro adota postura anticientífica, contrária orientações da Organização Mundial da Saúde – OMS e do próprio Ministério da Saúde, desarticula e ataca governadores, prefeitos e mídia. Além da militarização, aparelhamento e trocas no Ministério da Saúde⁹, o presidente endureceu o discurso antidemocrático, participou de protestos contra o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (Tajra; Teixeira, 2020).

Apesar do histórico de alargamento autocrático das competências do Executivo¹⁰, além das ameaças e consultas sobre estado de sítio (Uribe; Chaib, 2020), a omissão e os ataques à transparência ganham destaque entre as vertentes pelas quais dá continuidade a seu projeto de erosão da democracia constitucional brasileira durante a pandemia, em aproximação ao que Pozen e Scheppele definem como *executive underreach* (2020, p. 2)¹¹.

9 Desde o início da pandemia, a condução do Ministério da Saúde foi alterada três vezes. Até a submissão deste trabalho, a pasta encontrava-se vaga desde maio, quando passou a ser comandada, interinamente, pelo General Eduardo Pazuello.

10 Cf. Meyer e Oliveira (2019).

11 O termo *executive underreach*, utilizado por Pozen e Scheppele (2020), é de difícil tradução. Uma opção pode ser “subalcance executivo”. Ainda assim, qualquer equivalente em português não daria conta das nuances envolvidas em um processo intencional de omissão ante políticas públicas prementes. Dessa forma, manteremos o termo no original.

O trabalho parte da premissa de que há um processo de erosão da democracia constitucional brasileira em curso e assume a postura de “epidemiologista da democracia” (Elkins, *in* Graber; Levinson; Tushnet, 2018). Levanta a hipótese de que a diminuição da transparência – que também ocorre por abuso de poder normativo – durante a crise sanitária de Covid-19 – facilita a inércia do executivo (*executive underreach*) e contribui para o aprofundamento da degradação. Metodologicamente, analisa os contornos normativos da transparência, sua interseção com o direito à saúde e os ataques a essa garantia durante a pandemia, entre eles a edição da Medida Provisória nº 928, de 2020, que alterou a Lei de Acesso à Informação, e a omissão sobre os dados oficiais de infectados e mortos no País. Recorre à pesquisa bibliográfica sobre erosão democrática (Ginsburg; Huq, 2018) com intuito de explorar a subversão da democracia pelas instituições desenhadas para protegê-la. A partir do conceito de *executive underreach* (Pozen; Scheppele, 2020), propõe uma análise institucional crítica aos ataques à transparência e omissão na formulação de políticas públicas para o combate da pandemia pelo Governo Federal. Conclui que, apesar das importantes reações institucionais, ainda assim há motivos de alerta em razão da dificuldade em reaver os prejuízos causados e das peculiaridades da erosão em si, que se perpetua de maneira gradual, cumulativa e sob a pecha de legalidade.

1 TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA

A publicidade, dever do Estado e direito dos cidadãos, é um dos princípios basilares ao funcionamento da Administração Pública e da democracia em si. Conta com proteção constitucional expressa (art. 37, *caput*) e está consagrada no art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos e no art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Políticos. Abrange o direito de petição e de acesso à informação, de pleitear e receber dos órgãos públicos informações de interesse particular coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII e XXXIV, da Constituição). Nesse sentido, o sigilo é absolutamente excepcional, cabível apenas quando for essencial à segurança da sociedade ou do Estado ou para a proteção de direitos de privacidade.

No caso brasileiro, a proteção constitucional do acesso à informação é uma resposta transicional à falta de transparência da ditadura civil-militar de 1964-1985, que censurou livros e artistas, distorceu dados econômicos, ocultou e manteve informações sobre um amplo número de cidadãos. Pense-se, por exemplo, que a manipulação de informação e contrainformação foi essencial para o regime autoritário. Logo após o golpe de 1964, um

dos principais órgãos de repressão política, o SNI – Serviço Nacional de Informações, foi criado sob a batuta de Golbery do Couto e Silva. O órgão sobreviveu, inclusive, à Constituição de 1988, tendo sido apenas extinto no Governo Collor, por meio da Medida Provisória nº 150, de 1990. Em termos sanitários, durante a ditadura, a real dimensão da epidemia de meningite que assolou o país na década de 1970 não foi objeto de devida divulgação¹², padrão que seria reproduzido anos depois por Bolsonaro (Corrêa; De Paula; Teixeira, 2020).

Durante crises sanitárias como a atual, o direito à informação ganha contornos ainda mais relevantes devido à sua intersecção com o direito à saúde (Artigo 19, 2012). Se o governo está munido de informações claras, precisas e transparentes, ele poderá formular políticas públicas efetivas e disponibilizar serviços para minimizar riscos e conter doenças (art. 5º, *caput*; art. 6º, *caput*; art. 196; e art. 197 da Constituição). É por isto que o Regulamento Sanitário Nacional e a Lei nº 13.979/2020, que estabelecem ações estatais de enfrentamento ao coronavírus no País, são taxativos sobre a importância de que as medidas estejam fundadas em evidências científicas e informações estratégicas em saúde, sempre em respeito a garantias fundamentais (art. 3º, § 1º e § 2º, III).

O direito à gestão transparente da saúde pública também garante a participação da sociedade civil, imprensa e órgãos de controle na implementação de políticas sanitárias, para propor reformas, fiscalizar e responsabilizar governantes. Assegura cidadãos bem informados e conscientes sobre os impactos de suas ações na sua própria saúde e na da coletividade (Artigo 19, 2020). Garante a destinação eficiente de recursos e evita que agentes públicos se engajem em atos de corrupção. O caso brasileiro bem ilustra este viés. Já estão em andamento investigações que apuram como a falta de transparência, associada à flexibilização de regras de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos durante o estado de emergência, levou ao superfaturamento nas contratações de estados da federação como o Rio de Janeiro¹³.

Os levantamentos da Artigo 19 (2020, p. 33 e ss.) e do *Global Right to Information Rating* (RTI – Rating) demonstram ataques à transparência

12 Sobre a forma como o governo brasileiro, nos anos 1970, em plena ditadura, tentou esconder grave epidemia de meningite, proibindo a divulgação dos números oficiais de casos e mortes, conferir: Madeiro (2020).

13 Merece destaque estudo desenvolvido pela ONG Transparência Internacional que verifica como as informações dos contratos feitos para combater a Covid-19 são divulgados nos estados e nas capitais. Cf.: Grandin (2020).

durante a pandemia da Covid-19. As investidas ao redor do globo abarcam alteração de leis, flexibilização e suspensão de prazos de resposta e até a paralisação do funcionamento de órgãos especializados. No Brasil, a postura do Presidente da República sobre o tema provoca reações de partidos políticos e pressão da sociedade civil organizada.

Com quase uma década da sua promulgação, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) representou importante conquista republicana ao viabilizar mecanismos de transparência e controle social da atuação estatal. Estabelece duas macro-obrigações para os órgãos públicos brasileiros: [i] oferecer o acesso permanente às informações de interesse público – autênticas e atualizadas – em seus portais (transparência ativa) e [ii] conceder acesso às informações de interesse público solicitadas por qualquer pessoa (transparência passiva). Carrega em si uma natureza cidadã, na medida em que possibilita, dentre outras coisas, um recorrente municiamento à imprensa, à academia, enfim, à sociedade como um todo para controle e fiscalização da coisa pública, demandando *accountability* dos governantes de ocasião.

Um detalhe merece atenção, por vezes despercebido: a Lei de Acesso à Informação não traz a figura de “interesse” ou “interessado” em seu texto. As razões do pedido, portanto, pouco importam. A informação é pública; logo, como regra, deve ser publicizada. Ainda assim, são comuns negativas de acesso sustentadas nas recorrentes respostas de que o pedido “é genérico” ou que demanda trabalho adicional aos servidores que compõem o sistema de transparência. Segundo levantamento inédito feito pela Agência Pública, negativas a pedido de acesso sob a justificativa de que cidadãos e jornalistas “pescavam” informações para eventuais matérias (o chamado *fishing expedition* – termo pejorativo em inglês que descreve uma pesquisa ampla por informações em busca de algum fato que possa incriminar uma pessoa ou instituição) quintuplicaram no atual governo federal (Fonseca, 2020).

Em 24 de março, ainda no início da crise sanitária, foi editada a Medida Provisória nº 928, que limitou o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde decretada em razão da pandemia do novo coronavírus. O art. 6º da Lei nº 13.979/2020 previa a suspensão dos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos cujos servidores estivessem em regime de quarentena ou teletrabalho e que dependessem de acesso presencial dos encarregados da resposta após o

encerramento do estado de calamidade pública e afastava a aceitação de recursos contra negativas de resposta.

Com caráter manifestamente antidemocrático, a MP 928 padece de inconstitucionalidade material. Restringe, de forma desrazoável, arbitrária e desnecessária, o direito fundamental à informação e à transparência, cria obstáculos à participação política dos cidadãos, dificultando o controle dos atos governamentais em um momento que requer visibilidade. Aponta para um passado no qual vigia uma cultura de opacidade na gestão de informações de interesse público, inseridas em uma cultura autoritária que permeia a história brasileira, sobretudo no contexto que antecedeu 1988. Igualmente, padece de inconstitucionalidade formal, pois não atende aos requisitos elencados no art. 62 da Constituição Federal, diante da desnecessidade do exercício de competência legislativa excepcional pelo Presidente da República. Segundo a previsão expressa do art. 11, § 1º, II, da Lei de Acesso à Informação, é possível que o agente público informe o requerente sobre a impossibilidade de conceder acesso imediato à informação pública desde que o faça por meio de resposta justificada, no prazo de 20 (vinte) dias, na qual indique as “razões de fato ou de direito de recusa, total ou parcial, do acesso pretendido”. Ora, se tal artigo espelha hipótese perfeitamente aplicável em cenário de crise, fornecendo justificável flexibilização para eventuais atrasos na prestação da informação que decorram de situações excepcionais, qual a relevância e urgência na edição da MP?

Esta não foi a primeira, tampouco a última investida do governo Bolsonaro contra a transparência. No final de janeiro de 2019, poucos dias após a posse do atual governo, um decreto passou a autorizar que servidores comissionados e presidentes de fundações e autarquias pudessem impor sigilo ultrassecreto (por prazo máximo de 25 anos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período) e secreto (por prazo máximo de 15 anos, improrrogável). Antes do decreto, só podiam estabelecer esse tipo de restrição o Presidente, o Vice-Presidente, Ministros de Estado e autoridades equivalentes, além de comandantes das Forças Armadas e chefes de missões diplomáticas. À época, diante da repercussão negativa da medida, coube ao Congresso Nacional aprovar um projeto de decreto legislativo revogando o decreto presidencial.

Dois dias após a edição da Medida Provisória nº 928, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, concedeu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6351, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), à qual foram apen-

sadas outras duas ações sobre a mesma matéria (ADIns 6347 e 6353). Ao analisar o pedido, o relator afirmou que o art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, não estabeleceu situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação. Ao contrário, transformava a regra constitucional da publicidade e transparência em exceção, subvertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade (Conjur, 2020).

A MP 928 também ecoou negativamente na sociedade civil organizada, que se mobilizou em defesa da transparência e do acesso à informação. Mais de 60 entidades manifestaram, em 24 de março, repúdio à iniciativa do Executivo Federal, exigindo a revogação das alterações introduzidas pela medida provisória. O documento foi elaborado de maneira conjunta por Artigo 19, Instituto Ethos, Instituto de Governo Aberto, *Open Knowledge Brasil*, Rede São Paulo, Transparência Brasil, Transparência Internacional e Transparência Partidária e assinado por dezenas de outras organizações (Nossa São Paulo, 2020).

Em 30 de abril, a decisão monocrática foi referendada por todos os ministros presentes à sessão plenária (ausente somente o decano, Ministro Celso de Mello). A tentativa de transformar a exceção, que é o sigilo das informações, em regra, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência, foi amplamente rechaçada pelos Ministros da Corte, que ressaltaram a necessidade de assegurar ao cidadão o pleno acesso às informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal.

Mais recentemente, em uma tentativa de esconder dados da doença e distorcer verdades factuais a questões de opinião, o governo federal promoveu um “apagão” de informações relacionadas à pandemia ao alterar a metodologia para contagem de infectados e mortos pela Covid-19 (Istoé, 2020).

No dia 4 de junho, o Ministério da Saúde, já sob gestão militar, após duas demissões consecutivas de ministros médicos, e sem prévia justificativa, passou a não divulgar o número total de mortes e de casos da doença, anunciando que as divulgações diárias passariam a contabilizar somente as mortes por Covid-19 ocorridas nas últimas 24 horas. A nova regra, portanto, excluiria as mortes ocorridas em datas anteriores, cujo diagnóstico houvesse

sido confirmado nas últimas 24 horas, reduzindo artificialmente o número de vítimas¹⁴.

Segundo matéria veiculada no jornal o *Estado de São Paulo*, a mudança nas regras para a contagem de vítimas da Covid-19 teria ocorrido após o Presidente Jair Bolsonaro determinar que o número de mortes pela doença ficasse abaixo de mil por dia (Soares; Vargas, 2020). Ademais, os boletins diários passaram a ser deliberadamente divulgados muito mais tarde, por volta de 22h, com a confessada intenção do Presidente da República de evitar que tais dados fossem pauta do Jornal Nacional¹⁵. Cabe ainda registrar que, em meio a tudo isso, no dia 5 de junho, a página do Ministério da Saúde sobre dados da pandemia saiu do ar (Istoé, 2020), somente sendo restabelecida, com perfil alterado, no final do dia seguinte.

Apenas três dias após a alteração, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, determinou a retomada da divulgação na íntegra dos dados acumulados de mortes e casos confirmados de Covid-19 no *site* do Ministério da Saúde (Conjur, 2020), concedendo liminar na ADPF 690¹⁶, para o restabelecimento da sistemática anterior¹⁷. A decisão liminar atendeu a pedido feito pelos partidos Rede Sustentabilidade, PCdoB e PSOL.

Mesmo antes de a decisão ser proferida, e após elevada pressão da sociedade, dos meios de comunicação e dos governadores dos estados, o Ministério da Saúde havia recuado e anunciado que manteria disponíveis os números acumulados de mortes e de casos confirmados de Covid-19.

14 Após a alteração de metodologia, os dados sobre o Brasil ficaram, por algumas horas do sábado (06/06), fora do painel organizado pela Universidade Johns Hopkins, dos Estados Unidos, uma das referências mundiais do acompanhamento da pandemia. Segundo Bruno Brandão, Diretor-Executivo da seção brasileira da organização Transparência Internacional, um dos efeitos colaterais das alterações na metodologia sobre a Covid-19 é a redução da confiança da comunidade global nos dados brasileiros, o que reduz a chance de o Brasil ser aceito como membro da OCDE, uma meta do governo Bolsonaro. De igual modo, ele projeta maior dificuldade para a efetivação do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, que ainda depende de ratificação dos Países-membros do bloco europeu (Lupion, 2020).

15 O Presidente da República atacou especificamente a Rede Globo de Televisão, dizendo que “ninguém tem que correr para atender a Globo” e também que “acabou matéria no Jornal Nacional” (Garcia, 2020).

16 Na liminar, Moraes defendeu a adoção de “medidas de efetividade internacionalmente reconhecidas, dentre elas a colheita, a análise, o armazenamento e a divulgação de relevantes dados epidemiológicos necessários, tanto ao planejamento do Poder Público para tomada de decisões e encaminhamento de políticas públicas, quanto do pleno acesso da população para efetivo conhecimento da situação vivenciada no país”.

17 No mesmo dia, por meio de sua conta pessoal no Twitter, o Ministro Gilmar Mendes divulgou a seguinte mensagem: “A manipulação de estatísticas é manobra de regimes totalitários. Tenta-se ocultar os números da Covid-19 para reduzir o controle social das políticas de saúde. O truque não vai isentar a responsabilidade pelo eventual genocídio” (Pires, 2020).

Como resposta à decisão do Governo Federal de restringir o acesso a dados sobre a pandemia no Brasil, alguns dos principais veículos de comunicação do País decidiram formar um consórcio para dividir tarefas e compartilhar as informações atualizadas acerca do total de óbitos e dos números de casos testados positivo para o novo coronavírus (G1, 2020a). O governo federal, por meio do Ministério da Saúde, deveria ser a fonte lógica desses números, porém a sequência de confusões deliberadas das autoridades, com o aval do próprio Presidente da República, impõe desconfiança na credibilidade dos dados oficiais. Na ocasião, o Congresso Nacional também se movimentou. Foi apresentado o projeto de lei de autoria do Senador Rodrigo Cunha (PSDB-AL), que obriga o governo federal a dar transparência aos dados relacionados à pandemia do coronavírus (PL 3.160/2020). A proposta também prevê monitoramento das ações de enfrentamento da crise de saúde pública por meio da criação de conselho (Senado Notícias, 2020).

Às decisões judiciais acima mencionadas somam-se outras, que, em razão da postura negacionista e titubeante do Governo Federal, puseram o Supremo Tribunal Federal sob permanentes holofotes nesses tempos de crise sanitária.

No início da pandemia no Brasil, uma decisão liminar tomada pelo Ministro Luís Roberto Barroso no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 669, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos e pela Rede Sustentabilidade, vedou a produção e a circulação, por qualquer meio, da campanha “O Brasil não pode parar” (Vital, 2020). A peça publicitária em questão havia sido veiculada por canais oficiais do governo federal e depois excluída, sob a justificativa de que tinha “caráter experimental”. A mensagem governamental sugeria que a população retornasse às suas atividades plenas, minimizando a gravidade para a saúde e a vida da população. Copiava, assim, o *slogan* “Milan não para”, difundido pela prefeitura italiana, o que, um mês depois, viu-se ter contribuído significativamente para uma tragédia de grandes proporções naquela região, com milhares de vítimas (Struck, 2020).

À época, 31 de março, o Brasil registrava oficialmente 202 (duas e dois) mortes (G1, 2020b); hoje, passados quatro meses, a marca já ultrapassa 90.000 (noventa mil). Não à toa, Barroso ter recentemente afirmado, em debate *online* realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que o Supremo evitou um “genocídio” ao derrubar medidas do Executivo (Focus, 2020). Outro Ministro da Corte, Gilmar Mendes, também tem recorrentemente usado essa expressão para tecer críticas públicas à forma como

age o Poder Executivo federal no (não) enfrentamento à pandemia (Mello, 2020). Assim como a falta de transparência atrapalha o enfrentamento ético e eficaz à emergência pública de saúde, a difusão de más informações, contrárias ao conhecimento científico acumulado, literalmente, pode matar.

Em pouco mais de 1 (um) ano e meio de existência, a gestão do Presidente Jair Bolsonaro acumula um vasto acervo de medidas que emolduram obstáculos à transparência na gestão de informações de interesse público. Além das já citadas anteriormente, merecem destaque o sigilo das informações a respeito de quem visita o Palácio da Alvorada (Amado, 2020); a decretação de sigilo sobre pareceres técnicos relativos à reforma da previdência, mesmo depois de enviada ao Parlamento (Fabrini; Caram, 2019); a utilização da Lei de Direitos Autorais para colocar sob sigilo todos os relatórios de monitoramento das redes sociais do Planalto (Estado de Minas, 2019); a decisão da Secretaria Especial de Comunicação Social de impor sigilo a relatórios de monitoramento de redes sociais; a decisão da Controladoria-Geral da União de considerar sigilosos os pareceres jurídicos elaborados pelos ministérios que forem enviados como recomendação à Presidência da República na sanção ou veto de projetos aprovados no Congresso Nacional (Congresso em Foco, 2020); entre outras.

Os desmontes à transparência mencionados impactam diretamente na qualidade da democracia brasileira. Podem aprofundar o processo de erosão em curso nos últimos anos e, até mesmo, levar ao colapso da democracia constitucional no País (Ginsburg; Huq, 2018). Portanto, é preciso entender o que é erosão e sua aplicabilidade ao Brasil, para, posteriormente, enquadrar a pandemia dentro desse fenômeno.

2 EROSIÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

O declínio no número e a qualidade das democracias em escala global são notados, ao menos, desde 2006 (Diamond, 2015) e envolvem múltiplas causas, métodos e atores. Militares, chefes do Executivo, com a cooperação do Legislativo ou até mesmo do Judiciário, estão entre os agentes da erosão. Para Ginsburg e Huq (2018, p. 72-73), os principais métodos são a eliminação do sistema de freios e contrapesos, centralização do Poder Executivo, supressão da oposição política e de liberdades liberais clássicas. Entre as causas, mencionam-se polarização política (Levitsky; Ziblatt, 2018), desigualdade e crises econômicas (Balkin, 2018; Dresden; Howard, 2015), baixa renda *per capita* (Ginsburg; Huq, 2018; Runciman, 2018). Contudo,

nem sempre é possível pontuar o momento exato em que uma democracia chega ao fim. Estudos identificam a tendência à erosão em detrimento de colapsos, ou seja, de um processo incremental e que nem sempre resulta em regimes autoritários (Ginsburg; Huq, 2018; Bermeo, 2016).

Apesar de colapsos como golpes militares existirem ainda hoje, a erosão atrai menos atenção da sociedade civil, comunidade internacional e organizações de proteção a direitos humanos; afinal, muitas medidas são revestidas de uma fachada – ainda que formal – de legalidade (Cheung, 2018; Scheppele, 2018). O propósito autoritário é obscurecido pelo fato de que dinâmicas similares ocorrem em democracias sem que isto represente uma ameaça. Seu efeito é cumulativo: isoladas, não são enxergadas, por si só, como risco, o que dificulta oposição (Bermeo, 2016, p. 14-16). Isto porque o processo gradual de desmontes dificulta a tarefa de identificar o ponto exato em que ela deixou de existir. É o que Larry Diamond chama de “zona cinzenta”. A erosão pode sim levar a governos marcadamente autoritários; todavia, o mais provável é que resulte em regimes ambíguos, híbridos (Ginsburg; Huq, 2018, p. 47).

Via de regra, a erosão é operada por representantes eleitos, que “alteram arranjos legais e institucionais para degradar predicados básicos da democracia constitucional como eleições competitivas, liberdade de pensamento, associação e Estado de Direito” (Ginsburg; Huq, 2018, p. 43 – tradução nossa). Para estabelecer seu projeto de poder, aproveitam a imagem consolidada no imaginário popular de que a democracia é subvertida por golpes bruscos e atacam, aos poucos e por vias constitucionais/legais, os principais mecanismos de *accountability*, como mídia, oposição política e Judiciário.

[...] Sob certas condições, a operação ordinária da competição democrática pode produzir ideologias e dinâmicas que corroem as fundações da democracia. Ao invés de uma máquina que persiste por si só, a democracia é um equilíbrio instável, sob constante risco de gerar internamente as forças que a destruirão mesmo que, na maioria dos casos, ela avance com dificuldade.

[...] A erosão democrática é, tipicamente, um processo agregado, constituído por múltiplas e pequenas incrementações. Mas essas medidas raramente são ataques frontais aos predicados da democracia, do tipo que poderia ser associado a um regime totalitário. Ao contrário, muitas são mascaradas sob a fachada de lei. A casca de legalidade, contudo, é ilusória. Mesmo que a maioria ou todos os passos individuais sejam feitos dentro dos limites constitucionais, em suma, eles levam a mudanças qualitativas nos sistemas legal e político. A chave para entender a erosão democrática é enxergar

como medidas discretas que, isoladas ou em abstrato podem ser justificadas como condizentes com normas democráticas, podem ainda assim serem usadas como mecanismos para subverter a democracia constitucional liberal. (Ginsburg; Huq, p. 74-91 – tradução nossa)

As variações na qualidade da democracia brasileira registradas por índices como *Varieties of Democracy* – V-DEM, *Freedom House* e *The Economist Intelligence Unit* indicam um processo de erosão em curso nos últimos anos. Nesse sentido, a recém-criada Agenda de Emergência do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT monitora e classifica o avanço de atos estatais antidemocráticos no País (estoque autoritário).

É importante destacar que esses índices adotam parâmetros distintos para medir a qualidade das democracias, alguns mais focados em garantias liberais básicas como eleições e outros mais aprofundados, o que explica, em certa medida, a diferença de resultados entre eles. O V-DEM já não classifica a democracia brasileira como “liberal”, e sim “eleitoral”. De acordo com o relatório lançado em 2020 pelo Instituto, o Brasil vive um processo de autocratização e possui a quinta maior erosão dos últimos anos. De forma semelhante, o *The Economist* enxerga o Brasil como “democracia imperfeita”, com quedas desde 2018. Já para o *Freedom House*, o Brasil migrou de “democracia parcialmente livre” para o *status* de “democracia livre” em 2020, a despeito da alta violência policial, ataques à sociedade civil, mídia e corrupção registrados.

Apesar de não ser a causa exclusiva¹⁸, a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República parece conectada a este movimento. Em menos de dois anos, seu governo acumula ataques à cultura, liberdade acadêmica e de imprensa, aos instrumentos de participação social, à diversidade sexual. Ainda assim, o processo de erosão no Brasil é contestado. Entre as análises, há desde as que enxergam reações institucionais importantes para frear as investidas bolsonaristas¹⁹ até aquelas que sinalizam um processo de desgaste da democracia em andamento no país²⁰ – posição a que o presente estudo se filia. Há, também, posições intermediárias, que enxergam o movimento de militarização como excessivo, mas que veem com descrédito a

18 Não é intenção do trabalho reduzir a erosão da democracia constitucional brasileira à chegada de Bolsonaro ao poder. Trata-se de processo complexo, que se arrasta há anos, envolve múltiplos atores e debates.

19 Assim, Juliano Benvindo (2020).

20 Por exemplo, Meyer e Bustamante (2020), Hübner Mendes (2020), Celso Rocha de Barros (2020).

capacidade política para que Bolsonaro e sua *entourage* consigam promover um colapso da democracia²¹.

Entre as estratégias recorrentes de erosão, está o abuso do poder normativo pelo Executivo para fins políticos, sejam eles evitar controle, centralizar poderes, enfraquecer a oposição e instituições²². A prática possui diversas nomenclaturas e variações, entre elas “engrandecimento do Executivo” (Bermeo, 2016 – tradução nossa), “legalismo autocrático” (Scheppele, 2018; Corrales, 2015 – tradução nossa) e “legalismo abusivo” (CHEUNG, 2018 – tradução nossa).

[...] Eles seguem um caminho gentil, mas que, no final, também é destrutivo. Eles se disfarçam de democratas e governam em nome de seus mandatos democráticos. Eles não destroem instituições estatais; reaproveitam ao invés de abolir as instituições que herdaram. Suas armas são leis, revisão constitucional e reforma institucional. Sua ideologia é frequentemente flexível. E eles deixam apenas dissenso suficiente para que pareçam tolerantes.

[...] Para o visitante casual, desatento, um país governado por um legalista autocrático parece perfeitamente normal. Não há tanques nas ruas. (Scheppele, 2018, p. 573-575)

Bolsonaro não esconde seu legalismo autocrático²³. Declarou, publicamente, possuir uma caneta mais poderosa que o Legislativo: a que faz decretos. O abuso do poder normativo antecede a pandemia de COVID-19: é o presidente que mais editou medidas provisórias nos primeiros 18 meses de gestão e o segundo em volume de decretos desde a redemocratização (Congresso em Foco, 2020a; Folha de São Paulo, 2020a)²⁴. A análise atenta desses dados revela o risco à democracia: sinalizam a intenção de desmontar a ordem constitucional, lesionar direitos fundamentais²⁵, invadir matérias

21 É o caso de Cyril Edward Lynch.

22 A erosão das democracias constitucionais pode ocorrer pela via das emendas ou substituições constitucionais também, aspecto que não interessa ao presente estudo. Para compreender este primeiro viés, vide: Landau (2013).

23 O abuso do poder normativo pelo Executivo é apenas uma das facetas pelas quais Bolsonaro erode a democracia brasileira. Para uma compreensão mais completa do debate, sugere-se o projeto “Democratizando” do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da Universidade Federal de Minas Gerais.

24 A pesquisa compreende período a partir de 2003, quando foi alterado o regramento de edição de medidas provisórias.

25 Nos primeiros dezoito meses de governo, Bolsonaro abusou do Poder Legislativo para facilitar o acesso a armas, flexibilizar a legislação ambiental, interferir na gestão das universidades públicas e na participação da sociedade civil no governo. É o chefe do Executivo que menos incluiu medidas sociais em decretos desde o Governo Sarney (PEX-Network-UFMG).

reservadas ao Legislativo, concentrar poderes e contornar o processo democrático para aprovar pautas de seu interesse.

O Congresso Nacional reagiu às investidas: rejeitou e deixou caducar número recorde de medidas provisórias (Congresso em Foco, 2019b). Também foram protocolados inúmeros projetos de decretos legislativos, dados que indicam dificuldade de articulação, diálogo e instigam *modus operandi* que se assemelha, em grande medida, ao *jogo duro constitucional* (Tushnet, 2004 – tradução nossa)²⁶. Bolsonaro também ocupa a posição de presidente com mais decretos e medidas provisórias questionadas no Supremo Tribunal Federal durante o primeiro ano de mandato (D’Agostino *et al.*)²⁷.

As respostas institucionais são importantes; contudo, o presidente deu prosseguimento ao padrão de abuso do poder normativo. Nos primeiros seis meses de 2020, houve recorde de medidas provisórias editadas, total de 58 – 50 diretamente associadas à Covid-19 (Mali; Maia, 2020). Entre elas, a já mencionada Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, que alterou a Lei de Acesso à Informação.

Apesar do inegável legalismo autocrático (Scheppelle, 2018), a gestão brasileira da pandemia – considerada uma das piores no mundo (Dalia, 2020) – também chama atenção dos especialistas em razão da inércia do governo federal, aspecto definido como *executive underreach* (Pozen; Scheppelle, 2020). Abordaremos, a seguir, como a diminuição da transparência facilita esta prática e, assim, escreve mais um capítulo no processo de erosão da democracia constitucional brasileira.

3 PANDEMIA, TRANSPARÊNCIA E EROSÃO DEMOCRÁTICA

A crise sanitária intensificou receios de erosão e colapsos pela concessão de poderes extraordinários a governantes, com reflexos nos direitos fundamentais e estado de Direito²⁸. Eric Posner e Adrian Vermeule (2020)

26 O jogo duro constitucional ocorre em períodos de transformação constitucional, quando os atores políticos acreditam que sua posição está ameaçada e, portanto, os custos de suas ações são altos. Em razão disto, engajam-se em práticas resguardadas constitucionalmente, mas que violam pactos pré-constitucionais, construídos ao longo de séculos. A polarização e a alteração de arranjos institucionais estão entre as consequências deste jogo (Tushnet, 2004).

27 Dados coletados desde 2001.

28 O *Varieties of Democracy* – VDEM já monitora os riscos de *Pandemic Backsliding*. Contudo, é importante esclarecer que nem sempre poderes emergenciais são utilizados para degradar a democracia, pois alguns foram exercidos para combater a pandemia, em benefício dos cidadãos.

consideram implicações constitucionais associadas proeminentemente a Carl Schmitt para argumentarem que, em tempos de emergência, o Poder Executivo se torna “ilimitado”, o que, na visão dos autores, não seria exatamente um problema, mas eventualmente a decorrência de uma necessidade circunstancial²⁹. Essa teoria denota, portanto, não somente uma vertente descritiva, mas também normativa, na medida em que externa a ideia de que um *unbound executive* seria a melhor maneira de garantir uma resposta rápida e decisiva à crise (Ginsburg; Versteeg, 2020, p. 10).

As respostas variaram: alguns governantes de países já em processo de decadência aproveitaram o momento para expansão de domínio: são os chamados “autocráticos oportunistas” (Daly, 2020). O exemplo mais proeminente é o da Hungria, onde foi aprovada lei que concede poderes legislativos extraordinários ao Primeiro Ministro Viktor Orbán por prazo indefinido. Entre os poderes outorgados, estavam o de editar decretos, suspender leis, limitar a circulação de informações e até definir a duração da crise sanitária sem necessidade de aval legislativo. Após pressão da oposição, organizações de direitos humanos e da Comissão Europeia, os poderes concedidos a Orbán foram revogados pelo Parlamento.

Foram identificadas, ainda, gestões “racionalistas efetivas”, “racionalistas restritas”³⁰ e “fantasiosas”, esta última marcada pela ausência de respostas institucionais e postura negacionista (Daly, 2020). Ginsburg e Versteeg (2020, p. 6-7) também acompanham a crise global. Constatam maior índice de respostas antidemocráticas à pandemia em sistemas políticos com histórico de repressão, como o Brasil. Em analogia ao corpo humano, afirmam que esses países possuem “comorbidades”, fatores tradicionalmente associados à erosão democrática – crise econômica, polarização e histórico de instabilidade. Essas pré-condições os enfraquecem contra o “vírus” – ações antidemocráticas (ou desproporcionais) dos seus respectivos líderes durante a pandemia.

As expectativas eram de que o governo brasileiro adotaria uma gestão “autocrática oportunista” (Daly, 2020), em continuidade ao legalismo autocrático (Scheppele, 2018) de Bolsonaro, que participou de atos pelo

29 Essa alegação foi desenvolvida no contexto das respostas dos Estados Unidos aos ataques terroristas de 11 de setembro e à crise financeira de 2008, mas a ideia básica também se generaliza para outros cenários.

30 Racionalistas efetivos e restritos adotam posturas científicas e lógicas de combate à pandemia, agem em prol da democracia e em consonância com a lei; contudo, os últimos são formados por democracias mais frágeis e menos equipadas, economicamente, para lidar com estas questões (Daly, 2020).

fechamento do Congresso e STF e consultou ministérios sobre a viabilidade da declaração de estado de sítio. Se decretada, a medida concentraria poderes nas mãos do presidente e abriria brecha para suspensão de garantias fundamentais (arts. 137 a 139 da Constituição).

A Advocacia Geral da União também ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 663, para suspender os prazos de tramitação de medidas provisórias durante a pandemia, mas que teve a liminar indeferida pelo Ministro Alexandre de Moraes. Ainda assim, o presidente editou número recorde de medidas provisórias no primeiro semestre de 2020. Abordou assuntos relacionados à Covid-19, mas também flexibilizou direitos trabalhistas, facilitou porte de armas, diminuiu a transparência. Vale lembrar, ainda, do posicionamento de ministros como Paulo Guedes (Economia) e Ricardo Salles (Meio Ambiente), que defendem o uso da crise sanitária como pretexto para emplacar reformas e retroceder direitos (Barbosa, 2020; G1, 2020c).

Em contraste, o caso brasileiro também é destaque internacional pela omissão no tratamento do vírus, em moldes definidos por Pozen e Scheppele como *executive underreach*, que ocorre quando o “Executivo deixa de abordar, dolosamente, um problema público, apesar de ser legalmente obrigado a fazê-lo ou estar equipado para tanto” (2020, p. 02).

De acordo com os autores, a prática é favorecida pelo cenário de erosão democrática, marcado por desinformação, polarização intensa, alargamento do executivo e degradação de instituições tradicionalmente associadas à democracia liberal. O *underreach* não abarca esforços infrutíferos, incapacidade técnica ou qualquer espécie de omissão: é necessariamente intencional. Parte do pressuposto de que há conhecimento, recursos – materiais e institucionais – suficientes e autorização legal inequívoca para agir. A tática pode parecer um contrassenso; afinal, a tendência em tempos de crise é a de alargamento das competências de incumbentes, que dependem de uma governança eficiente, em prol do bem comum, para se manterem no poder. A este respeito, Pozen e Scheppele ressaltam que o chefe do Executivo pode estar desinformado, resignado com a perda do cargo ou se omitir para alienar os eleitores. Há ainda as hipóteses de que ele pretenda evitar/transferir responsabilidade ou distrair a oposição (2020, p. 4-5).

É possível pensar o caso brasileiro a partir do *executive underreach*. Primeiro porque não restam dúvidas sobre a omissão dolosa de obrigações

constitucionais e legais afetas ao cargo ocupado por Bolsonaro³¹. Sem plano de ação concreto ou intenção de assumir responsabilidade, minimiza a gravidade da crise e contraria autoridades de saúde pública³². Sua oposição ao isolamento transformou-se em impasse federalista. Na tentativa de obstruir medidas adotadas por governadores e prefeitos, editou a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, que centraliza os poderes para decidir sobre o funcionamento de rodovias, portos e aeroportos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

A questão chegou ao STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn nº 6341), que decidiu pela competência concorrente entre União e Estados e Municípios para adotar medidas restritivas e de saúde pública. A partir de então, o presidente distorce o julgado: afirma publicamente que a Corte desonera o governo federal de qualquer obrigação ou responsabilidade no enfrentamento do coronavírus (Amorim, 2020).

O *underreach* torna-se mais evidente diante do desprezo pelos recursos materiais à disposição do Executivo, entre eles a Fiocruz, referência na produção de vacinas e com capacidade para produzir testes em massa, e o Sistema Único de Saúde – SUS, um dos maiores do mundo, que possui experiência no combate a epidemias e é referência internacional em saúde pública e universal. Todavia, a distribuição de recursos foi prejudicada. Levantamento do Tribunal de Contas da União indica que, até julho de 2020, o Ministério da Saúde havia usado apenas 29% dos créditos extraordinários disponibilizados para enfrentamento da pandemia (Fabrini; Wiziack, 2020). Além disso, cargos técnicos do Ministério da Saúde foram substituídos por militares sem experiência alguma na administração de crises sanitárias.

A forma com que a transparência foi reiteradamente atacada durante a pandemia possui traços de legalismo autocrático (Scheppele, 2018). A erosão já em curso criou ambiente propício para a continuidade do padrão de abuso do poder normativo por Bolsonaro. A edição da Medida Provisória

31 Para fins deste artigo, ganha destaque o desrespeito ao arcabouço jurídico sobre transparência e saúde, esmiuçado no Capítulo 1, em especial o art. 5º, *caput*, XXXIII, XXXIV c/c art. 6º, *caput*, art. 37, *caput*, art. 196 e art. 197, todos da Constituição; o Regulamento Sanitário Nacional, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 395/2009, e a Lei nº 13.979/2020, regulamentada pela Portaria nº 356, de 11 de março de 2020.

32 Já se referiu ao vírus como “gripezinha”, ofendeu as vítimas e familiares com expressões rudes (“não sou coveiro”, “fazer o que?”). Veiculou propaganda publicitária “O Brasil não pode parar”, suspensa pela Justiça Federal, que incitava o País a retornar à “normalidade”. Participa de aglomerações, defende o isolamento vertical, uso de medicamentos sem comprovação científica e precisou ser obrigado a usar máscara em público por decisão judicial. Medidas de assistência como o auxílio emergencial somente foram liberadas após intensa pressão da sociedade e articulação no Congresso Nacional.

nº 928, que alterou a LAI, nada mais é que um ataque à transparência sob a fachada de legalidade e, nestes termos, é mais um degrau alcançado pelo Executivo na degradação democrática.

Mas sua principal consequência é estimular e facilitar o *executive underreach*, tão prejudicial à democracia quanto o legalismo autocrático. As restrições no acesso aos dados oficiais de contaminados e mortos permitem que Bolsonaro se omita e mantenha, dentro da base de apoio, a ilusão de que a crise sanitária está sob controle. A lógica seria a seguinte: se não há problema, não preciso enfrentá-lo, e tudo seguiria como se houvesse normalidade. A discordância é politizada, enxergada como mero ataque político.

A ausência de publicidade contribui para a concentração de poderes e atos de corrupção, em especial no contexto brasileiro, em que algumas das restrições à contratação pelo Poder Público foram flexibilizadas. Sem ela, aumenta a desinformação e disseminação de *fake news*, o que interfere na saúde pública individual e coletiva, uma vez que os cidadãos não conseguem tomar decisões informadas. Pesquisas indicam que, após discursos negacionistas de Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19, cresce o desrespeito às orientações de distanciamento e isolamento social nas regiões em que há mais apoiadores do governo (Ajzenman; Cavalcanti; Da Mata, 2020). Enquanto isso, aumentam as taxas de infectados e mortos, o desemprego e desigualdade social.

Há, ainda, impactos na confiança/credibilidade interna e externa do governo, como demonstram o consórcio de jornalistas e demais iniciativas extragovernamentais criadas em razão dos ataques à transparência e desconfiança que rodeiam os dados oficiais sobre a Covid-19.

A proposição de melhorias e fiscalização de políticas públicas pela mídia, sociedade civil e órgão de controles também é comprometida. Por exemplo, o Relatório “8 Anos Lei de Acesso à Informação: transparência para sofrer a crise”, da Organização Artigo 19, destaca a ausência de transparência sobre critérios éticos e sociais na destinação de verbas públicas para o combate à pandemia. Ou seja, sequer é possível identificar qual é a destinação, se ela existe e em qual proporção é destinada para a parcela da população mais afetada pela Covid-19. Mais uma vez, obscuridade e *executive underreach* se entrelaçam; afinal, se há dificuldade em localizar a

existência ou omissão do presidente sobre essas medidas, há consequências diretas na busca por *accountability*.

Não foram necessários, portanto, tanques nas ruas ou poderes emergenciais para o prosseguimento do processo de erosão da democracia constitucional brasileira durante a pandemia³³. A mistura de ações deliberadas de abuso do poder normativo e ataques à transparência criou um cenário propício para omissão deliberada (*executive underreach*). São atos que possuem efeito cumulativo e contribuem para o aprofundamento das crises política, sanitária e econômica, violam os direitos fundamentais à vida, saúde e transparência.

Ginsburg e Veerteg (2020) mencionam relativo alento, em meio às justificáveis preocupações acerca da possibilidade de utilização da crise sanitária como pretexto para escaladas autoritárias, sem que houvessem respostas institucionais à altura. Em vários países analisados, tribunais se envolveram na resposta à pandemia, numa indicação de que o Poder Executivo não restou totalmente “ilimitado”. As legislaturas também desempenharam um papel ativo na resposta à crise, desenvolvendo soluções legislativas rápidas para a crise que se desenrola, igualmente fornecendo autoridade e supervisão. Para Ginsburg e Veerteg (2020, p. 6-7), essas são evidências de que muitas democracias parecem ser resistentes à crise. Argumentam que, portanto, as preocupações com um Poder Executivo “desenfreado” devem ser moderadas.

De fato, Judiciário, Legislativo, mídia e sociedade civil impuseram importantes barreiras às investidas: sustaram medidas antidemocráticas e buscaram alternativas para assegurar o acesso à informação precisa e transparente pela população.

Ainda assim, opera-se a erosão: a cada medida, aumentam a polarização, a concentração de poderes no Executivo; instituições são submetidas a constante pressão, normaliza-se o abuso, diminui a confiança no governo e o apreço pela democracia (Pozen; Scheppele, 2020, p. 12). É justamente esta a dinâmica da erosão democrática. Não há grandes eventos para marcar o fim da democracia, pois ela é subvertida passo a passo, gradativa e cumulativamente, sempre sob uma falsa aparência de legalidade e normalidade. Questiona-se por quanto tempo Judiciário e Legislativo resistirão e

33 Nesse sentido: Bustamante e Meyer, 2020.

como as indicações de ministros ao STF, trocas de liderança e articulações em andamento no Congresso Nacional poderão interferir neste processo (Barros, 2020). Enquanto isso, Bolsonaro mescla legalismo autocrático, ataques à transparência e *executive underreach* para dar continuidade ao seu projeto de erosão da democracia constitucional brasileira.

CONCLUSÃO

Em meio aos debates sobre erosão da democracia em âmbito global, Elkins (*in* Graber; Levinson; Tushnet, 2018, p. 49-65) propõe a seguinte pergunta: o céu está desmoronando? Afinal, a democracia é cíclica e possui tensões a ela inerentes. Além disso, Judiciário, Legislativo, sociedade civil e mídia têm se firmado como importantes freios às investidas antidemocráticas.

Durante a pandemia de Covid-19, Bolsonaro alterou a Lei de Acesso à Informação, a metodologia e divulgação do número de contaminados e mortos – dados estes que foram retirados do ar por alguns dias. Colocou pareceres ministeriais sob sigilo, se eximiu de responsabilidade, negou a importância da ciência e dos fatos para o combate à pandemia. Os ataques à transparência, mesclados com abuso do poder normativo, facilitam a inércia do Executivo (*executive underreach*) e aprofundam o processo de erosão da democracia constitucional em curso no País.

Apesar das reações institucionais, que foram inegáveis barreiras aos avanços governamentais, é preciso cautela, especialmente quando a erosão é compreendida propriamente. Trata-se de movimento que explora as tensões próprias da democracia para corrompê-la de maneira gradual, lenta e sob a aparência de legalidade.

O céu não está caindo. Porém, a erosão está curso e foi intensificada durante a pandemia. Dentro dessa perspectiva, a análise empírica de Elkins não deixa dúvidas sobre os riscos em jogo: uma vez que a ascensão da democracia demora o dobro da queda, é preciso que instituições e sociedade civil estejam alertas e combatam as paulatinas e sequenciais medidas que compõem o processo de erosão.

REFERÊNCIAS

AMADO, Guilherme. Governo Bolsonaro decreto sigilo sobre visitas no Palácio da Alvorada. *Época*, 2020. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/>

guilherme-amado/governo-bolsonaro-decreta-sigilo-sobre-visitas-no-palacio-da-alvorada-23909255>. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMORIM, Felipe. STF não eximiu governo Bolsonaro de ações contra a Covid. *UOL*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/22/stf-nao-eximiu-governo-bolsonaro-de-aco-es-contra-a-covid-diz-fux.htm>>. Acesso em: 6 out. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. Américas: Direitos Humanos na era da Covid-19. *Anistia Internacional*, 2020. Disponível em: <<https://anistia.org.br/americas-direitos-humanos-na-era-da-covid-19/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

ARTIGO 19. A Healthy knowledge: right to information and the right to health. *Artigo 19*, 2012. Disponível em: <<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/12-09-12-POLICY-right-to-health-WEB.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. 8 anos da Lei de Acesso à Informação: transparência para sofrer a crise. *Artigo 19*, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1B_vf8OCVvSjOwLtdye3Cd1j6kBHT-3H/view>. Acesso em: 29 jul. 2020.

AJZENMAN, Nicolás; CAVALCANTI, Tiago; DA MATA, Daniel. More than words: leader's speech and risky behavior during a pandemic. *Cambridge-INET Working Paper Series* No. 2020/19, Cambridge Working Papers in Economics: 2034.

BARBOSA, Marina. "Coronavírus reafirma necessidade de reformas", diz Guedes. *Correio Braziliense*, 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/04/internas_economia,842423/coronavirus-reafirma-necessidade-de-reformas-diz-guedes.shtml>. Acesso em: 8 out. 2020.

BARROS, Celso Rocha de. A democracia está ameaçada e não há nada de normal em nada disto. *Folha de São Paulo*, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/amp/colunas/celso-rocha-de-barros/2020/01/democracia-esta-ameacada-e-nao-ha-nada-de-normal-em-nada-disso.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha&__twitter_impression=true>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BENVINDO, Juliano. Tomorrow knows better: a new inflection point in Brazil's democracy? *I-Connect Blog*. Disponível em: <<http://www.icconnectblog.com/2020/07/tomorrow-knows-better-a-new-inflection-point-in-brazils-democracy/>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 1, January 2016.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; MEYER, Emilio Peluso Neder. Authoritarianism without emergency powers: Brazil under Covid-19, *Verfassungsblog*, 2020.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO. *Democratizando CTJ/UFMG*. Disponível em: <<https://cjt.ufmg.br/noticias/>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CHADE, Jamil. Bolsonaro é denunciado em Haia por genocídio e crime contra a humanidade. *UOL*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/26/bolsonaro-e-denunciado-no-tribunal-de-haia-por-crimes-contra-humanidade.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CHEUNG, Alvim Y. H. “For my enemies, the law”: abusive legalism. New York University School of Law, Submitted candidacy in the JDS Program. 2018.

CONGRESSO EM FOCO. Bolsonaro é o 2º em edição de decretos em início do governo. *Congresso em Foco*, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/governo-reduz-transparencia-e-amplia-sigilo-de-pareceres-de-ministerios/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. Congresso rejeita 11 de 20 medidas provisórias de Bolsonaro. *Congresso em Foco*, Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/congresso-derrubou-onze-e-sancionou-nove-mps-de-bolsonaro/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. Governo reduz transparência e amplia sigilo de pareceres de ministérios. *Congresso em Foco*, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/governo-reduz-transparencia-e-amplia-sigilo-de-pareceres-de-ministerios/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CONJUR. Alexandre de Moraes manda governo divulgar dados acumulados sobre Covid-19. *Revista Consultor Jurídico*, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-09/alexandre-manda-governo-divulgar-dados-acumulados-covid-19>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CORRALES, Javier. Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 2, April 2015.

CORRÊA, Ana Paula Lasmar; DE PAULA, Julia Ester; Guimarães, Júlia; TEIXEIRA, Laura Teixeira. *Desinformação como estratégia: a censura de dados da Covid-19 e a escalada do autoritarismo no Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://cjt.ufmg.br/2020/06/17/desinformacao-como-estrategia-a-censura-de-dados-da-covid-19-e-a-escalada-do-autoritarismo-no-brasil/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

COVID-DEM Infohub. Disponível em: <<https://www.democratic-decay.org/covid-dem>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

D’AGOSTINO et al. Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato. *G1*, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghhtml>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DALIA. Democracy perception index. 2020. Disponível em: <<https://daliaresearch.com/blog/democracy-perception-index-2020/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

DALY, Tom Gerald. Democracy and global emergency – Shared experiences, starkly uneven impacts. *Verfassungsblog*, 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/democracy-and-the-global-emergency-shared-experiences-starkly-uneven-impacts/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

_____. Democratic decay: conceptualizing an emerging research field. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019.

ELKINS, Zachary. Is the sky falling? Constitutional crisis in historical perspective. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (Eds.). *Constitutional democracy in crises?* Oxford: Oxford University Press, 2018.

ESTADO DE MINAS. Governo usa Lei de Direitos Autorais e coloca dados de redes sociais sob sigilo. *Estado de Minas*, Política, 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/23/interna_politica,1110247/governo-usa-lei-de-direitos-autorais-e-coloca-dados-de-redes-sociais-s.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FABRINI Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da previdência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. Ministério da Saúde gastou menos de 1/3 da verba para Covid, diz TCU. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/ministerio-da-saude-gastou-menos-de-13-da-verba-para-covid-diz-tcu.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social-media&utm_content=geral&utm_campaign=noticias>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FOCUS. Barroso diz que STF evitou genocídio ao conter medidas do governo. *Focus*, 2020. Disponível em: <<https://www.focus.jor.br/barroso-diz-que-stf-evitou-genocidio-ao-conter-medidas-do-governo/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FONSECA, Bruno. Governo Bolsonaro acusa cidadãos de pescarem dados ao negar pedidos de informação pública. *Agência Pública*, 2020, Pública. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/02/governo-bolsonaro-acusa-cidadaos-de-pescarem-dados-ao-negar-pedidos-de-informacao-publica/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro é o Presidente que mais editou medidas provisórias nos primeiros meses de governo. *Folha de São Paulo*, Painel, 2020a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/07/governo->

bolsonaro-registra-o-pior-indice-de-respostas-pela-lei-de-acesso-a-informacao-da-historia.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. Governo Bolsonaro registra o pior índice de respostas pela Lei de Acesso à Informação. *Folha de São Paulo*, Paineis, 2020b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/07/governo-bolsonaro-registra-o-pior-indice-de-respostas-pela-lei-de-acesso-a-informacao-da-historia.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World, 2020: Brasil. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2020>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

G1. Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. *G1*, 2020a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. Casos de coronavírus no Brasil em 31 de março. Bem estar, *G1*, 2020b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/31/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-31-de-marco.ghtml>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

GARCIA, Gustavo. “Acabou matéria do Jornal Nacional”, diz Bolsonaro sobre atrasos na divulgação de mortos por coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/05/dados-do-coronavirus-bolsonaro-defende-excluir-de-balanco-numero-de-mortos-de-dias-anteriores.ghtml>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

GEBREKIDAN, Selam. For autocrats, and others, Coronavirus is a chance to grab even more power, *New York Times*, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/30/world/europe/coronavirus-governments-power.html>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

_____; VERSTEEG, Mila. The Bound Executive: emergency powers during the pandemic (July 26, 2020). *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No. 2020-52, U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (RTI – RATING). Covid-19 Tracker. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

GROGAN, Joelle (Org.). Covid-19 and states of emergency. *Verfassungsblog*, 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/category/debates/covid-19-and-states>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

GRANDIN, Felipe. Governos de Roraima e São Paulo têm menor transparência em contratações emergenciais durante pandemia, revela estudo. *G1*, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/21/governos-de-roraima-e-sao-paulo-tem-menor-transparencia-em-contratacoes-emergenciais-durante-pandemia-revela-estudo.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. Human Rights Dimensions of Covid-19 Response. *Human Rights Watch*, 2020. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, 1991.

ISTOÉ. Ministério da Saúde tira portal com dados sobre Covid do ar. *Istoé*, 6 de junho de 2020. Disponível em: <<https://istoe.com.br/ministerio-da-saude-tira-portal-com-dados-sobre-covid-do-ar/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

KOVÁCS, Kriszta; SCHEPPELE, Kim Lane. The fragility of an independent Judiciary: lessons from Hungary and Poland and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*, v. 51, n. 3, p. 189-200, 2018.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *47 U.C.D.L.Rev.*, 2013.

LAUT – Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo. Agenda de Emergência, *LAUT*. Disponível em: <<https://laut.org.br/agenda-de-emergencia/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die*. New York: Crown, 2018.

LIS, Laís. Bolsonaro diz que divulgação de dados sobre desmatamento prejudica o Brasil. *G1*, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/21/bolsonaro-diz-que-divulgacao-de-dados-sobre-desmatamento-prejudica-o-brasil.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

LUPION, Bruno. Apagão em dados da Covid-19 afeta pretensões globais do Brasil. *DW*, 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/apag%C3%A3o-em-dados-da-covid-19-afeta-pretens%C3%B5es-globais-do-brasil/a-53751534>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MADEIRO, Carlos. Como a ditadura militar tentou esconder a epidemia de meningite no Brasil. *UOL*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/14/como-a-ditadura-militar-tentou-esconder-epidemia-de-meningite-no-brasil.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MALI, Thiago; Mateus, MAIA. Começo de 2020 é o que tem mais medidas provisórias editadas na história. *Poder360*, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://>

www.poder360.com.br/governo/comeco-de-2020-e-o-que-tem-mais-medidas-provisorias-editadas-na-historia//>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MANIERO, Valéria. ONGs denunciam governo Bolsonaro na ONU por violar direitos humanos na pandemia. *UOL*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/07/01/mais-de-60-ongs-denunciam-governo-bolsonaro-na-onu-por-violacoes-de-direitos-humanos-na-pandemia.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MELLO, Igor. Gilmar Mendes: “Exército está se associando a genocídio” na pandemia. *UOL*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/07/11/gilmar-mendes-exer-cito-esta-se-associando-a-genocidio-na-pandemia.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MENDES, Conrado Hübner. O genocídio assombra Bolsonaro. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2020/07/o-genocidio-assombra-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism. The Judiciary Branch’s Authoritarian Character. *German Law Journal*, Vol. 19, Nº 04, 2018.

_____; OLIVEIRA, Ana Carolina Rezende. Governando por decretos: entre armas e sintomas autoritários. *Democratizando*, 2019. Disponível em: <<https://cjt.ufmg.br/2019/05/22/governando-por-decretos-entre-armas-e-sintomas-autoritarios/>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

O GLOBO. Bolsonaro volta a criticar metodologia do IBGE para medir desemprego no país. *O Globo*, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-volta-criticar-metodologia-do-ibge-para-medir-desemprego-no-pais-1-23567270>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PIRES, Breno. Manipulação de estatísticas é manobra de regimes totalitários, diz Gilmar Mendes sobre recontagem. *Estadão*, 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,manipulacao-de-estatisticas-e-manobra-de-regimes-totalitarios-diz-gilmar-mendes-sobre-recontagem,70003327176.>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

POSNER, Eric. The Executive Unbound, Pandemic Edition, *Lawfare Blog* (março 2020). Disponível em: <<https://www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Sociedade Civil se mobiliza em defesa do acesso à informação. *Rede Nossa São Paulo*, 2020. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/03/25/sociedade-civil-se-mobiliza-em-defesa-do-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

RUNCIMAN, David. *How democracies end*. New York: Basic Books, 2018.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 2018.

SENADO NOTÍCIAS. Projeto determina transparência em dados sobre a pandemia no Brasil. *Senado Notícias*, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/projeto-determina-transparencia-em-dados-sobre-a-pandemia-no-brasil>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

SOARES, Jussara; Mateus, VARGAS. Mudança de divulgação ocorreu após Bolsonaro exigir número de mortes por covid abaixo de mil por dia. *Estadão*, 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-divulgacao-ocorreu-apos-bolsonaro-exigir-numero-de-mortes-abaixo-de-mil-por-dia,70003328525>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

STRUCK, Jean-Philip. Bolsonaro copia campanha italiana que precedeu explosões de mortes. *DW*, 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-copia-campanha-italiana-que-precedeu-explos%C3%A3o-de-mortes/a-52945430>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TAJRA, Alex; TEIXEIRA, Lucas Borges. Tem medo do quê? Enfrenta: Lembre frases de Bolsonaro durante a pandemia. *UOL*, 2020, São Paulo. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/08/bolsonaro-pandemia-100-mil-mortes-fala.htm>>. Acesso em: 6 out. 2020.

TERRA DE DIREITOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Terra de Direitos*, 2020. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/covid19/artigos/comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh/23347>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE REPORT. *Brazil Country Report*. Disponível em: <<https://country.eiu.com/brazil>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, 37, p. 523-553, 2003-2004.

URIBE, Gustavo; CHAIB, Julia. Bolsonaro diz que “ainda” não considera decretar estado de sítio por coronavírus. *Folha de São Paulo*, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/bolsonaro-diz-que-ainda-nao-considera-decretar-estado-de-sitio.shtml>>. Acesso em: 8 out. 2020.

VARIETIES OF DEMOCRACY. Autocratization Surges – Resistance Grows. *Democracy Report*, 2020. Disponível em: <https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfc9/democracy_report_2020_low.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

VITAL, Danilo. Em liminar, Ministro Barroso proíbe campanha “O Brasil não pode parar”. *Consultor Jurídico*, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/liminar-barroso-proibe-campanha-brasil-nao-parar>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

Sobre os autores:

Mariana Tormin Tanos Lopes | *E-mail:* mariattormin@gmail.com

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais pela Linha História, Poder e Liberdade, Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos (2011), Especialista em Advocacia Cível pela Escola Superior de Advocacia da OAB/MG(2017), Pesquisadora do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição – CJT/UFMG (2018).

Emilio Peluso Neder Meyer | *E-mail:* emiliopeluso@gmail.com

Professor Adjunto de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG, Graduação e Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado), Mestre e Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FD/UFMG, Prêmio CAPES de Tese em Direito (2013), Visiting Researcher no King's College Brazil Institute (2014-2015), Fellow no King's College Transnational Law Summer Institute (2016), Coordenador do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG (<http://cjt.ufmg.br>), Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (2016-2017), Pesquisador Residente no Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da UFMG (2018-2019), Pesquisador em Produtividade do CNPQ.

Emanuel Andrade Linhares | *E-mail:* emanuelinhares@hotmail.com

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, com foco na área de estudo Teoria Constitucional, Direitos Humanos e Instituições Democráticas, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Membro da Associação Serras de Minas de Teoria da Justiça e do Direito, Professor da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC e do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Ari de Sá – FAS, Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE.

Data de submissão: 31 de julho de 2020.

Data de aceite: 1º de dezembro de 2020.